



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

über die Prüfung

Digitalisierungsprogramm/Portalverbund

Teil 2 – Steuerung im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 3 - 2018 - 0594/2/~~VS-NfD~~

Bonn, den 5. November 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
0 Zusammenfassung	6
1 Vorbemerkungen	13
1.1 Übergreifende Aufgaben des BMI zur Umsetzung des OZG	16
1.2 Das Digitalisierungsprogramm Bund	18
1.3 OZG-Umsetzung und IT-Konsolidierung Bund	18
1.4 Die EU-Verordnung zum Single Digital Gateway	21
1.5 Umfang der Prüfung	22
2 Personaleinsatz	23
2.1 Sachverhalt	23
2.1.1 Aufgaben des BMI beim Digitalisierungsprogramm	24
2.1.2 Die Projekte „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ und „Portalverbund“	25
2.2 Würdigung	26
2.3 Empfehlung	28
2.4 Stellungnahme des BMI	28
2.5 Abschließende Würdigung	29
3 Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“: Wirtschaftlichkeit	29
3.1 Sachverhalt	29
3.1.1 Wirtschaftlichkeit	29
3.1.2 Zeitlicher Verlauf	32
3.1.3 Aufwand für die Anbindung der Online-Leistungen	33
3.2 Würdigung	35
3.3 Empfehlung	36
3.4 Stellungnahme des BMI	37

3.5	Abschließende Würdigung	37
4	Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“: Anforderungsmanagement	38
4.1	Sachverhalt	38
4.1.1	Anforderungsmanagement Bundesportal	38
4.1.2	Anforderungsmanagement Nutzerkonto Bund	40
4.1.3	Abnahme	42
4.2	Würdigung	43
4.3	Empfehlung	44
4.4	Stellungnahme des BMI	44
4.5	Abschließende Würdigung	45
5	Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“: Projektstruktur im BMI	46
5.1	Sachverhalt	46
5.2	Würdigung	50
5.3	Empfehlung	52
5.4	Stellungnahme des BMI	53
5.5	Abschließende Würdigung	54
6	Digitalisierungsprogramm Bund: Programmstrukturen im BMI	54
6.1	Sachverhalt	55
6.1.1	Programmmanagement und Aufbau einer Programmstruktur	55
6.1.2	Zusammenarbeit mit dem Programm „Dienstekonsolidierung“	56
6.1.3	Unterstützung der Ressorts und Einbindung des IT-Leistungsverbunds	57
6.2	Würdigung	58
6.2.1	Programmmanagement und Aufbau einer Programmstruktur	58
6.2.2	Zusammenarbeit mit dem Programm „Dienstekonsolidierung“	58

6.2.3	Unterstützung der Ressorts und Einbindung des IT-Leistungsverbunds	59
6.3	Empfehlung	59
6.4	Stellungnahme des BMI	60
6.5	Abschließende Würdigung	60
7	Digitalisierungsprogramm Bund: Controlling des Programms	61
7.1	Sachverhalt	61
7.1.1	Konzept für das Controlling des Digitalisierungsprogramms Bund	61
7.1.2	Berichtsintervalle für das Controlling im Digitalisierungsprogramm Bund	64
7.1.3	Umfang des Finanzcontrollings im Digitalisierungsprogramm Bund	64
7.1.4	Controlling der Digitalisierungsprogramme Bund und föderal	65
7.2	Würdigung	66
7.2.1	Konzept für das Controlling des Digitalisierungsprogramms Bund	66
7.2.2	Berichtsintervalle für das Controlling im Digitalisierungsprogramm Bund	67
7.2.3	Umfang des Finanzcontrollings im Digitalisierungsprogramm Bund	67
7.2.4	Controlling der Digitalisierungsprogramme Bund und föderal	67
7.3	Empfehlung	68
7.4	Stellungnahme des BMI	69
7.5	Abschließende Würdigung	70
8	Übergreifende, abschließende Würdigung	70

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
BfIT	Der Beauftragte der Bundesregierung für Informations- technik
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVA	Bundesverwaltungsamt
CR	Change Request
FITKO	Föderale IT-Kooperation synonym verwendet auch für den Aufbaustab FITKO
FMS	Formular-Management-System
GGB	Gemeinsame Geschäftsbedingungen zur Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund
IT	Informationstechnik
IT-K Bund	IT-Konsolidierung Bund
IT-PLR	IT-Planungsrat
ITRK Bund	IT-Rahmenkonzept des Bundes
ITZBund	Informationstechnikzentrum Bund
KM	Konfigurationsmanagement
LeiKa	Leistungskatalog
OZG	Onlinezugangsgesetz
QS	Qualitätssicherung
SDG	Single Digital Gateway
SDG-VO	EU-Verordnung über die Einrichtung eines Single Digital Gateways
WiBe	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) im Zusammenhang mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) das Projekt „Bundesportal mit Nutzerkonto“ Bund und das Digitalisierungsprogramm Bund geprüft.

Die vorliegende Teilprüfungsmitteilung umfasst die Feststellungen zu dem Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ und dessen Projektstrukturen. Außerdem enthält sie die Prüfungserkenntnisse zu den Programmstrukturen und dem Controlling des Digitalisierungsprogramms Bund. Seine übergreifenden Prüfungsfeststellungen zur Umsetzung des OZG und zum Umfang des Digitalisierungsprogramms hat der Bundesrechnungshof in einer weiteren Teilprüfungsmitteilung beschrieben.

Er stellte Folgendes fest:

- 0.1 Die Digitalisierung insgesamt, die Digitalisierung der Verwaltung und die Umsetzung des OZG haben für die Bundesregierung eine hohe Priorität. Sie genießen große Aufmerksamkeit sowohl innerhalb der Bundesverwaltung als auch in der Öffentlichkeit. Das BMI nimmt dabei wesentliche, ressort- und verwaltungsebenenübergreifende Aufgaben wahr. Das OZG trat bereits im August 2017 in Kraft und gibt unter anderem vor, dass Bund und Länder ihre Verwaltungsleistungen bis Ende des Jahres 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anbieten müssen. Dennoch hat das BMI erst Anfang 2019 damit begonnen, seine Personalausstattung für die Aufgaben zur Umsetzung des OZG anzupassen.

Das BMI sollte die notwendigen Ressourcen entsprechend der Priorität der Umsetzung des OZG und der gesetzlichen Fristen durchgehend bereitstellen. Es muss den Personalbedarf sachgerecht ermitteln und nachvollziehbar dokumentieren. Bei fehlenden Ressourcen muss es seine umfangreichen Aufgaben priorisieren.

Das BMI hat erklärt, dass es bereits für den Personalhaushalt 2018 zusätzliche Stellen für das Thema „Digitale Gesellschaft, Verwaltungsdigitalisierung und Informationstechnik, Cyber- und IT-Sicherheit ange-

meldet habe. Diese seien im Regierungsentwurf für den Haushalt jedoch nicht berücksichtigt worden. Ferner wolle es die erfolgreiche Umsetzung des OZG nun mit einer neuen, eigenständigen Abteilung organisatorisch unterstützen.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMI an, in weiten Teilen seinen Empfehlungen folgen zu wollen. Inwieweit es dem BMI nunmehr gelingt, mit der neuen Abteilung die erfolgreiche Umsetzung des OZG zu unterstützen, bleibt abzuwarten.

Das BMI ließ in seiner Stellungnahme offen, aus welchen Gründen die eingebrachten Stellenforderungen nicht berücksichtigt worden sind. Bei künftigen Gesetzesvorhaben hat es den Erfüllungsaufwand sorgfältiger zu beziffern. Eine wesentliche Voraussetzung hierzu ist, dass es dabei insbesondere den Personalbedarf sachgerecht ermittelt und nachvollziehbar dokumentiert. (Tz. 2)

- 0.2 Das BMI führte sein Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ als Maßnahme der Dienstekonsolidierung durch. Die Haushaltsmittel und die zusätzlich benötigten Stellen veranschlagte es über das IT-Rahmenkonzept des Bundes (ITRK Bund). Anfang des Jahres 2017 nahm das BMI die Maßnahme erstmals in das ITRK Bund 2018 auf und erstellte eine erste Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe). Es plante, die Entwicklung Ende des Jahres 2019 abzuschließen und veranschlagte hierfür 9,5 Mio. Euro. Ein Jahr später veranschlagte das BMI im ITRK Bund 95 Mio. Euro für die Entwicklung und passte die Meilensteinplanung an. Seine WiBe aktualisierte es nicht.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, die WiBe zu seinem Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ fortzuschreiben. Dabei sollte es auch über Handlungsalternativen zu seinem derzeitigen Vorgehen nachdenken und diese bewerten.

Hierzu hat das BMI ausgeführt, beginnend mit dem ITRK Bund 2021 die beiden Projekte „Nutzerkonto Bund“ und „Verwaltungsportal Bund

(Bundesportal)“ als zwei eigenständige Maßnahmen fortführen zu wollen. Es hat für jede Einzelmaßnahme eine WiBe erstellt, die es auch fortschreiben wolle.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI seine WiBe'n wie angekündigt fortschreibt und abschließende Erfolgskontrollen durchführt. (Tz. 3)

- 0.3 Das BMI hatte jeweils ein Lastenheft für das Bundesportal und das Nutzerkonto Bund erstellt. Darin beschrieb es seine Anforderungen an das jeweilige IT-System. Die in den Lastenheften beschriebenen Anforderungen ließen Interpretationsmöglichkeiten zu. Die Lastenhefte waren nicht für die Abnahme geeignet. Das BMI hatte begonnen, seine Lastenhefte zu überarbeiten. Dabei ließ es sich vom Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) unterstützen.

Das BMI sollte den eingeschlagenen Weg fortsetzen und sein Anforderungsmanagement weiter ausbauen und seine Lastenhefte überarbeiten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMI, grundlegende Kriterien zu seinem Anforderungsmanagement festzulegen und zum Beispiel in seinem Projekthandbuch zu dokumentieren.

In seiner Stellungnahme hat das BMI angegeben, sein Anforderungsmanagement mit einer übergeordneten Sichtweise zu ergänzen. So wolle es Grenzen und Abhängigkeiten zwischen den Projekten künftig besser erkennen. Für das Projekt „Bundesportal“ habe es mit einem neuen Generalunternehmer ein agiles Anforderungsmanagement aufgesetzt.

Das BMI sollte darauf achten, in der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern die Kontrolle und den Überblick über das Anforderungsmanagement zu behalten. Es sollte die Inhalte seines Anforderungsmanagements gegenüber abhängigen Digitalisierungsprojekten in den Ressorts transparent darstellen, um mögliche Doppelarbeiten und Reibungsverluste zu vermeiden. (Tz. 4)

0.4 Das BMI hatte für sein Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ nur unzureichende Projektstrukturen eingerichtet. Ein Projektauftrag fehlte. Das Projekthandbuch lag im Entwurf vor, das BMI hatte die Qualitätssicherung, das Konfigurationsmanagement und das Problem- und Änderungsmanagement nicht oder nur unzureichend etabliert.

Die Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ ist aufgrund

- des finanziellen Umfangs von über 95 Mio. Euro,
- seiner hohen Priorität und Öffentlichkeitswirksamkeit sowie
- seiner Bedeutung für die Umsetzung des OZG

ein Großprojekt an der Schwelle zum Megaprojekt. Diese drei Kriterien waren dem BMI seit Herbst 2017 bekannt. Gerade für Projekte vergleichbarer Größe sind robuste Projektstrukturen unerlässlich. Daher hätte das BMI seine Projektstrukturen spätestens im Herbst 2017 anpassen müssen.

Das BMI sollte sich bei seinem Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ an einem Vorgehensmodell orientieren, fehlende Projektstrukturen aufbauen und die benötigten Rollen besetzen.

Das BMI hat dargestellt, robuste Projektstrukturen für jedes seiner Projekte mit einem übergreifenden Programmmanagement und Budgetcontrolling einführen zu wollen. In Teilen setze es dabei neben dem V-Modell XT Bund auf agile Projektmanagement-Methoden mit entsprechenden Rollen. Diese Vorgehensweise beschreibe es in einem Projekthandbuch. Ebenso konzipiere es ein übergreifendes Test- und Qualitätsmanagement. Das Berichtswesen habe es ausgebaut und der Lenkungsausschluss verfüge über eine neue Geschäftsordnung.

Den eingeschlagenen Weg sollte das BMI weiterverfolgen und seine eigenen Projektstrukturen weiter ausbauen und diese dann auch „leben“. Es sollte das Mittel der Selbstkritik („lessons learned“) nutzen, um sich kontinuierlich zu verbessern. Dabei könnte es unter anderem auf verschiedene Möglichkeiten zur methodischen Unterstützung innerhalb der Bundesverwaltung z. B. durch das Kompetenzzentrum (Groß-)Projektmanagement des Bundesverwaltungsamtes zurückgreifen. (Tz. 5)

- 0.5 Das BMI hatte für das Digitalisierungsprogramm Bund zu Beginn unzureichende Programmstrukturen etabliert. Es hatte nach eigenen Angaben bereits damit begonnen, die Programmstrukturen weiter auszubauen. Unter anderem fehlte ein Projekthandbuch für das Programm und ein Qualitätssicherungs-Handbuch. Grundlegende Disziplinen wie Qualitätssicherung, Konfigurationsmanagement sowie Problem- und Änderungsmanagement hatte das BMI bisher nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Wesentliche Planungsgrundlagen zum Beispiel zur Zusammenarbeit mit dem Programm Dienstekonsolidierung oder mit IT-Dienstleistern hatte das BMI nicht abschließend erstellt.

Das BMI sollte seinen eingeschlagenen Weg fortsetzen und schnellst möglich

1. robuste und verlässliche Programmstrukturen aufbauen,
2. grundlegende Planungsgrundlagen zur Zusammenarbeit mit dem Programm Dienstekonsolidierung erarbeiten und
3. Rahmenbedingungen und Standards für die Zusammenarbeit mit den IT-Dienstleistern erarbeiten.

Das BMI hat erwidert, dass es notwendige Qualitätskriterien schrittweise und orientiert an den Phasen seines Vorgehensmodells entwickeln und den Ressorts zur Verfügung stellen wolle. Ferner baue das Digitalisierungsprogramm Bund auf bestehenden IT-Infrastrukturen, die von dritter Seite bereitgestellt würden auf.

Um mögliche Verzögerungen in Digitalisierungsprojekten zu vermeiden, sollte das BMI die Programmvorgaben wie die Qualitätskriterien früher entwickeln und bereitstellen. Auch wenn es nicht auf die Empfehlung zur Zusammenarbeit mit dem Programm Dienstekonsolidierung eingegangen ist, so erwartet der Bundesrechnungshof, dass es diesen Punkt erfüllt. Dies gilt umso mehr, da beide Programme nun in unterschiedlichen Abteilungen verantwortet werden. Die Sichtweise des BMI greift in Bezug auf die Rahmenbedingungen und Standards für die Zusammenarbeit mit den IT-Dienstleistern zu kurz. Es sollte als

Auftraggeber sicherstellen, dass z. B. Ergebnisse der Bundesdruckerei aufwandsarm zum ITZBund überführt und dort betrieben werden können. (Tz. 6)

- 0.6 Das BMI hatte für das Digitalisierungsprogramm Bund kein Gesamtkonzept entwickelt, wie es dieses bedeutende und komplexe Programm steuern, dessen Fortschritt und Erfolg messen und berichten will. Stattdessen hatte es teils widersprüchlich Ansätze auf mehrere Dokumente verteilt.

Das BMI stellt den Ressorts und Behörden für die Umsetzung des OZG Haushaltsmittel zentral bereit. Es plante, in seinem Finanzcontrolling ausschließlich die zentral bereitgestellten Mittel zu erfassen. Haushaltsmittel, die Ressorts oder Behörden zusätzlich zur Umsetzung des OZG einsetzen, wollte es dabei nicht berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, seine verschiedenen Ansätze fortzuentwickeln. Es sollte diese schnellstmöglich zu einem konsistenten Gesamtkonzept für Controlling, Steuerung, Fortschritts- und Erfolgskontrolle des Digitalisierungsprogramms Bund zusammenfassen und umsetzen. Dabei hat das BMI für die steuerungsrelevanten Messgrößen des Finanzcontrollings alle Ausgaben der einzelnen Projekte zu berücksichtigen. Insgesamt sollte es nach Möglichkeit die Vereinbarkeit/Vergleichbarkeit mit dem Controlling für das föderale Digitalisierungsprogramm sicherstellen.

Das BMI hat dargelegt, seine Ansätze für das Controlling in den beiden Digitalisierungsprogrammen weiterzuentwickeln. Unter anderem sei es nun in der Lage, auf Grundlage monatlicher Meldungen aus den Digitalisierungsprojekten ein ebenso aktuelles Controlling durchzuführen. Ferner stellte es dar, dass es die Gesamtkosten für die Digitalisierungsprojekte in einem Programmmanagement-Tool erfasse. Auch stimme es sich unter anderem zu Aspekten der Programmsteuerung und des Controllings in den beiden Digitalisierungsprogrammen mit den zuständigen föderalen Stellen ab.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMI in diesem Punkt an. Gleichsam sollte es diese in einem übergreifenden

Gesamtkonzept für das Controlling bündeln. Angesichts zusätzlicher Haushaltsmittel aus dem Konjunkturpaket für die Umsetzung des OZG und der damit einhergehenden wachsenden Dynamik sollte das BMI prüfen, inwieweit es Kennzahlen zu einer effektiveren Steuerung des Programms einsetzen kann. (Tz. 7)

1 Vorbemerkungen

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) wurde mit der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern geschaffen.¹

Es verpflichtet Bund und Länder,

- bis Ende des Jahres 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten,²
- ihre Portale zu einem Portalverbund zu verknüpfen,³
- im Portalverbund Nutzerkonten bereitzustellen, über die sich Nutzer einheitlich identifizieren können.⁴

Aus dem OZG ergeben sich sowohl Aufgaben für den Bund als auch für die Länder und Kommunen. Für die Umsetzung der übergreifenden Aufgaben des Bundes ist das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zuständig (Tz. 1.1).

Die Bundesregierung will für die Umsetzung des OZG bis zum Jahr 2022 insgesamt 500 Mio. Euro investieren.⁵

In der Vergangenheit belegte Deutschland bei der Digitalisierung in europäischen und internationalen Vergleichen nur einen Platz im Mittelfeld.⁶ Vor diesem Hintergrund verfolgt das OZG unter anderem folgende Ziele⁷:

¹ Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017. BGBl. I 2017, Nummer 57, Seite 3122. hier: Artikel 9 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG), BGBl. I 2017, Nummer 57, Seite 3138.

² § 1 (1) OZG

³ § 1 (2) OZG

⁴ § 3 (2) OZG

⁵ „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land.“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin, 12. März 2019. Seite 45, Zeilen 2006 ff.

⁶ In der Begründung des OZG wird beispielhaft auf den EU-Digitalisierungsindex der Verwaltung 2016 verwiesen, in dem Deutschland im Vergleich nur Platz 18 von 28 EU-Mitgliedstaaten belegt. Siehe hierzu: Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13. Februar 2017. Siehe: Webseite Dt. Bundestag (letzter Zugriff auf die Webseite am 12. Juni 2018).

⁷ Ebenda Seite 1.

- Es will das Onlineangebot von Verwaltungsleistungen verbessern, erweitern und nach Möglichkeit bundesweit standardisierte Onlineangebote schaffen (Digitalisierung von Verwaltungsleistungen).
- Verwaltungsleistungen sollen leichter auffindbar und schnell sowie effizient über einen Portalverbund zur Verfügung gestellt werden (Portalverbund/ Verwaltungsportale von Bund und Ländern).

Der IT-Planungsrat (IT-PLR)⁸ greift seit dem Jahr 2016 die beiden oben genannten Ziele in seinen Koordinierungsprojekten⁹ „Digitalisierungsprogramm“ und „Portalverbund mit Bürger- und Unternehmenskonten“ auf. Die Zuordnung dieser Themen im BMI verdeutlicht Abbildung 1.

Abbildung 1

Themenzuordnung im BMI: Aufgaben der Arbeitsgruppen (AG) DG II 3 und DG II 4

Auftrag	Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes		
	Strategische Begleitung durch das Bundeskanzleramt		
Haushaltsposition	06 02, Titelgruppe 3, Moderne Verwaltung		06 02, Titelgruppe 4, Umsetzung der IT-Konsolidierung Bund
Maßnahme	Digitalisierungsprogramm	Portalverbund	Bundesportal und Nutzerkonto Bund
Verantwortliche Organisationseinheit im BMI	AG DG II 4		AG DG II 3
Fachliche Aufgabe	Digitalisierung der Verwaltungsleistungen		Technische Grundlagen schaffen

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

⁸ Der IT-PLR koordiniert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik und steuert Vorhaben zu Fragen des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens (E-Government). Siehe: § 1 Absatz 1 des IT-Staatsvertrags (Vertrag über die Errichtung des IT-PLR und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c Grundgesetz). Siehe: [Webseite des BMI](#) (letzter Zugriff auf die Webseite am 13. Juni 2018).

⁹ Koordinierungsprojekte verfolgen einen Fach- oder Ebenenübergreifenden Ansatz im Kompetenzbereich des IT-PLR. Dabei übt dieser keine Gestaltungsfunktion aus. Er bringt sich beratend und empfehlend in die Projekte ein und fungiert im Hinblick auf die Verbreitung, Akzeptanz und Nachnutzung der Projektergebnisse als „Multiplikator“ und Motor zur Meinungsbildung. Koordinierungsprojekte haben keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung aus dem Projektbudget des IT-PLR.

Die Digitalisierung genießt zunehmend Beachtung und Aufmerksamkeit. Hierzu gehören auch die Digitalisierung der Verwaltung und die Umsetzung des OZG. Im April 2018 gab die Staatsministerin für Digitales das Ziel vor, dass Deutschland Digital-Weltmeister werden wolle.¹⁰ Der Aufbaustab Föderale IT-Kooperation (FITKO) stellte auf seiner Webseite dar, dass Bund und Länder sich einig seien: *„Deutschlands Verwaltung solle zu einem Vorbild bei der Digitalisierung werden“*¹¹

Die Umsetzung des OZG ist Bestandteil des Koalitionsvertrags.¹² Mehrere Vorhaben der Umsetzungsstrategie der Bundesregierung „Digitalisierung gestalten“ unterstützen die Umsetzung des OZG. Das Bundeskanzleramt hat im April 2018 sein Referat 623 „Digitaler Staat“ gegründet und begleitet die Umsetzung des OZG strategisch. Das BMI hat im Mai 2018 die Referate DG II 3 „Bundesportal; Portalverbund; Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115“ und DG II 4 „Digitale Verwaltung; Digitalisierungsprogramm“ eingerichtet. Die Aufgaben dieser Referate nahmen zuvor andere Organisationseinheiten des BMI, insbesondere das Referat O 9, wahr. Seit April 2019 führt das BMI seine Referate DG II 3 und DG II 4 als Arbeitsgruppen (AG DG II 3 und AG DG II 4) fort. Zur Umsetzung des Digitalisierungsprogramms Bund beschloss das Bundeskabinett im Herbst 2018 das „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“¹³

¹⁰ Siehe zum Beispiel Artikel im Spiegel-Online vom 1. April 2019: Staatsministerin Bär: "Wir wollen Digital-Weltmeister werden"; <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/csu-staatsministerin-dorothee-baer-verspricht-gratis-wlan-in-bundesbehoerden-a-1200783.html> , letzter Aufruf am 6. Juni 2019.

¹¹ Vergleiche Webseite des Aufbaustab FITKO: <https://www.fitko.de/Start>; letzter Aufruf am 6. Juni 2019.

¹² Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD; 19. Legislaturperiode Seite 45; siehe z. B. Webseite der Bundesregierung unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>, letzter Aufruf am 6. Juni 2019.

¹³ BMI, OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes; Kabinettsbeschluss; Stand November 2018; beispielsweise zu finden auf der Webseite der Bundesregierung unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/ozg-onlinezugangsgesetz-umsetzungskonzept-1552628> (letzter Aufruf der Webseite am 14. Februar 2019).

(OZG-Umsetzungskonzept). Die Umsetzung des OZG ist regelmäßig Thema auf Fachkongressen¹⁴ zum Thema Digitalisierung und hat öffentliches Interesse.

1.1 Übergreifende Aufgaben des BMI zur Umsetzung des OZG

Das BMI übernimmt als federführendes Ressort für das OZG eine koordinierende Rolle innerhalb der Bundesverwaltung.

Aus dem OZG erwachsen folgende Aufgaben für den Bund und das BMI in seiner koordinierenden Rolle¹⁵:

1. Der Bund muss bis Ende des Jahres 2022 seine Verwaltungsleistungen (d. h., Rechtsetzung und Vollzug liegen beim Bund) digital anbieten.

Die Umsetzung erfolgt im **Digitalisierungsprogramm Bund**, dessen Steuerung die AG DG II 4 im BMI übernommen hat. Dabei ist jedes Ressort für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen innerhalb seines Geschäftsbereiches selbst verantwortlich.

2. Der Bund muss ein **Verwaltungsportal** und ein **Nutzerkonto** für den Bund bereitstellen.

Die Umsetzung erfolgt als Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ der Dienstekonsolidierung. Für die Maßnahme ist die AG DG II 3 des BMI verantwortlich.

3. Der Bund hat eine koordinierende Rolle bei der Digitalisierung der OZG-Leistungen, bei denen die Rechtsetzung beim Bund und der Vollzug in der Verantwortung von Ländern und Kommunen liegt. Diese werden im **föderalen Digitalisierungsprogramm** umgesetzt. Bund und Länder etablieren über den IT-PLR ein arbeitsteiliges Vorgehen und schaffen ein gemeinsames Programmmanagement. Die koordinierenden Aufgaben des Bundes hat die AG DG II 4 im BMI übernommen.

¹⁴ Das BMI vertrat regelmäßig die übergreifenden Aufgaben des Bundes zur Umsetzung des OZG auf den Fachkongressen und weiteren Informationsveranstaltungen. Es nutzte diese nach eigenen Angaben auch zur Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen.

¹⁵ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018.

4. Der Bund hat die Federführung bei der intelligenten Verknüpfung der Verwaltungsportale des Bundes und der Länder zum **Portalverbund**. Diese Aufgabe übernimmt die AG DG II 3 im BMI und leitet das Entwicklungsprojekt.

In einem ersten Schritt konkretisierte das BMI die Vorgaben zur Digitalisierung der Verwaltungsleistungen aus dem OZG. Das BMI erfasste gemeinsam mit dem IT-PLR alle Verwaltungsleistungen, die aus seiner Sicht unter das OZG fallen, in seinem **OZG-Umsetzungskatalog**¹⁶. Dazu nutzte es den Leistungskatalog (LeiKa) der öffentlichen Verwaltung¹⁷ als wichtigste Datenbasis. Um zu beschreiben, wann eine Verwaltungsleistung als „elektronisch angeboten“ im Sinne des OZG gilt, entwickelte es zudem ein **Reifegradmodell**. Hiermit kann eine Behörde den Digitalisierungsgrad einer Verwaltungsleistung standardisiert beschreiben. Initial umfasste dieses Modell sechs Reifegrade, von Stufe 0 (offline) bis Stufe 5 (vernetzte Online Transaktion). Nach Einschätzung des BMI musste eine Verwaltungsleistung den Reifegrad 3 haben, um die Anforderungen des OZG zu erfüllen. Dies bedeutete, dass eine Online-Beantragung möglich wäre. Ggf. müssten Nachweise in Papierform eingereicht werden. Das BMI passte im Frühjahr 2019 sein Reifegradmodell aufgrund einer internen juristischen Bewertung auf nunmehr fünf Reifegrade von Stufe 0 (offline) bis Stufe 4 (Online Transaktion) an und legte es im Juni 2019 der Konferenz der IT-Beauftragten vor. Der neu definierte Reifegrad 3 bedeutete nun für eine Leistung, dass die Beantragung einschließlich aller Nachweise online abgewickelt werden kann. Dazu gehörte insbesondere, dass die Verwaltungsleistung einen digitalen Rückkanal bereithält, beglaubigte Nachweise digital übermittelt werden können und eine online-Bezahlung auch im Widerspruchsverfahren möglich ist.

¹⁶ OZG-Umsetzungskatalog – Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes; in elektronischer Form angeboten auf der Webseite des IT-PLR unter https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/06_DigPro_OZG_Katalog/DigPro_OZG_Katalog_node.html (letzter Aufruf am 25. Juni 2019).

¹⁷ Webseite des IT-PLR <https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Anwendungen/LeiKaPlus/leiKaPlus.html> (letzter Zugriff am 10. September 2019). „Der Leistungskatalog (LeiKa) ist ein Katalog von semantisch und strukturell standardisierten Bezeichnungen einschließlich derer Beschreibungen. Er stellt ein einheitliches, vollständiges und umfassendes Verzeichnis der Verwaltungsleistungen über alle Verwaltungsebenen hinweg dar.“

1.2 Das Digitalisierungsprogramm Bund

Das BMI unterstützt mit dem Digitalisierungsprogramm Bund die Bundesbehörden bei der Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen. Da auf Bundesebene fast alle Ressorts Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen anbieten, erfordert die Umsetzung des OZG grundsätzlich die Mitarbeit aller Ressorts.

Jedes Ressort ist für die Umsetzung des OZG in seinem Geschäftsbereich zuständig.¹⁸ Der Bund muss mehr als 200 OZG-Leistungen digital anbieten, die sich auf 13 Ressorts und insgesamt 60 Bundesbehörden oder Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung verteilen.

Die technische Umsetzung des Digitalisierungsprogramms Bund setzt auf der IT-Infrastruktur des Bundes auf, die die Bundesregierung mit der IT-Konsolidierung (IT-K) Bund¹⁹ derzeit neu ausrichtet.

1.3 OZG-Umsetzung und IT-Konsolidierung Bund

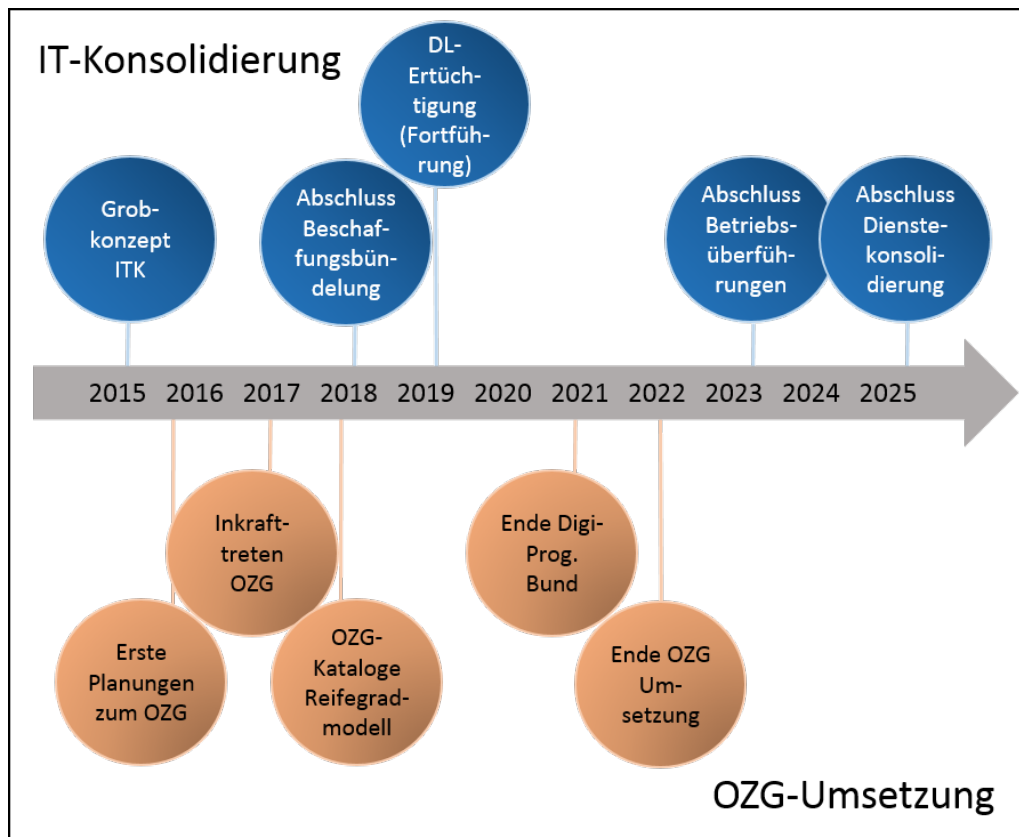
Das OZG gibt vor, dass bis Ende des Jahres 2022 Bund und Länder ihre Verwaltungsleistungen auch digital anbieten. Gleichzeitig strukturiert der Bund mit der IT-K Bund seine IT um. Abbildung 2 zeigt den zeitlichen Zusammenhang zwischen OZG und IT-K Bund.

¹⁸ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018; Kapitel 3.4, Seite 16: *„Jedes Ressort ist für die Umsetzung des OZG in seinem Geschäftsbereich und die Initiierung entsprechender Projekte für Typ 1-Leistungen in den Behörden des Geschäftsbereichs verantwortlich und entscheidet eigenständig über die Priorisierung der durch seinen Geschäftsbereich bereitgestellten Bundesleistungen.“*

¹⁹ Grobkonzept zur IT-K Bund; vom Bundeskabinett am 20. Mai 2015 beschlossen.

Abbildung 2

Zeitlicher Zusammenhang zwischen OZG-Umsetzung und IT-K Bund



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

Demnach muss der Bund die Vorgaben des OZG und die IT-K Bund weitgehend zeitgleich umsetzen.

Die IT-K Bund umfasst derzeit vier Handlungsstränge:

- Betriebskonsolidierung

Bis Ende des Jahres 2023²⁰ will die Bundesregierung 80 % des IT-Betriebs der unmittelbaren Bundesverwaltung in einigen wenigen Rechenzentren bündeln.

²⁰ Nach der ursprünglichen Planung sollte die Betriebsüberführung im Jahr 2022 abgeschlossen sein.

- Dienstekonsolidierung

Bis zum Jahr 2025 sollen die unterschiedlichen IT-Lösungen für Querschnitts-, Basis- und Infrastrukturdienste²¹ harmonisiert sein. Für jeden Dienst sollen jeweils maximal zwei IT-Lösungen genutzt werden. Eine Planungsgrundlage für die Bündelung der IT-Lösungen ist das IT-Rahmenkonzept Bund (ITRK Bund).

- Dienstleisterertüchtigung

Die Bundesregierung will die Ertüchtigung ihres IT-Dienstleisters Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) fortsetzen.

- Beschaffungsbündelung (abgeschlossener Handlungsstrang)

Bis Ende des Jahres 2018 wollte die Bundesregierung mittels der Beschaffungsbündelung 90 % aller IT-Beschaffungen in wenigen Stellen der Bundesverwaltung zusammenführen.

Das BMI plante, das Digitalisierungsprogramm Bund mit der Dienstekonsolidierung zu verzahnen. Damit will es erreichen, dass sich der Ressourcenbedarf des Digitalisierungsprogramms Bund und der Bedarf der benötigten IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung bestmöglich ergänzen. In seinem OZG-Umsetzungskonzept skizzierte das BMI den Zusammenhang zwischen Digitalisierungsprogramm Bund und Dienstekonsolidierung. Es nennt wichtige Maßnahmen des ITRK Bund für das Digitalisierungsprogramm Bund. Insbesondere die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Maßnahmen seien wichtig, um Verwaltungsleistungen online anbieten zu können.

²¹ **Basisdienste** sind technische Voraussetzung für verschiedene Querschnitts- und Fachdienste. Ein Beispiel für einen Basisdienst ist das Identity und Access Management, das für die Verwaltung von Identitäten und Zugriffsrechten auf verschiedene Anwendungen, Systeme und Ressourcen zuständig ist.

Querschnittsdienste unterstützen in mehreren Ressorts bzw. Behörden in gleicher oder ähnlicher Art anfallende Aufgaben mit Informationstechnik. Z. B. wird das Personalwesen oder das Haushaltswesen der Bundesverwaltung sinnvollerweise durch zahlreiche Querschnittsdienste realisiert, die von jeder Behörde genutzt werden können.

Infrastrukturdienste stellen die gemeinsamen IT-Infrastrukturen wie zentrale Rechnerleistung, Datenspeicherung, Datensicherung und Kommunikation.

Tabelle 1

Priorisierung von – für die OZG-Umsetzung bedeutsamer – Maßnahmen

Maßnahme	Priorität ²²
Bundesportal und Nutzerkonto Bund	A
Content Management System (Government Site Builder)	B1
Formular-Management-System (FMS)	B1
E-Payment	B1

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

Die Bundesregierung räumte den vier genannten Maßnahmen eine hohe Priorität ein. Die Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ bewertete sie mit der Priorität A und die übrigen drei Maßnahmen mit der Priorität B 1 (siehe Tabelle 1). Die Bundesbehörden sind grundsätzlich verpflichtet, die von der Dienstekonsolidierung angebotenen IT-Lösungen zu nutzen.

Die zentralen IT-Lösungen zu den vier Maßnahmen betrieb das ITZBund oder es bereitet deren Betrieb derzeit vor. Das BMI plante, dass das ITZBund auch die IT-Lösungen aus dem Digitalisierungsprogramm Bund betreiben solle.

1.4 Die EU-Verordnung zum Single Digital Gateway

Das OZG deckt wesentliche Inhalte der EU-Verordnung zum Single Digital Gateway (SDG-VO)²³ ab. Ziel der SDG-VO ist der bessere Online-Zugang zu Informationen und Verwaltungsleistungen in der ganzen Europäischen Union über ein zentrales Online-Portal. Dazu wird die bereits bestehende digitale EU-Plattform „Your Europe“ aus- und umgebaut.

Insbesondere nennt die SDG-VO 21 Verwaltungsleistungen, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bis Ende des Jahres 2023 vollständig online bereitstellen müssen. Davon sind zurzeit 19 Verwaltungsleistungen im OZG-

²² Kategorien zur Priorisierung von IT Maßnahmen mit abnehmender Priorität: A, B1, B2, B3, C

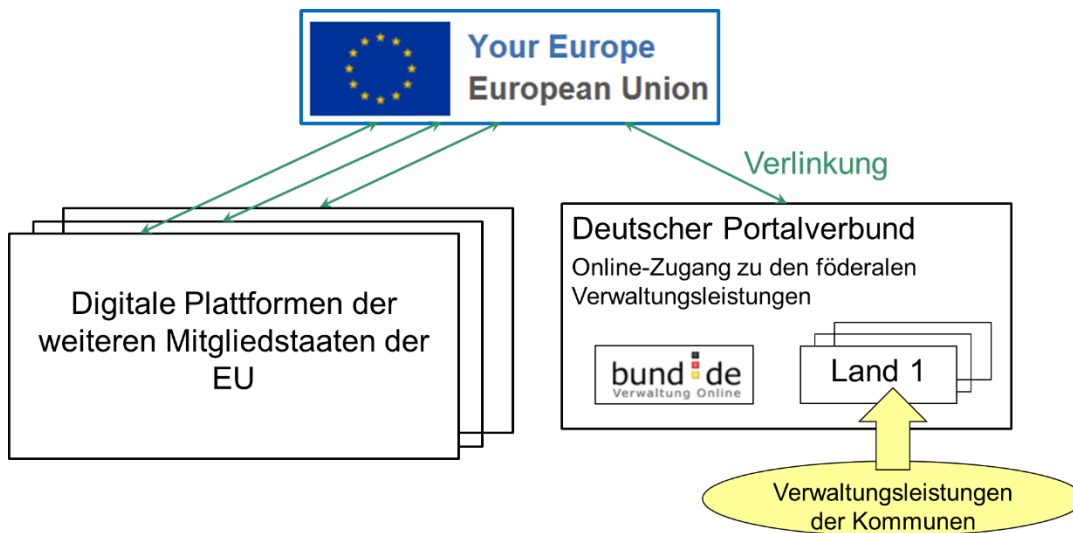
²³ VERORDNUNG (EU) 2018/1724 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nummer 1024/2012; siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1559821905559&uri=CELEX:32018R1724> (letzter Aufruf am 6. Juni 2019).

Umsetzungskatalog erfasst.²⁴ Die Informationen zu diesen Verwaltungsleistungen sollen die Mitgliedsstaaten grundsätzlich²⁵ bis Ende des Jahres 2020 bereitstellen.

Zusätzlich zur Unterstützung des OZG bildeten die Projekte der AG DG II 3 die technische Grundlage zur Umsetzung der SDG-VO in Deutschland. Das BMI plante, über eine Verlinkung des Portalverbunds in die Plattform „Your Europe“ die in der SDG-VO geforderten Informationen und Verfahren bereitzustellen.

Abbildung 3

Verlinkung des Portalverbunds in das europäische Portal „Your Europe“



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung, angelehnt an die Präsentation „Single Digital Gateway der EU“, Fachkongress des IT-PLR 2018.

1.5 Umfang der Prüfung

Wir haben geprüft, welche Maßnahmen das BMI ergriffen hat, um die mit dem OZG verfolgten Ziele zu erreichen. Als Schwerpunkte haben wir einerseits das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ und andererseits das Digitalisierungsprogramm Bund betrachtet. Daraus resultieren zwei Teilprüfungsmitteilungen. Die erste Teilprüfungsmitteilung enthält die Prüfungsfeststellungen zur OZG-Umsetzung im Allgemeinen und zum Umfang des Digitalisierungsprogramms. Diese Teilprüfungsmitteilung umfasst die Prüfungsfeststellungen zu dem Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ und geht dabei insbesondere

²⁴ Nicht erfasst ist zum einen die Ausstellung einer Europäischen Krankenversicherungskarte; hierfür sind in Deutschland die Krankenkassen zuständig.

²⁵ Kommunalbehörden müssen gemäß SDG, Artikel 39, die geforderten Informationen zu ihren Verwaltungsleistungen erst bis Ende des Jahres 2022 zur Verfügung stellen.

auf die Projektstrukturen ein. Sie enthält außerdem die Prüfungserkenntnisse zu den Programmstrukturen und dem Controlling des Digitalisierungsprogramms Bund. Die erhobenen Sachverhalte spiegeln den Sachstand zum 1. Juni 2019 wieder.

Die Prüfung „Digitalisierungsprogramm/Portalverbund“ ergänzt die Prüfung des Bundesrechnungshofes zur Organisation der Digitalisierung im BMI (Gz.: VII 5 - 2019 - 0244).

2 Personaleinsatz

2.1 Sachverhalt

Die Aufgaben der AG DG II 4 und der AG DG II 3 dienen der Umsetzung des OZG. Der Gesetzentwurf enthält keine Angaben zum Erfüllungsaufwand für das OZG:²⁶

- Angaben zu haushalterischen Auswirkungen unter „D. Haushaltswirkungen ohne Erfüllungsaufwand“ fehlen.
- Der Gesetzentwurf beschreibt, dass der Bundesverwaltung ein Mehraufwand während der Einführungs- und Betriebsphase entstehe. Dieser Mehraufwand ist nicht beziffert.
- Der Gesetzentwurf enthält keine Angaben zum Personalaufwand.

Der Nationale Normenkontrollrat hatte die Ressorts angehalten, den Erfüllungsaufwand bis April 2017 nachträglich zu erfassen.²⁷ Die Beschlussempfehlung für den Deutschen Bundestag zum OZG vom 31. Mai 2017 enthielt keine Angaben zum Erfüllungsaufwand für das OZG.²⁸

²⁶ Siehe Bundestagsdrucksache 18/12589 vom 31. Mai 2017 in Verbindung mit Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13. Februar 2017; der Erfüllungsaufwand zum OZG (§ 9 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften) ist in der Bundestagsdrucksache 18/11135, Seite 7 ff., beschrieben.

²⁷ Siehe Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13. Februar 2017, Seite 121.

²⁸ Bundestagsdrucksache 18/12589 vom 31. Mai 2017.

2.1.1 Aufgaben des BMI beim Digitalisierungsprogramm

Das BMI merkte an, dass *„die Umsetzung des OZG [...] die Verwaltung [...] vor eine noch größere Herausforderung als vorangegangene Programme zur Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung“* stelle.

Für das Digitalisierungsprogramm richtete das BMI die AG DG II 4 „Digitale Verwaltung; Digitalisierungsprogramm“ ein (Tz. 1). Die AG DG II 4 hatte im Juni 2018 vier und im Dezember 2018 dann fünf Beschäftigte. Für die Umsetzung des OZG habe das BMI im Jahr 2019 insgesamt 44 Stellen erhalten, von denen 15 Stellen auf die AG DG II 4 entfallen. Das BMI legte im April 2019 fest, dass die AG DG II 4 mit insgesamt 23 Dienstposten (Funktionensoll) besetzt werden solle. Im Juni 2019 gehörten der AG DG II 4 insgesamt sieben Beschäftigte (inklusive Referatsleiter) an. Das BMI erklärte im August 2019, dass in der nächsten Zeit elf weitere Beschäftigte hinzukämen. Außerdem liefen weitere Personalgewinnungsverfahren.

Bis Ende des Jahres 2022 stehen für die Aufgaben des Bundes zum Digitalisierungsprogramm insgesamt 500 Mio. Euro zur Verfügung (Tz. 1). Hinzu kommen ggf. weitere Haushaltsmittel in den Ressorts. Für das Jahr 2018 sah der Bundeshaushalt für die Verwaltungsdigitalisierung insgesamt 47,8 Mio. Euro²⁹ vor, von denen 44,6 Mio. Euro für die Umsetzung des OZG eingeplant waren. Hiermit finanzierte das BMI das Projekt Portalverbund und das Digitalisierungsprogramm. Für die Verwaltungsdigitalisierung tatsächlich ausgezahlt wurden im Jahr 2018 insgesamt rund 3,2 Mio. Euro.

Die Umsetzung des Digitalisierungsprogramms soll in drei Arbeitssträngen erfolgen:³⁰

- Gemeinsame Grundlagen,
- Digitalisierungsprogramm Bund und
- Föderales Digitalisierungsprogramm.

²⁹ Titel 0602 532 38 „Verwaltungsdigitalisierung“.

³⁰ OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes; Stand November 2018; BMI. Das BMI/Referat DG II 4 stimmte dieses Konzept mit den Bundesressorts ab und legte es anschließend dem Bundeskabinett zu dessen Sitzung am 14./15. November 2018 vor.

Die AG DG II 4 nahm Aufgaben in allen drei Arbeitssträngen wahr. Beispielsweise koordinierte AG DG II 4 die Fortschreibung des OZG-Umsetzungskatalogs³¹, unterstützte die inhaltliche Themenfeldplanung³² für die 14 Themenfelder und stellte rund 30 Digitalisierungslabore bereit (Arbeitsstrang „Gemeinsame Grundlagen“). Darüber hinaus nahm es gemeinsam mit dem Aufbaustab FITKO die Federführung im Koordinierungsprojekt „Digitalisierungsprogramm – Phase 2“ des IT-PLR wahr (Arbeitsstrang „Föderales Digitalisierungsprogramm“).³³ Für das Digitalisierungsprogramm Bund oblag AG DG II 4 das Programmmanagement (Tz. 1.2).

Bei ihren Aufgaben ließ sich AG DG II 4 von externen Unternehmen unterstützen.

2.1.2 Die Projekte „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ und „Portalverbund“

Zur Umsetzung des OZG führte das BMI neben dem Digitalisierungsprogramm weitere Projekte durch. Dazu zählten insbesondere

- das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“,
- das Projekt „Portalverbund“ (Bund-Länder-übergreifendes Projekt),
- das Projekt „Interoperabilität der Nutzerkonten“ (Bund-Länder-übergreifendes Projekt) und
- der Beitrag des BMI zur SDG-VO.

Diese Projekte setzte die AG DG II 3 „Bundesportal; Portalverbund; Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115“ um (Tz. 1).

³¹ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018

³² Entscheidung 2018/36 – Umlaufbeschluss zur Koordinierung Umsetzung Onlinezugangsgesetz (OZG); s. Webseite des IT-PLR (letzter Aufruf am 18. Juli 2019): https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2018/Umlaufverfahren_OZG_Umsetzung.html?pos=1

³³ Beschluss 2018/38 des IT-PLR; 27. Sitzung am 25. Oktober 2018; Webseite des IT-PLR (letzter Aufruf am 18. Juli 2019): https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2018/Sitzung_27.html?pos=2

Das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ gliederte sich in drei Teilprojekte und hatte gemäß ITRK Bund 2019 einen finanziellen Umfang von über 95 Mio. Euro. Für den Portalverbund hatte das BMI für die Jahre 2018 bis 2022 nach eigenen Angaben insgesamt 58 Mio. Euro eingeplant.

Ursprünglich, von September 2016 bis Juli 2017, initiierten zwei Beschäftigte die oben genannten Projekte und setzten diese um.

Im Dezember 2018 nahmen sieben Beschäftigte die Aufgaben der AG DG II 3 zur Umsetzung des OZG wahr. Zu diesem Zeitpunkt hatte die AG DG II 3 insgesamt 17 Beschäftigte. Die übrigen zehn Beschäftigten setzte das BMI für Aufgaben aus dem Bereich „Geschäftsstelle 115“ ein. Das BMI gab an, dass die zehn Beschäftigten aus dem Bereich „Geschäftsstelle 115“ nicht anderweitig eingesetzt werden dürften, da die Stellen im Jahr 2020 an die FITKO übergeben werden sollten.

Im Oktober 2019 nahmen zehn Beschäftigte (9,25 Dienstposten) die Aufgaben der AG DG II 3 zur Umsetzung des OZG wahr.

Insbesondere zum Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ forderte das BMI über das ITRK Bund zu Beginn der Jahre 2017, 2018 und 2019 zusätzliche Stellen an.³⁴ Diese Stellen hat das BMI bislang nicht erhalten.

Die AG DG II 3 ließ sich bei ihren Aufgaben zur Umsetzung des OZG von externen Unternehmen unterstützen.

2.2 Würdigung

Die Umsetzung des OZG ist ein wesentliches Ziel der Bundesregierung und des IT-PLR (Tz. 1). Sie kann nur mit einem Erfolg des Digitalisierungsprogramms und der Projekte „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“, Portalverbund und Interoperabilität der Nutzerkonten gelingen. Demzufolge nehmen die AG DG II 4

³⁴ Folgenden Personalbedarf meldete das BMI für seine Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ über das ITRK Bund an:

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ITRK Bund 2018 (gD/hD)	1,0/2,5	1,0/2,5	1,0/2,5	0/0	0/0	--
ITRK Bund 2019 (gD/hD)	--	3,0/2,5	3,0/2,5	2,0/0,0	2,0/0,0	2,0/0,0
ITRK Bund 2020 (gD/hD)	--	--	3,0/2,5	3,0/2,5	3,0/2,5	3,0/2,5

bzw. die AG DG II 3 zentrale und umfangreiche Aufgaben zur Umsetzung des OZG wahr. Auch wenn der Gesetzentwurf den Erfüllungsaufwand nicht beziffert hatte, hat sich der Umfang dieser Aufgaben spätestens mit der Verabschiedung des OZG im August 2017 abgezeichnet. Bereits im Jahr 2016 hätte das BMI den Umfang dieser Aufgaben abschätzen können, als der IT-PLR seine beiden Koordinierungsprojekte „Digitalisierungsprogramm“ und „Portalverbund mit Bürger- und Unternehmenskonten“ aufgesetzt hat. Dennoch hat das BMI erst deutlich später zusätzliche Stellen für die Aufgaben der AG DG II 3 und der AG DG II 4 bereitgestellt. Insbesondere hat das BMI erst im Jahr 2019 damit begonnen, zusätzliche Stellen in der AG DG II 4 zu schaffen. Dies stand im Widerspruch zur hohen Priorität der Umsetzung des OZG und zu dessen zeitlichen Vorgaben.

Das BMI hätte bereits im August 2017 erkennen können und müssen, dass es auch mit externer Unterstützung nicht möglich ist, dass vier Beschäftigte alle anfallenden Aufgaben der AG DG II 4 rechtzeitig und angemessen umsetzen können. Die Bewilligung der 15 zusätzlichen Stellen war zwar ein wichtiger Schritt, ist aber zu spät gekommen.

Die Projekte „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“, „Portalverbund“ und „Interoperabilität der Nutzerkonten“ sind jeweils anspruchsvolle und große Projekte. Auch hier hat das BMI zu spät erkannt, dass trotz externer Unterstützung zu Beginn zwei, später sieben Beschäftigte nicht ausreichen, um diese Projekte gleichzeitig umzusetzen. Diese Projekte sind jedoch wesentliche Bausteine für die Umsetzung des OZG auf Bundesebene gewesen und auch Bundesländer-übergreifend. Ebenso sind sie wesentliche Bausteine für die Umsetzung der SDG-VO in Deutschland gewesen (Tz. 1.4).

Auch hier ist die Bewilligung weiterer Stellen ein wichtiger Schritt, diese ist aber ebenfalls zu spät gekommen.

Die unzureichende Personalausstattung der AG DG II 3 und der AG DG II 4 hat insbesondere zu strukturellen Mängeln im Projekt- und Programmmanagement geführt (Tzn. 3 bis 7).

2.3 Empfehlung

Das BMI sollte künftige Vorhaben zur Digitalisierung bereits von Beginn an besser planen. Dazu gehört auch, in entsprechenden Gesetzesvorhaben den Erfüllungsaufwand zu beziffern. Damit kann es Personalengpässen vorbeugen.

Für die Umsetzung des OZG sollte das BMI die notwendigen (Personal-)Ressourcen entsprechend

- der Priorität der Umsetzung des OZG und
- der gesetzlichen Fristen des OZG

durchgehend bereitstellen. Es musste den Personalbedarf sachgerecht ermitteln und nachvollziehbar dokumentieren.³⁵

Bei fehlenden Ressourcen musste es seine umfangreichen Aufgaben geeignet und transparent priorisieren.

2.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die verwaltungsinternen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung des OZG in der Beratungsphase zum Gesetz nicht in dem gleichen Maße beleuchtet wurden wie die Anforderungen an die Verwaltung. Dieser Umstand würde bis heute nachwirken. Es habe mit der Aufstellung des Personalhaushalts 2018 für das Thema „Digitale Gesellschaft, Verwaltungsdigitalisierung und Informationstechnik, Cyber- und IT-Sicherheit“ 62 Stellen angemeldet. Diese seien im späteren zweiten Regierungsentwurf nicht berücksichtigt worden. Es hat übereinstimmend mit unserer Empfehlung die Auffassung vertreten, dass es für das BMI künftig noch wichtiger werden würde, bei fehlenden Ressourcen seine Aufgaben geeignet und transparent zu priorisieren. Ferner hat es mitgeteilt, die erfolgreiche Umsetzung des OZG mit einer geänderten Aufbau- und Ablauforganisation unterstützen zu wollen. Hierzu plane es, eine neue, eigenständige Abteilung unter Leitung des zuständigen Staatssekretärs einzurichten.³⁶

³⁵ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung zu § 17.

³⁶ Die neue Abteilung „Digitale Verwaltung“ wurde zum 1. Juni 2020 eingerichtet. Die Aufgaben der AG DG II 3 gingen im Wesentlichen auf das Referat DV 3 über. Die Aufgaben der AG DG II 4 wurden im Wesentlichen in der AG DV 4 fortgeführt. Im vorliegenden Dokument werden weiterhin die alten Organisationsbezeichnungen verwendet.

2.5 Abschließende Würdigung

Das BMI will unseren Empfehlungen in weiten Teilen folgen.

Der Bundesrechnungshof erwartete, dass das BMI die neue Abteilung mit einer begleitenden Erfolgskontrolle evaluiert.

Die Gründe, die dazu führten, dass die ursprünglich eingebrachten Stellenforderungen nicht in den Personalhaushalt 2018 eingegangen sind, hat es nicht dargestellt. Notwendige und nachvollziehbar begründete Bedarfe bleiben nicht ohne Weiteres unberücksichtigt. Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung.

Das BMI hat bei künftigen Gesetzesvorhaben den Erfüllungsaufwand sorgfältiger zu beziffern. Dabei sollte es insbesondere den Personalbedarf sachgerecht ermitteln und nachvollziehbar dokumentieren.

3 Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“: Wirtschaftlichkeit

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Wirtschaftlichkeit

Haushaltsmittel

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) nahm die Maßnahme „Verwaltungsportal und Servicekonto Bund (Portalverbund)“ Anfang des Jahres 2017 als neue Maßnahme in sein ITRK Bund für das Haushaltsjahr 2018 auf. Dabei ging er davon aus, dass die Entwicklung der IT-Lösung bis Ende des Jahres 2019 abgeschlossen werde. Für die Entwicklung bis zur Inbetriebnahme sah er Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 9,5 Mio. Euro für den Zeitraum der Jahre 2017 bis 2019 vor.

Ende des Jahres 2016 erstellte das BMI eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe), die es im August 2017 aktualisierte. Diese führte es gemäß Fachkonzept WiBe 5.0³⁷ als Vorkalkulation durch. Dabei bezifferte es die haushaltswirksamen Entwicklungskosten für die Jahre 2017 bis 2019 auf etwa 7,7 Mio. Euro.

³⁷ BfIT, WiBe 5.0 - Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT; Version 5.0 – 2014.

Anfang des Jahres 2018 wies der BfIT mit seinem ITRK Bund 2019 Steigerungen der Haushaltsmittel für die Entwicklung aus. Er veranschlagte Haushaltsmittel für die Jahre 2018 bis 2022 von über 95 Mio. Euro. Die Steigerungen der geplanten Haushaltsmittel waren dem BMI seit Oktober 2017 weitgehend bekannt. Das BMI gab an, dass es zuvor aufgrund des OZG seine Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ noch einmal ganzheitlich betrachtet habe. Es wollte den Bundesbehörden für die Umsetzung des OZG ein „Rundum-Sorglos-Paket“ anbieten. Dazu gehörte unter anderem, dass das BMI auch die Entwicklung der Online-Leistungen über die Maßnahme finanzieren wollte.

In seinem ITRK Bund 2020 veranschlagte der BfIT Haushaltsmittel für die Entwicklung von rund 58 Mio. Euro. Nach Angaben des BMI haben sich die veranschlagten Haushaltsmittel verringert, da einige Aufgaben dem Portalverbund und dem Digitalisierungsprogramm zugeordnet würden. Insbesondere sollte nun die Entwicklung der Online-Leistungen im Digitalisierungsprogramm Bund erfolgen. Daher würden diese Aufgaben nicht mehr über das ITRK Bund finanziert. Eine Übersicht zu den in den ITRK Bund für die Jahre 2018, 2019 und 2020 veranschlagten Haushaltsmitteln zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2

Verwaltungsportal und Nutzerkonto Bund: Veranschlagte Haushaltsmittel für die Entwicklung bis Inbetriebnahme in Mio. Euro

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Summe
ITRK Bund 2018 (in Mio. Euro)	4,0	3,0	2,5	0	0	--	9,5
ITRK Bund 2019 (in Mio. Euro)	--	22,139	18,539	18,949	18,110	18,090	> 95,7
ITRK Bund 2020 (in Mio. Euro)	--	--	16,080	16,080	14,520	11,905	> 58,6

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

Der BfIT verweist in seinem ITRK Bund 2019 und in seinem ITRK Bund 2020 auf die Vorkalkulation aus dem Jahr 2017. Er weist dabei nicht auf die Steigerung der Haushaltsmittel gegenüber den Angaben aus der Vorkalkulation hin.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Das BMI untersuchte in seiner Vorkalkulation aus dem Jahr 2017 den Fall, dass das Bundesportal von einem externen Dienstleister entwickelt würde und

ein bestehendes Nutzerkonto eines Bundeslandes ohne Vergabeverfahren genutzt werden könne. Alternativen verglich das BMI in seiner Vorkalkulation nicht.

Im Vorfeld der Vorkalkulation gab das BMI Studien zu den Themen Portalverbund, Bundesportal und Nutzerkonto in Auftrag. Das BMI nutzte die Ergebnisse dieser Studien als Entscheidungsgrundlage für sein weiteres Vorgehen. Im Wesentlichen folgte es den Vorschlägen der Studien. Ebenso flossen die Ergebnisse zum Bundesportal und zum Nutzerkonto Bund in die Vorkalkulation ein. Dabei nutzte das BMI die Ergebnisse der Studien insbesondere dazu, in seiner Vorkalkulation ein valides Modell vom Untersuchungsgegenstand skizzieren zu können. Die Alternativen, die in den Studien untersucht wurden, führte das BMI in seiner Vorkalkulation nicht auf.

Das BMI gab zum Nutzerkonto an, dass es aus folgenden Gründen entschieden habe, das bestehende Nutzerkonto eines Bundeslandes einzusetzen:

1. Die Studie zum Nutzerkonto schätzte dieses Nutzerkonto als geeignet für den Einsatz auf Bundesebene ein. Weitere Bewertungen seien erforderlich.
2. Das BMI wollte die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Digitalisierung stärken. Es wollte das Signal setzen, dass der Bund mit den Ländern zusammenarbeiten wolle.
3. Das BMI wollte dazu beitragen, dass die Verwaltung in Deutschland möglichst wenig unterschiedliche Nutzerkonten für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen bereitstelle. Dies sei ein nutzerfreundlicher Ansatz. Aus Nutzersicht sei es wünschenswert, dass die Verwaltung ein einheitliches Nutzerkonto anbietet.

Im Anschluss an die Studien beauftragte das BMI eine Wirtschaftskanzlei damit, ein Rechtsgutachten zur Vergabepflicht beim Nutzerkonto zu erstellen. Ziel dieses Rechtsgutachtens sei es gewesen festzustellen, unter welchen vergaberechtlichen Rahmenbedingungen das BMI das bestehende Nutzerkonto des Bundeslandes nachnutzen könne.

Das BMI schrieb seine Vorkalkulation aus dem Jahr 2017 bislang nicht fort. Es gab im ITRK Bund 2019 und 2020 an, dass es in der Fortschreibung der WiBe die Nutzeneffekte monetär bestimmen und weiter ausdifferenzieren werde.

3.1.2 Zeitlicher Verlauf

In seinem ITRK Bund 2018 sah der BfIT vor, dass eine Grundversion des Bundesportals inklusive des Nutzerkontos Ende des Jahres 2017 den Live-Betrieb aufnimmt. Bis Ende des Jahres 2019 wollte er die Entwicklungsphase der Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ abschließen.

In seinem ITRK Bund 2019 passte der BfIT seine Meilensteine an. Er plante nun, das Bundesportal mit dem Nutzerkonto im Februar 2018 in einer Grundversion freizuschalten.

In seinem ITRK Bund 2020 passte der BfIT seine Meilensteine erneut an. Er plante, das Nutzerkonto im März 2019 an das Bundesportal anzubinden. Darüber hinaus plante er im Herbst 2018, dass das Bundesportal spätestens ab März 2019 ausschließlich über die URL <http://www.bund.de> erreichbar sei.

Tatsächlich schaltete er im September 2018 eine Betaversion des Bundesportals frei. Diese war über die URL www.beta.bund.de über das Internet ohne Zugangsbeschränkung erreichbar. Die Betaversion enthielt nicht die Funktionalitäten des Nutzerkontos. Das BMI schaltete das Nutzerkonto Ende März im Informationsverbund Berlin-Bonn frei. Es war nicht über das Internet zugänglich.

Im Herbst 2019 war das Bundesportal weiterhin über die URL www.beta.bund.de erreichbar.³⁸ Im September 2019 schaltete das BMI das Nutzerkonto Bund auch im Internet frei.³⁹

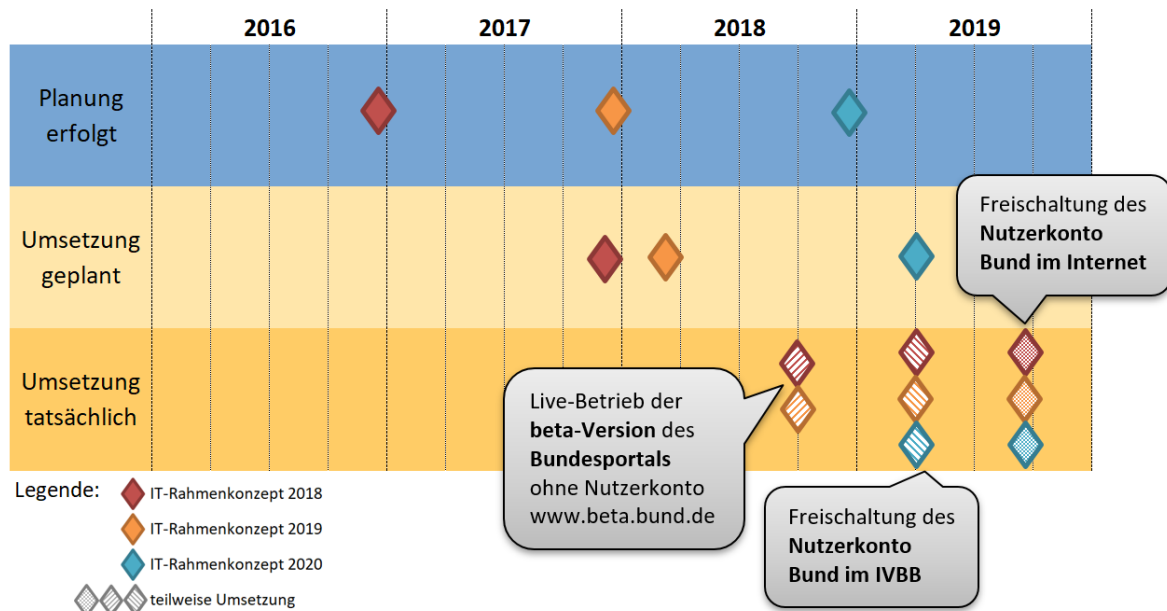
Eine Übersicht zum Zeitpunkt der Planung, dem geplanten Zeitpunkt für die Umsetzung und der tatsächlich erfolgten Umsetzung der Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ gemäß der ITRK Bund findet sich in Abbildung 4.

³⁸ Webseite www.beta.bund.de, letzter Aufruf am 20. November 2019.

³⁹ Webseite des Bundesportals; <https://www.beta.bund.de/DE/Content/Artikel/Login/Login.html>; Webseite des Nutzerkontos; <https://id.bund.de/de/eservice/konto>, letzter Aufruf am 20. November 2019.

Abbildung 4

Planungen und Umsetzung der Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ – Live Betrieb von Bundesportal und Nutzerkonto als Grundversion



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

3.1.3 Aufwand für die Anbindung der Online-Leistungen

Für die Integration der ersten ein bis zwei Online-Leistungen in das Bundesportal veranschlagte die Vorkalkulation 10 000 Euro. Das BMI beschrieb in seiner Vorkalkulation nicht, was es unter einer Integration in das Bundesportal versteht und welche Aufgaben damit verbunden sind. Die Vorkalkulation wies die Ausgaben für die Integration der weiteren Online-Leistungen und deren Anzahl nicht gesondert aus. Sie berücksichtigte diese Ausgaben über die Wartungs-, Pflege- und Weiterentwicklungskosten unter den Betriebskosten. Für diese sah sie für die Jahre 2018 bis 2021 insgesamt 2,4 Mio. Euro vor.

Das BMI gab an, dass im Herbst 2017 bei der nochmaligen ganzheitlichen Betrachtung (Tz. 3.1.1) neue Anforderungen für die Anbindung der Online-Leistungen hinzugekommen seien. Im ITRK Bund 2019 waren für die Erstellung und Anbindung von insgesamt 500 Online-Leistungen in den Jahren 2018 bis 2022 zusammen 65 Mio. Euro geplant. Das ITRK Bund 2020 sah für die Anbindung von insgesamt 400 Online-Leistungen in den Jahren 2019 bis 2022 insgesamt 20 Mio. Euro vor. Eine Übersicht zeigt Tabelle 3.

Tabelle 3

Aufwand für die Anbindung der Online-Leistungen an das Bundesportal

Dokument	Gesamtkosten (in Mio. Euro)	Anzahl der Leistungen	Anmerkung
WiBe (Vorkalkulation)	0,01	1 bis 2	Angegebene Ausgaben für die Integration der ersten ein bis zwei Online-Leistungen.
		weitere	Berücksichtigt über die Wartungs-Pflege und Weiterentwicklungskosten unter den Betriebskosten.
ITRK Bund 2019	65	500	Erstellung und Anbindung von jeweils 100 Online-Leistungen in den Jahren 2018 bis 2022.
ITRK Bund 2020	20	400	Anbindung von jeweils 100 Online-Leistungen in den Jahren 2019 bis 2022.

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

Das BMI richtete ein Teilprojekt „Anbindung Pilotbehörden“ ein, das die Anbindung der Online-Lösungen konzeptionell vorbereiten und die (Pilot-)Behörden bei der Anbindung ihrer Online-Leistungen begleiten soll. Es plante, den Behörden einen Integrationsleitfaden zur Verfügung zu stellen. Dieser sollte ihnen einen Überblick über die verschiedenen Integrationsmöglichkeiten von Online-Leistungen und Fachportalen in das Bundesportal geben. Der Integrationsleitfaden lag im Februar 2019 im Entwurf vor. Dieser Entwurf bezog sich auf das ursprüngliche Reifegradmodell. Er ging nicht auf die Anpassungen des Reifegradmodells aufgrund der internen juristischen Bewertung des BMI im Frühjahr 2019 ein. Das BMI plante, im Herbst 2019 den Behörden eine Vorabversion des Integrationsleitfadens bereitzustellen.

Mit dem Integrationsleitfaden will das BMI den Bundesressorts und den nachgeordneten Behörden zeigen,

1. wie sie digitalisierte Leistungen und Fachportale in das Verwaltungsportal des Bundes integrieren können,
2. wie sie das Nutzerkonto des Bundes zur Identifizierung des Anwenders und zur Abwicklung der online Verfahren einsetzen können,
3. welche EU-Qualitätskriterien sie einhalten müssen und
4. wie sie verbindliche Basiskomponenten der IT-K Bund für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen nutzen (z. B. FMS) oder an Verwaltungsleistungen des Bundes anbinden (z. B. ePayment Komponente).

Der Entwurf des Integrationsleitfadens enthält unter anderem Checklisten, die die Ressorts und Behörden unterstützen sollen.

3.2 Würdigung

Das BMI hätte in seiner Vorkalkulation aus dem Jahr 2017 Alternativen – wie die in den Studien genannten Möglichkeiten – verglichen haben müssen. Dabei sieht das WiBe-Konzept auch vor, dass Alternativen ausgeschlossen werden können, sofern sie nicht alle Ziele erreichen. Die Gründe hierfür sind zu dokumentieren.⁴⁰ Spätestens nachdem das BMI die massiven Steigerungen bei den Haushaltsmitteln im Herbst 2017 erkannt hatte, hätte es seine WiBe fort-schreiben und darin auch mögliche Alternativen überdenken und neu bewerten müssen. Bei geplanten Ausgabensteigerungen von über 85 Mio. Euro (Ver-zehnfachung der geplanten Ausgaben, vgl. Tabelle 2) und einer zeitlichen Ver-zögerung von mehr als eineinhalb Jahren hat es nicht ausgereicht, eine Fort-schreibung der WiBe lediglich geplant zu haben.

Insbesondere für die Anbindung der Online-Leistungen an das Bundesportal hat das BMI versäumt, die Ausgaben zu Beginn des Projektes realistisch einzu-schätzen. Aus den Angaben aus der Vorkalkulation und den ITRK Bund 2019 und 2020 haben sich folgende durchschnittliche Ausgaben ergeben (Tabelle 4).

⁴⁰ BfIT; WiBe 5.0 – Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT; Version 5.0 – 2014; Anlage zum Beschluss Nummer 2015/3 des Rates der IT-Beauftragten der Ressorts vom 19. Februar 2015.

Tabelle 4

Durchschnittliche geplante Ausgaben für die Anbindung einer einzelnen Online-Leistung

Dokument	Geplante Ausgaben (Online-Leistung)	Anmerkung
WiBe (Vorkalkulation)	10 000 Euro	Angegebene Kosten für die Integration der ersten ein bis zwei Online-Leistungen; Die Kosten für die Anbindung weiterer Online-Leistungen sind nicht gesondert beziffert.
ITRK Bund 2019	130 000 Euro	Durchschnittliche Ausgaben für die Erstellung und Anbindung einer der 500 Online-Leistungen.
ITRK Bund 2020	50 000 Euro	Durchschnittliche Ausgaben für die Anbindung einer der 400 Online-Leistungen.

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

Demnach waren die durchschnittlichen geplanten Ausgaben für die Anbindung einer Online-Leistung erheblich gestiegen. Das BMI hatte erkannt, dass die Anbindung der Online-Leistungen komplexer, kostenintensiver und umfangreicher war als ursprünglich geplant. Es hatte bereits Gegenmaßnahmen ergriffen, in dem es ein eigenes Teilprojekt eingerichtet sowie einen Integrationsleitfaden erarbeitet hatte.

Wenn es seinen Integrationsleitfaden an das überarbeitete Reifegradmodell angepasst hätte, hätte das BMI für die Behörden Klarheit und Transparenz darüber schaffen können, welche Aufgaben und welchen Aufwand die Änderungen des Reifegradmodells nach sich ziehen. Ebenso hätte es dann ermitteln können, wie sich die Änderungen des Reifegradmodells auf den Aufwand für die Anbindung der Online-Leistungen auswirken.

3.3 Empfehlung

Das BMI sollte die WiBe zu seinem Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ fortschreiben. Dabei hat es auch zu untersuchen, welche Handlungsalternativen es zu seinem Vorgehen gibt und diese anschließend zu bewerten.

Falls es Handlungsalternativen ausschließt, weil diese nicht zum Ziel führen, muss es dies in seiner WiBe dokumentieren.

Sofern das BMI sein derzeitiges Vorgehen beibehält, sollte es die Anbindung der Online-Leistungen effektiv und effizient gestaltet haben. Wir haben dazu empfohlen, insbesondere den Integrationsleitfaden an das überarbeitete Reifegradmodell anzupassen und den Behörden als Unterstützung zur Verfügung zu stellen.

3.4 Stellungnahme des BMI

Beginnend mit dem ITRK Bund 2021 führt das BMI die Projekte „Nutzerkonto Bund“ und „Verwaltungsportal Bund (Bundesportal)“ als zwei eigenständige Maßnahmen fort. Es hat dazu erklärt, dass es je Maßnahme eine WiBe (WiBe v2) erstellt habe, die es auch fortschreiben wolle. Beide Maßnahmen wiesen bei der Nutzung der zentralen IT-Lösungen durch andere Behörden einen positiven Kapitalwert aus.

3.5 Abschließende Würdigung

Wir haben die WiBe v2 geprüft und festgestellt, dass einige Fragen weiterhin offen sind⁴¹:

- Weshalb werden die Nutzenpotenziale erstmalig angenommen?
- Auf welcher Grundlage wurden die angenommenen Nutzenpotenziale ermittelt?
- Was sind die maßgeblichen Treiber für eine erneute Kostensteigerung um rund 66 % gegenüber der Planung der Gesamtkosten aus dem ITRK Bund 2020?
- Welche möglichen Alternativen hat das BMI betrachtet und aus welchen Gründen nicht weiterverfolgt?

Wir erwarten, dass das BMI diese Punkte in den weiteren begleitenden WiBe'n sowie der abschließenden Erfolgskontrolle berücksichtigt.

Auf unsere Empfehlung zum Integrationsleitfaden ist das BMI in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Das BMI hat uns aber inzwischen mitgeteilt,

⁴¹ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung zu § 7 Ziffer 2.

dass es den Integrationsleitfaden aktualisiert und allen Ressorts bereitgestellt habe. Der Punkt ist damit erledigt.

4 Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“: Anforderungsmanagement

4.1 Sachverhalt

Ziel des Anforderungsmanagements ist, ein gemeinsames Verständnis über ein zu entwickelndes System zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber zu erreichen. Der Auftraggeber legt im Lastenheft fest, was das System leisten soll. Im Pflichtenheft definiert der Auftragnehmer, wie er die Anforderungen umsetzt.

Das Lastenheft sollte alle an das zu entwickelnde System verbindlich gestellten Anforderungen enthalten. Diese Anforderungen ermittelt der Auftraggeber. Die im Lastenheft beschriebenen Anforderungen sollten das Gesamtprojekt vollständig und konsistent beschreiben. Ob Anforderungen erfüllt sind, sollte prüfbar und entscheidbar sein. Ebenfalls sind Lieferbedingungen und Abnahmekriterien als Teil der Anforderungen festzulegen. Der Bundesverwaltung stehen Vorlagen bereit, die sie für ihre Lastenhefte nutzen kann. Beispielsweise gibt die Vorlage aus dem V-Modell XT Bund⁴² eine Grundstruktur vor und greift wesentliche Themen auf.

Das Pflichtenheft beschreibt, was das Gesamtsystem letztendlich leisten wird. Dabei werden die Anforderungen aus dem Lastenheft übernommen und in Vorbereitung auf die Systementwicklung vom Auftragnehmer detailliert. Die Anforderungsverfolgung zum Lastenheft zeigt auf, wie sich die Anforderungen in Lasten- und Pflichtenheft aufeinander abbilden.⁴³

4.1.1 Anforderungsmanagement Bundesportal

Das BMI erstellte das Lastenheft zum Bundesportal im März 2017. Dabei ließ es sich von einem externen Unternehmen unterstützen. Dieses Lastenheft

⁴² V-Modell XT Bund; Version 2.1; Produktvorlage „Lastenheft (Anforderungen)“, etwa 18 Seiten.

⁴³ V-Modell XT Bund; Version 2.1.

umfasste 22 Seiten.⁴⁴ Das BMI gab an, dass es dieses zunächst nutzte, um einen Prototyp zu erstellen.

Das BMI beschrieb in seinem Lastenheft unter anderem folgende Anforderungen:

- Anforderung AA_02: *Das Portal muss darauf reagieren können, wenn sich eine Benutzerin/ein Benutzer an einem unterstützten Servicekonto angemeldet hat.*

Das BMI beschrieb nicht, was unterstützte Servicekonten sind und welche Kriterien diese erfüllen müssen (z. B. zu Schnittstellen oder Sicherheit). Es beschrieb auch nicht, wie das Portal reagieren soll.

- Anforderung AA_06: *Das Bundesportal muss Links in regelmäßigen Abständen automatisiert auf ihre Gültigkeit prüfen.*

Das BMI beschrieb in seinem Lastenheft nicht, was es unter „regelmäßigen Abständen“ und „Links auf ihre Gültigkeit prüfen“ versteht.

- Anforderung ESE_03 (Suchergebnisse): *Für die Benutzerin/den Benutzer muss es möglich sein, bereits anhand der Inhalte des Listeneintrags dessen Relevanz für den eigenen Bedarf ableiten zu können.*

Die Wahrnehmung verschiedener Benutzerinnen/Benutzer kann sehr unterschiedlich sein. Das BMI gab in seinem Lastenheft keine Kriterien an, wann diese Anforderung aus seiner Sicht erfüllt ist.

Das Lastenheft enthielt keinen Hinweis auf das Erscheinungsbild für den Internetauftritt des Bundesportals. Seit dem Kabinettsbeschluss vom 2. Juni 1999 gilt der sogenannte „Styleguide der Bundesregierung“ mit einem einheitlichen „Corporate Design“.⁴⁵ Auch das Pflichtenheft des externen Dienstleisters ent-

⁴⁴ Das Lastenheft enthielt keine oder nur rudimentäre Angaben zu

- a. der Zielsetzung des Projektes,
- b. Stakeholdern,
- c. Verbindlichkeit der einzelnen Anforderungen,
- d. Lieferumfang und
- e. Abnahmekriterien.

⁴⁵ „Die Bundesregierung wird durch ihr Corporate Design mit einer eigenständigen Identität sichtbar: Es bestimmt ihr charakteristisches visuelles Profil und schafft damit eine einheitliche Basis für eine erfolgreiche Kommunikation.“ Die Pflege, Entwicklung und Umsetzung des Corporate Design obliegt dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Vgl.: <https://styleguide.bundesregierung.de/sg-de>; letzter Aufruf am 9. Mai 2019.

hielt keinen Hinweis auf das Corporate Design der Bundesverwaltung. Das BMI gab Anfang des Jahres 2019 an, dass es das Design des Bundesportals an das Corporate Design gemäß dem Styleguide der Bundesregierung anpassen wolle. Das BMI wäre nicht verpflichtet, den Styleguide der Bundesregierung für das Bundesportal zu nutzen. Es gab an, dass es für das Bundesportal einen Styleguide anstrebe, der sich an dem Styleguide der Bundesregierung orientiert.

4.1.2 Anforderungsmanagement Nutzerkonto Bund

Zum Nutzerkonto führte das BMI im Herbst 2016 eine Anforderungsanalyse durch. Dabei ließ es sich von einem externen Unternehmen unterstützen. Ziel dieser Anforderungsanalyse war unter anderem, die wesentlichen Anforderungen an das Nutzerkonto zu beschreiben. Eine vollständige Dokumentation war nicht Gegenstand der Anforderungsanalyse. Im Anschluss daran erstellte das BMI eine erste Version eines Lastenheftes. Dieses umfasste 28 Seiten.⁴⁶

Das BMI beschrieb in seinem Lastenheft unter anderem folgende Anforderungen:

- Anforderung NA_14: *Eine Nachricht kann eine Aufforderung zur Lesebestätigung enthalten.*

Wie diese Aufforderung aussieht, beschrieb das BMI nicht.

- Anforderung NA_28: *Das Servicekonto Bund sendet vollständige Nachrichten zum Client-System in einem gängigen Datenformat.*

Das BMI gab nicht an, was es unter einem gängigen Datenformat versteht und welche Datenformate es für diese Anforderung zulässt.

- Anforderung ER_09: *Das Servicekonto Bund erstellt nur ein Servicekonto, wenn dieses keine Dublette darstellt.*

⁴⁶ Das Lastenheft enthielt keine oder nur rudimentäre Angaben zu

- a. Zielen: Das Lastenheft beschreibt im Kapitel „Zielsetzung“ Mehrwerte und Nutzen des Nutzerkontos. Eine detaillierte Beschreibung der Ziele z. B. nach der „SMART“-Methode enthält das Lastenheft nicht.
- b. Stakeholdern,
- c. Verbindlichkeit der einzelnen Anforderungen,
- d. Lieferumfang und
- e. Abnahmekriterien.

- was eine Dublette ist,
- ob und wie das System prüfen soll, ob eine Dublette vorliegt,
- wie sich das System verhalten soll, wenn eine Dublette vorliegt, und
- wie sich das System verhalten soll, wenn keine Dublette vorliegt.

Device Type	Percentage of Respondents
Smartphone	100%
Tablet	95%
Laptop	85%
Desktop computer	75%
Smartwatch	60%
Feature phone	55%
Smart TV	45%
Digital camera	40%
Digital voice recorder	35%
Digital scale	30%

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Seit dem 20. September 2019 ist das Nutzerkonto im Internet freigeschaltet und kann über die URL <http://www.id.bund.de> aufgerufen werden.

Eine Entwicklergemeinschaft zwischen Bayern, Hessen und dem Bund entwickelt das Nutzerkonto weiter. Hierfür erstellte das BMI ein Lastenheft und schrieb dieses für die einzelnen Releases fort. Dieses Lastenheft baute auf dem ursprünglichen Lastenheft auf. Es sah ein Kapitel für Anwendungsfälle vor.

Das BMI hatte mit Unterstützung des ITZBund begonnen, die Lastenhefte zum Bundesportal und zum Nutzerkonto zu überarbeiten.

4.1.3 Abnahme

Das BMI nahm zur Abnahme der IT-Lösung zum Bundesportal Unterstützungsleistungen des ITZBund in Anspruch. Das ITZBund führte die Abnahmetests mit externer Unterstützung durch. Ziel dieser Unterstützungsleistungen des ITZBund war, dem BMI eine Empfehlung zur Abnahme auszusprechen. Gemäß dem ersten Change Request (CR 01) bildete das Lastenheft zum Bundesportal die Grundlage für die Tests im ITZBund. Soweit Funktionalitäten des Nutzerkontos betroffen waren, testete das ITZBund gegen die Anforderungen des Lastenhefts zum Nutzerkonto.

Ein Testbericht zum Nutzerkonto vom Dezember 2018 nannte als Risiko, dass die Anforderungen „Kompatibilität mit Browsern“ und „Kompatibilität mit mobilen Endgeräten“ und der zugehörige Testumfang unklar seien.

CR 01 sah vor, dass solange keine abgestimmten Lastenhefte für das Bundesportal und das Nutzerkonto vorliegen, das Testen explorativ⁴⁸ erfolge.

⁴⁸ Exploratives Testen ist ein Testansatz, bei dem die Tester, basierend auf ihrem Wissen, der Erkundung des Testelements und dem Ergebnis früherer Tests, dynamisch Tests entwerfen und durchführen. Vgl. Standardglossar der Testbegriffe des German Testing Board e. V., Version vom 29. April 2019, zu finden unter <http://glossar.german-testing-board.info/v3.21/> (letzter Aufruf am 26. Juli 2019).

4.2 Würdigung

Das Anforderungsmanagement war zumindest zu Beginn des Projektes nicht ausreichend. Das BMI analysierte seinen Bedarf und dokumentierte diesen in seinen Lastenheften. Dies sind wichtige Grundlagen für das Anforderungsmanagement. Es hat jedoch anschließend versäumt, aus seinem Bedarf konkrete Anforderungen an die IT-Systeme abzuleiten und zu dokumentieren.

Die Beschreibungen der Anforderungen in den Lastenheften ließen umfangreiche Interpretationsmöglichkeiten zu. Daher waren die Lastenhefte in ihrer ursprünglichen Form keine ausreichende Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen dem BMI und seinen Auftragnehmern gewesen. Insbesondere verursachte deren Gestaltung zum Bundesportal und zum Nutzerkonto gravierende Probleme bei der Abnahme.

Die begonnene Überarbeitung der Lastenhefte ist wichtig und notwendig gewesen. Nur so können die Lastenhefte eine verlässliche Basis für die zukünftige Zusammenarbeit des BMI mit seinen Auftragnehmern werden.

Das BMI hätte mögliche Anforderungen des Styleguides der Bundesregierung in seinem öffentlichkeitswirksamen Projekt zu Beginn prüfen müssen. Zusätzliche Aufwände, die dadurch haben entstehen können, dass das BMI das Design des Bundesportals nachträglich an das Corporate Design der Bundesregierung annähern wollte, hätte es damit vermeiden können.

Das BMI erkannte früh, dass das Nutzerkonto den Schutzbedarf „hoch“ erfordert und dokumentierte dies auch. Die nachzunutzende IT-Lösung des Bundeslandes erfüllte diese grundlegende Anforderung an die IT-Sicherheit nicht. Dadurch entstanden gravierende Probleme und Verzögerungen. Das BMI hätte die Anforderungen an die IT-Sicherheit sowohl bei seiner Entscheidung, das Nutzerkonto des Bundeslandes zu nutzen, als auch bei der Weiterentwicklung zum Nutzerkonto Bund stärker berücksichtigen müssen.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4.3 Empfehlung

Wir haben dem BMI empfohlen, seinen eingeschlagenen Weg fortzusetzen und sein Anforderungsmanagement weiter auszubauen sowie seine Lastenhefte zu überarbeiten. Dazu hat es auch grundlegende Kriterien zu seinem Anforderungsmanagement festzulegen und zum Beispiel in seinem Projekthandbuch zu dokumentieren. Seine Lastenhefte hat das BMI bei künftigen Entscheidungen und Verträgen einzubeziehen.

Das BMI sollte bei öffentlichkeitswirksamen Projekten von Beginn an planen, welche Vorgaben es zum Design einbeziehen kann und muss. Damit kann es Doppelarbeiten und unnötige Ausgaben vermeiden.

Das BMI muss die Anforderungen zur IT-Sicherheit in seinem Projekt umsetzen. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat mitgeteilt, dass es mit einer übergeordneten Sichtweise im Anforderungsmanagement künftig die Grenzen und Abhängigkeiten zwischen seinen Projekten besser erkennen wolle. Des Weiteren habe es für das Projekt Bundesportal mit dem neuen Generalunternehmer, der Bundesdruckerei, ein

[REDACTED]

[REDACTED]

wöchentliches und agiles Anforderungsmanagement aufgesetzt. Ähnliches habe das BMI auch für das Projekt Nutzerkonto Bund geplant.

Das BMI hat den Sachverhalt zum Corporate Design für das Bundesportal bestätigt. Es hat jedoch erklärt, ihm seien keine zusätzlichen Aufwände für die nachträgliche Anpassung des Bundesportals an das Corporate Design der Bundesregierung entstanden. Es hätte noch vor Beginn der Arbeiten am finalen Design den externen Dienstleister darüber informiert, dass sich das Bundesportal nunmehr am Corporate Design der Bundesregierung orientieren solle.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Initiativen des BMI zum Anforderungsmanagement. Wichtig ist dabei, dass das BMI gerade in der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern ein eigenes Anforderungsmanagement betreibt, um die Kontrolle und den Überblick zu behalten. Da das BMI die Projekte „Bundesportal“ und „Nutzerkonto Bund“ innerhalb der Dienstekonsolidierung umsetzt, sollte es sein Anforderungsmanagement allen Ressorts gegenüber transparent darstellen und deren Anforderungen angemessen berücksichtigen. So könnte es z. B. vermeiden, dass die Ressorts in Ihren Umsetzungsprojekten vergleichbare Anforderungen mehrfach beschreiben. Darüber hinaus enthält das Anforderungsmanagement weitere wichtige Informationen für die Umsetzungsprojekte in den Ressorts. Informationen zu bereits fertiggestellten Funktionalitäten sowie den Inhalten und Terminen künftiger Releases helfen den Ressorts, ihre eigenen Umsetzungsprojekte konkreter zu planen.

Indem sich das BMI beim Bundesportal erst nachträglich mit dem Corporate Design befasste, konnte es auch das Risiko von zusätzlichen Aufwänden nicht ausschließen. Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, dass das BMI bei entsprechend öffentlichkeitswirksamen Projekten ein Corporate Design gleich von Beginn an berücksichtigen muss.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5 Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“: Projektstruktur im BMI

In der Regel gelten Projekte mit Kosten von 10 Mio. bis 100 Mio. Euro in der Bundesverwaltung als Großprojekte, Projekte mit Kosten über 100 Mio. Euro als Megaprojekte/Programme.⁵⁰ Der Aufwand für die Erstellung und Pflege von Managementprodukten wie dem Projektplan oder der Risikoliste steigt bei Großprojekten und Megaprojekten/Programmen überproportional an. Der dafür zuständige Projektleiter kann diese Aufgaben nicht mehr vollständig übernehmen. Für Großprojekte und Megaprojekte/Programme sind daher zusätzliche Rollen vorzusehen, die den Projektleiter bei der Produkterstellung unterstützen.⁵¹

5.1 Sachverhalt

Das BMI führte sein Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ als Maßnahme der Dienstekonsolidierung durch. Das Projekt hatte eine hohe Priorität und unterstützte die Umsetzung des OZG (Tz. 1). Für die Maßnahme war die AG DG II 3 verantwortlich. Dort waren bis Juni 2019 in der Spitze vier Beschäftigte mit insgesamt dreieinhalb Dienstposten mit diesem Projekt befasst. Zusätzlich zu ihren Aufgaben für das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ nahmen die Beschäftigten teilweise weitere Aufgaben wahr (Tz. 2). Die Projektkosten gab das BMI gemäß ITRK Bund 2019 mit über 95 Mio. Euro an (Tz. 3).

⁵⁰ BfIT; V-Modell XT Bund – Das Referenzmodell für Systementwicklungsprojekte in der Bundesverwaltung; Version: 2.1; und Bundesverwaltungsamt (BVA) – Bundesstelle für Informationstechnik (BIT); S-O-S-Methode© für Großprojekte; Kompetenzzentrum Großprojektmanagement (CC GroßPM) BVA/BIT; Version 2.1; September 2015.

⁵¹ V-Modell XT Bund – Das Referenzmodell für Systementwicklungsprojekte in der Bundesverwaltung; Version: 2.1; Kapitel B.1.6.2 S-O-S-Methode, Seite 25; siehe Webseite des BfIT (letzter Aufruf am 19. November 2018): https://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/V-Modell-XT-Bund/vmodellxt_bund_node.html

Die Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ gliederte sich in die drei (Teil-)Projekte

- Bundesportal,
- Nutzerkonto und
- Anbindung Pilotbehörden.

Für jedes Projekt benannte das BMI einen Projektleiter/eine Projektleiterin. Für die Gesamtkoordination war eine weitere Person zuständig. Das Controlling führte ein externes Unternehmen durch. Dieses führte zu den Controlling-Berichten auch eine Risikoliste.

Das BMI hatte das ITZBund beauftragt, den Betrieb für das Bundesportal und das Nutzerkonto Bund zu übernehmen. Darüber hinaus unterstützte das ITZBund das BMI bei der Abnahme (Tz. 4.1.3).

Folgende Projektstrukturen fehlten oder waren unzureichend ausgeprägt:

1. Projektauftrag:

Der Projektauftrag ist das zentrale Produkt zur Genehmigung eines Projektes und in diesem Sinne für jedes Projekt zu erstellen. Durch ihn wird das Projekt durch den Projektauftraggeber formal eingerichtet. Er definiert, was im Projekt getan werden soll, wer beteiligt ist und wie vorgegangen werden soll.⁵²

Das BMI konnte zu keinem der drei Projekten einen Projektauftrag vorlegen. Auch für das Gesamtprojekt legte das BMI keinen Projektauftrag vor.

2. Projekthandbuch:

Das Projekthandbuch ist eine unverzichtbare Informationsquelle und Richtlinie für alle Projektbeteiligten.⁵³ Das Projekthandbuch für das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ lag im Entwurf vor. Der BfIT hatte es im November 2017 initial erstellt. Separate Projekthandbücher für die drei (Teil-)Projekte führte das BMI nicht. Der Entwurf des Projekthandbuchs enthielt

⁵² V-Modell XT Bund; Version 2.1; Referenz Produkte Nummer C.1.1.2 Projektauftrag.

⁵³ V-Modell XT Bund; Version 2.1; Referenz Produkte Nummer C.1.1.3.1 Projektüberblick, Projektziele und Erfolgsfaktoren.

keine Angaben zum Projektdurchführungsplan, zum Risikomanagement und zum Konfigurationsmanagement (KM). Das BMI plante, das Projekthandbuch zu überarbeiten.

3. Lenkungsausschuss:

Der Lenkungsausschuss ist das oberste Entscheidungsgremium der Projektorganisation. In ihm sollten alle Projektbeteiligten (Stakeholder) in geeigneter Weise vertreten sein.⁵⁴

Der Entwurf des Projekthandbuchs sah einen eigenen Lenkungsausschuss für die Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ vor. Das BMI listete die Aufgaben des Lenkungsausschusses in seinem Entwurf des Projekthandbuchs auf. Darüber hinaus beschrieb es nicht, welche Entscheidungen in diesem Lenkungsausschuss zu treffen sind. Das BMI gab an, dass es nur für das Projekt Nutzerkonto Bund einen Lenkungsausschuss eingesetzt habe. Für das Projekt Bundesportal gebe es zurzeit keinen Lenkungsausschuss im BMI.

Das BMI entschied im Jahr 2018, den Prototypen des Bundesportals weiterzuentwickeln. Dazu plante es im 4. Quartal 2018 die Vergabe. Es gab an, dass es diese Entscheidung ausschließlich in der Linienorganisation traf. Auch die Entscheidungen zu früheren Vergaben der Maßnahme habe das BMI ausschließlich in der Linienorganisation getroffen.

4. Qualitätssicherung:

Aufgabe der Qualitätssicherung (QS) ist, die Qualitätsziele des Projektes zu definieren und qualitätssichernde Maßnahmen zu planen und durchzuführen.⁵⁵

Das BMI hatte nach eigenen Angaben keine QS für sein Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ und dessen Teilprojekte etabliert. Es gab an, dass Teile der QS innerhalb der Dienstekonsolidierung wahrgenommen würden. So sei beispielsweise auf Initiative von AG DG II 3 im Herbst 2018 ein Architekturreview durchgeführt worden. Die Ergebnisse dokumentierte die Dienstekonsolidierung in einem Zwischenbericht. Ein QS-Handbuch führte AG DG II 3 für sein Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ nach eigenen Angaben

⁵⁴ V-Modell XT Bund; Version 2.1; Referenz Rollen D.2.3 Lenkungsausschuss.

⁵⁵ V-Modell XT Bund; Version 2.1; B.2.1.6 QS.

nicht. Ebenso hatte es keinen QS-Verantwortlichen benannt. Es erstellte keine QS-Berichte.

5. Konfigurationsmanagement:

Das KM sorgt dafür, dass alle im Projekt erstellten Ergebnisse nachvollziehbar abgelegt und gesichert werden.⁵⁶ Dazu gehört insbesondere, zusammengehörige Arbeitsergebnisse – sogenannte Konfigurationen – zu verwalten.

Das BMI hatte nach eigenen Angaben kein KM für sein Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ und dessen Teilprojekte etabliert. Einen KM-Verantwortlichen hatte das BMI nicht benannt.

Das BMI kam in seinem Zwischenbericht zum Architekturreview zu dem Schluss, dass eine klare Zuordnung zwischen der gemachten Definition und den in der Beta-Version im Wirkbetrieb befindlichen Funktionalitäten nicht möglich sei.

6. Problem- und Änderungsmanagement:

In jedem Projekt tauchen Probleme und Änderungswünsche auf, mit denen geordnet und strukturiert umgegangen werden muss.⁵⁷ Das Problem- und Änderungsmanagement definiert ein Vorgehen zur Erfassung, Bewertung, Entscheidung, Umsetzung und Nachverfolgung von Problemen und Änderungen.⁵⁸

Das BMI hatte nach eigenen Angaben kein Problem- und Änderungsmanagement für sein Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ und dessen Teilprojekte etabliert. Es gab an, dass es Änderungen der Anforderungen in einer Excel-Liste nachhalte. Diese Excel-Liste führe das ITZBund.

Größere Änderungen zum Auftrag an das ITZBund fasste das BMI in CRs zusammen. Anfang 2019 unterzeichnete es den ersten CR, im Oktober 2019 den zweiten. Dies waren nach Angaben des BMI die einzigen CRs zu der Maßnahme.

⁵⁶ V-Modell XT Bund; Version 2.1; B.2.1.5 KM.

⁵⁷ V-Modell XT Bund; Version 2.1; B.2.1.4 Problem- und Änderungsmanagement.

⁵⁸ Kompetenzbasiertes Projektmanagement, PM3, 8. Auflage, Kapitel 1.15.5.2, Seite 537.

5.2 Würdigung

Die Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ ist aufgrund

1. des finanziellen Umfangs von über 95 Mio. Euro gemäß ITRK Bund 2019,
2. seiner hohen Priorität und Öffentlichkeitswirksamkeit und
3. seiner Bedeutung für die Umsetzung des OZG

ein Großprojekt an der Schwelle zum Megaprojekt. Dies ist dem BMI seit Herbst 2017 bekannt gewesen. Spätestens im Herbst 2017 hätte es seine Projektstrukturen der Größe seines Projektes angemessen anpassen müssen.

Gerade für Projekte vergleichbarer Größe sind robuste Projektstrukturen unerlässlich. Dazu gehört insbesondere, nach einem Vorgehensmodell vorzugehen und die darin vorgesehenen Rollen zu besetzen (Tz. 2).

Die Bundesverwaltung bietet verschiedene methodische Unterstützungen für die Projektarbeit an. Dazu zählen beispielsweise der Praxisleitfaden Projektmanagement, das V-Modell XT Bund^{59, 60} und die S-O-S-Methode. Sie alle verfolgen das Ziel, zum Projekterfolg beizutragen. Dennoch etablierte das BMI nur rudimentäre Projektstrukturen.

Wesentliche Disziplinen wie QS, KM und Problem- und Änderungsmanagement prägte das BMI in seinem Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ nur unzureichend aus oder sie fehlten ganz.

⁵⁹ Für die Planung und Durchführung von IT-Projekten in der Bundesverwaltung ist das V-Modell grundsätzlich einzusetzen. Es besteht allerdings die Möglichkeit, davon abzuweichen, jedoch nur mit Begründung. Siehe Webseite des BfIT unter https://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/V-Modell-XT/Haeufig-gestellte-Fragen/haeufig_gestellte_fragen_node.html#doc4623024bodyText6 (letzter Aufruf am 8. Mai 2019).

⁶⁰ Mit dem V-Modell XT Bund will der BfIT allen Beteiligten eines Systementwicklungsprojektes ein einheitliches und konsistentes Bild des gemeinsamen Vorgehens ermöglichen. Der Einsatz des V-Modells XT Bund soll außerdem

- die Kommunikation verbessern,
- Projektrisiken minimieren,
- Qualität sicherstellen,
- den Projektbeteiligten erleichtern die relevanten Bundesstandards für Systementwicklungsprojekte einzuhalten, und
- den Projektbeteiligten erleichtern, Controlling-Anforderungen zu erfüllen.

In dem Projekt sind bereits Probleme aufgetreten, die nicht mehr abzuwenden gewesen sind (Tzn. 3 und 4). Mit robusten Projektstrukturen hätte das BMI diese Probleme unter Umständen vermeiden oder zumindest frühzeitiger erkennen und darauf reagieren können.

Insbesondere hätte das BMI mit ausreichenden Projektstrukturen folgendes erreichen können:

1. Mit einem Projektauftrag hätte das BMI den Umfang, die benötigten (Personal-)Ressourcen und eine erste Planung des Projekts „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ zu einem frühen Zeitpunkt transparent darstellen können. Damit hätte es möglicher Weise Personalengpässen vorbeugen können.
2. Für das Projekthandbuch bietet beispielsweise das V-Modell XT Bund eine Vorlage an. Diese gibt eine Struktur vor und zeigt auf, welche Informationen im Projekthandbuch beschrieben sein sollten. Insbesondere zeigt diese Vorlage auf, welche Projektstrukturen aufzubauen und welche Rollen zu besetzen sind. Wenn das BMI sein Projekthandbuch für seine Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ auf Basis einer geeigneten Vorlage frühzeitig erstellt hätte, hätte es bereits zu Beginn Hinweise für notwendige Projektstrukturen erhalten.
3. Die Beteiligung eines geeigneten Lenkungsausschusses bei grundlegenden Entscheidungen wie der Zustimmung zu Lastenheften⁶¹ und Vertragsschlüssen⁶² hätte den eingetretenen Problemen vorbeugen können. Beispielsweise hätte einem geeigneten Lenkungsausschuss auffallen können, dass die Anforderungen zur IT-Sicherheit beim Nutzerkonto oder der Styleguide der Bundesverwaltung beim Bundesportal nicht ausreichend berücksichtigt gewesen sind. Somit hätte das BMI mit einer Beteiligung des Lenkungsausschusses bei grundlegenden Entscheidungen den Zeitverzögerungen beim Nutzerkonto vorbeugen und mögliche Mehrausgaben durch eine

⁶¹ V-Modell XT Bund, Version 2.1; Entscheidungspunkt E.1.3 Anforderungen festgelegt: In dem Entscheidungspunkt Anforderungen festgelegt werden die erstellten Anforderungen und ihre Prioritätsbewertung vom Lenkungsausschuss des Auftraggebers bzw. durch den Anwender auf Vollständigkeit und Korrektheit hin untersucht. ...

⁶² V-Modell XT Bund, Version 2.1; Entscheidungspunkt E.1.6 Beauftragung erteilt: *In dem Entscheidungspunkt Beauftragung erteilt wird vom Lenkungsausschuss entschieden, ob ein Vertrag mit einem Auftragnehmer abgeschlossen werden soll. ...*

nachträgliche Anpassung des Designs des Bundesportals verhindern können.

4. Aufgabe der QS ist unter anderem alle Produkte, die Grundlage für eine anstehende Entscheidung sind, qualitätszusichern und entsprechende QS-Berichte zu erstellen. Insbesondere die Interpretationsmöglichkeiten in den Lastenheften hätten mit einer etablierten und „gelebten“ QS frühzeitig erkannt werden können. Das BMI hätte die Lastenhefte dann rechtzeitig überarbeiten können, sodass diese als geeignete Vertrags- und Entscheidungsgrundlage nutzbar gewesen wäre. Die Probleme bei der Abnahme hätte das BMI somit vermeiden können.
5. Es ist wichtig, dass das BMI in seinem Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ die getroffene Definition und die in der Beta-Version im Wirkbetrieb befindlichen Funktionalitäten wechselseitig klar zuordnen kann. Dies ist unter anderem eine Grundvoraussetzung für eine valide Abnahme der beauftragten Leistung. Die Dienstekonsolidierung stellte jedoch in ihrem Architekturreview fest, dass diese Zuordnung nicht ausreichend möglich war. Ein geeignetes und „gelebtes“ KM zusammen mit einem geeigneten Anforderungsmanagement hätte diese grundlegende Zuordnung jedoch gewährleisten können.
6. Ein Ziel des Änderungsmanagements ist es, bewusst und strukturiert mit Änderungen des Projektes umzugehen. Insbesondere für die gravierenden Änderungen, die aus der ganzheitlichen Betrachtung im Herbst 2017 resultiert sind (Tz. 3), hätte das BMI ein etabliertes Problem- und Änderungsmanagement benötigt. Darüber hätte es auch Transparenz über die Ursachen und Auswirkungen der Änderungen und die damit verbundenen Steigerungen der geplanten Ausgaben schaffen können.

5.3 Empfehlung

Wir haben dem BMI empfohlen, sich bei seinem Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ an einem Vorgehensmodell zu orientieren, fehlende Projektstrukturen aufzubauen und die benötigten Rollen zu besetzen. Die Projektteammitglieder sollten das gewählte Vorgehensmodell kennen. Sofern das BMI vom V-Modell XT Bund abweicht, sollte es seine Entscheidung begründen.

Insbesondere sollte das BMI

- sein Projekthandbuch für das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ grundlegend überarbeiten,
- in seinem Projekthandbuch beschreiben, bei welchen Entscheidungen es den Lenkungsausschuss des Projektes beteiligen will und dieses Vorgehen umsetzen,
- eine eigene QS für das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ aufbauen und einen QS-Verantwortlichen benennen,
- ein eigenes KM für das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ aufbauen und einen KM-Verantwortlichen benennen,
- ein eigenes Problem- und Änderungsmanagement für das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ aufbauen und
- sein Anforderungsmanagement weiter ausbauen (Tz. 4).

5.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es die Projekte „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ frühzeitig initiiert und aufgesetzt habe. Damit habe es das politische Zeichen setzen wollen, dass der Bund die Digitalisierung der Verwaltung zügig vorantreiben wolle. Die Signalwirkung sei sehr erfolgreich gewesen. Mittlerweile hätten Bundesbehörden, Länder und Kommunen die Initiative aufgegriffen und trieben gemeinsam die Digitalisierung der Verwaltung mit höchster Priorität voran. Aufgrund der Komplexität der Projekte hatte die AG DG II 3 die Projekte „Bundesportal“ und „Portalverbund“ mittlerweile getrennt.

Das BMI habe verschiedene Maßnahmen für eine bessere Steuerung ergriffen. So baue es robuste Projektstrukturen für jedes seiner Einzelprojekte auf und richte darüber ein gemeinsames Programmmanagement sowie ein Budgetcontrolling ein. Sowohl im Projekt „Nutzerkonto Bund“ aber noch mehr im Projekt „Bundesportal“ habe es agile Projektmanagement-Methoden und -Strukturen implementiert. Dabei habe es, insbesondere beim „Nutzerkonto Bund“, das V-Modell XT Bund berücksichtigt. Derzeit erstelle es ein Maßnahmenhandbuch, das das Anforderungs-, Qualitäts-, Risiko- und Problemmanagement im

Projekt beschreibe. Ferner konzipiere es mit dem ITZBund ein übergreifendes Test -und Qualitätsmanagement zum „Nutzerkonto Bund“. Der Lenkungsausschuss habe eine neue Geschäftsordnung erhalten und das Berichtswesen sei ausgebaut worden.

Für das Projekt „Bundesportal“ seien inzwischen alle Funktionen und Managementaufgaben in einem Projekthandbuch beschrieben.

5.5 Abschließende Würdigung

Das BMI will unseren Empfehlungen folgen. Es hat nach eigenen Angaben bereits erste Empfehlungen umgesetzt.

Wir erkennen an, dass das BMI ein wichtiges Signal für die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland setzen konnte, in dem es die Projekte „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ frühzeitig initiiert und aufgesetzt hat. Die fehlenden Projektstrukturen haben jedoch das Risiko erhöht, dass das BMI die Erwartungen an die Projekte möglicher Weise nicht erfüllen kann.

Das BMI sollte seinen eingeschlagenen Weg fortsetzen und seine Projektstrukturen weiter ausbauen und leben.

Das BMI sollte weiterhin für seine Projektstrukturen die Unterstützungsmöglichkeiten der Bundesverwaltung nutzen. So ist das V-Modell XT Bund auch bei agilen Projektmanagement Methoden hilfreich. Mit der Version 2.3 hat der BfIT jüngst den Einsatz des V-Modell XT Bund bei agilem Projektvorgehen vereinfacht. Das Kompetenzzentrum (Groß-)Projektmanagement des Bundesverwaltungsamtes (BVA) bietet neben der S-O-S-Methode weitere Unterstützungsmöglichkeiten an.

Außerdem sollte das BMI projektbegleitende „lessons learned“ durchführen und nutzen. Diese könnte es auch für einen Erfahrungsaustausch mit anderen Projekten nutzen und damit den Einsatz von agilen Methoden in der Verwaltung voranbringen.

6 Digitalisierungsprogramm Bund: Programmstrukturen im BMI

Programmmanagement ist definiert als die übergreifende Koordination von Einzelprojekten, die einem gemeinsamen Ziel dienen. Im Falle des Digitali-

sierungsprogramms Bund sollen die Leistungen des Bundes aus dem OZG-Umsetzungskatalog bis Ende des Jahres 2022 online bereitgestellt sein.⁶³ Viele Ansätze aus dem Großprojektmanagement finden analog Anwendung für das Programmmanagement.⁶⁴ Aufgrund der Vielzahl von dynamischen Einzelprojekten, verschiedenen Stakeholdern (z. B. Ressorts, Behörden, IT-Dienstleister) sowie weiteren externen Abhängigkeiten und Einflussfaktoren ist es entscheidend, effektive Programmstrukturen zu etablieren.⁶⁵

6.1 Sachverhalt

Für das Digitalisierungsprogramm Bund oblag der AG DG II 4 das Programmmanagement. Hierbei nahm sie unter anderem folgende Aufgaben wahr:

6.1.1 Programmmanagement⁶⁶ und Aufbau einer Programmstruktur

Das BMI erstellte im Jahr 2018 sein OZG-Umsetzungskonzept und stimmte dieses ressortübergreifend ab. In diesem Konzept beschrieb es unter anderem die grundlegenden Strukturen für das Digitalisierungsprogramm Bund wie die Programmsteuerung, die Finanzierung, die Unterstützung der Ressorts und Behörden, das Wissensmanagement und das Berichtswesen.

Mit einem Digitalisierungsleitfaden OZG Bund will die AG DG II 4 die Ressorts und Behörden bei ihrer Umsetzung des OZG unterstützen. Die AG DG II 4 möchte damit eine strukturierte Umsetzung des OZG im Bund insgesamt erreichen. Sie beschreibt unter anderem die Besonderheiten bei ausschließlichen Bundesleistungen, den organisatorischen Aufbau des Programms, das Vorgehen, Rollen und die Begleitung und Beratung der Behörden und Projekte. Seit dem 23. Mai 2019 können die Ressorts über den Arbeitsbereich „Digitalisierungsprogramm“ online auf den Digitalisierungsleitfaden OZG Bund zugreifen. Über diesen Arbeitsbereich stellte die AG DG II 4 auch erste Dokumentenvorlagen für die Ressorts bereit. Sie plante, weitere Informationen, Vorlagen und Leitfäden bereitzustellen.

⁶³ Vgl. BVA, S-O-S-Methode v2.1, Seite 162 ff.; Das V-Modell XT Bund verweist im Übrigen für das Programmmanagement auf die S-O-S-Methode.

⁶⁴ Ebenda.

⁶⁵ Ebenda.

⁶⁶ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018; Seite 4

Ein Dokument, vergleichbar einem Projekthandbuch, sowie ein QS-Handbuch hatte die AG DG II 4 für das Digitalisierungsprogramm Bund nicht erstellt. Grundlegende Disziplinen wie QS, KM sowie Problem- und Änderungsmanagement hatte die AG DG II 4 bisher nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Das BMI hatte damit begonnen, die Programmstrukturen weiter auszubauen. Dazu ließ es sich von externen Unternehmen unterstützen. Es wollte für seine zu besetzenden Stellen unter anderem Beschäftigte gewinnen, die Projektmanagement- und Programmerfahrung haben. Die AG DG II 4 habe nach eigenen Angaben damit begonnen, ein Programmhandbuch zu erstellen, in dem sie auch die o. g. Disziplinen beschreiben wolle.

6.1.2 Zusammenarbeit mit dem Programm „Dienstekonsolidierung“

Das BMI stellte in seinem OZG-Umsetzungskonzept dar, dass es das Digitalisierungsprogramm Bund und die Dienstekonsolidierung verzahnt umsetzen wolle (Tz. 1.3).⁶⁷ Die Abstimmung seitens des Digitalisierungsprogramms Bund nahm die AG DG II 4 wahr. Insbesondere hatte das BMI nach eigenen Angaben damit begonnen, eine Übersicht zu erstellen, welche IT-Lösungen und welche Dienste der Dienstekonsolidierung für welchen Reifegrad benötigt werden. Diese Tabelle lag im März 2019 nicht abschließend vor. Außerdem hatte die AG DG II 4 damit begonnen zu analysieren, welche Anforderungen an die IT-Lösungen und Dienste der Dienstekonsolidierung aus dem Digitalisierungsprogramm Bund erwachsen.

Als Beispiel nannte das BMI (AG DG II 3 und AG DG II 4) die IT-Lösung zu FMS (Tz. 1.3). Hier sei es für die Anbindung der Online-Leistungen an das Bundesportal notwendig gewesen, dass FMS die Technologie „Web Components“ unterstützt. Diese Anforderung an FMS habe die Dienstekonsolidierung aufgenommen und in der neuen Version von FMS umgesetzt. Diese Version werde das ITZBund ab Sommer 2019 bereitstellen.

⁶⁷ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018; Seite 12 f.

6.1.3 Unterstützung der Ressorts und Einbindung des IT-Leistungsverbunds

Die AG DG II 4 bildete die Koordinierungsstelle für die Ressorts⁶⁸. Sie unterstützte die Ressorts und die Behörden dabei, ihre Digitalisierungsvorhaben⁶⁹ umzusetzen und band den IT-Leistungsverbund ein.

Das BMI plante, dass das ITZBund die IT-Lösungen zu den Verwaltungsleistungen betreiben solle (Tz. 1.3). Dazu gehörte auch, die notwendigen Plattformen und Testsysteme bereitzustellen, die IT-Lösungen in Betrieb zu nehmen sowie den späteren Support zu gewährleisten. Außerdem plante das BMI, dass das ITZBund für die Umsetzung des OZG auch Entwicklungsleistungen erbringen werde. Zu diesen Entwicklungsleistungen zählten in erster Linie die Entwicklung von Web-Formularen. Das BMI ging davon aus, dass es die IT-Leistungen des ITZBund ab dem dritten Quartal 2019 benötigen würde.

Darüber hinaus plante das BMI, dass weitere (interne und externe) IT-Dienstleister Entwicklungsleistungen für Formulare erbringen würden. Nach seiner Einschätzung sei der Umfang der notwendigen Entwicklungsleistungen so groß, dass ihn ein einziger IT-Dienstleister alleine nicht bewältigen könne. Das BMI plante, für die Beauftragung der IT-Dienstleister die benötigten Rahmenbedingungen zu schaffen. Verantwortlich für die Beauftragung seien die Behörden, die die Digitalisierungsprojekte umsetzen.

Im Januar 2019 fand eine Vorbesprechung zwischen BMI und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), Referat ZC3, zur Einbindung des ITZBund in die OZG-Umsetzung statt. Dabei habe das BMF dargestellt, dass sofern das

⁶⁸ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018; Seite 14: *„Das BMI als Koordinierungsstelle erörtert in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Ressorts mit den Geschäftsbereichsbehörden und Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung die individuellen Anforderungen, Handlungsfelder und Probleme. Der zeitliche Einsatz lohnt, da so das Thema die notwendige Bedeutung in den Behörden erhält und vor Ort die Akzeptanz steigt.“*

⁶⁹ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018; Kapitel 3.4 „Unterstützung der Ressorts und Behörden“. Das BMI nennt insbesondere folgende Unterstützungsleistungen:

- Benennung und Priorisierung der Leistungen,
- Beratung und Begleitung der Behörden,
- Architekturberatung,
- Projektumsetzung.

ITZBund neue Aufgaben zur Umsetzung des OZG übernehmen sollte, die Ressourcen des ITZBund neu priorisiert werden müssten. Dies liege auch an den zahlreichen unbesetzten Stellen beim ITZBund.

Für die Zusammenarbeit des BMI als Auftraggeber und dem ITZBund als Auftragnehmer gelten die Gemeinsamen Geschäftsbedingungen zur Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund (GGB). Diese sahen vor, dass der Auftraggeber (hier: BMI) frühzeitig seinen Bedarf an IT-Leistungen des Auftragnehmers (hier: ITZBund) kommuniziert. Im nächsten Schritt würden sich dann Auftraggeber und Auftragnehmer in der IT-Planung einigen, welche IT-Leistungen tatsächlich erbracht werden können und sollen. Die IT-Planung besteht aus der kurzfristigen IT-Jahresplanung und der mittelfristigen IT-Rahmenplanung. Dabei erfolgte die IT-Jahresplanung 2019 gemäß der GGB im Jahr 2018. Darüber hinaus ist gemäß der GGB grundsätzlich eine unterjährige IT-Steuerung möglich.

6.2 Würdigung

6.2.1 Programmmanagement und Aufbau einer Programmstruktur

Das BMI (AG DG II 4) legte zwar erste Programmstrukturen für das Digitalisierungsprogramm Bund fest. Es hat jedoch versäumt, ein Projekthandbuch, in dem grundlegende und zentrale Informationen zum Programm beschrieben sind, zu erarbeiten. Der Digitalisierungsleitfaden OZG Bund enthielt auch grundlegende Informationen für die Ressorts und Behörden. Er kann ein Projekthandbuch aber nicht ersetzen. Ebenso hätte das BMI ein QS-Handbuch erstellen müssen, in dem programmweite Qualitätskriterien festgelegt sind. Aufgrund des Zeitdrucks des OZG und des Programmumfangs wäre es unabdingbar gewesen, **von Beginn an** auf robuste und ausgereifte Programmstrukturen zurückgreifen zu können. Das V-Modell XT Bund und die S-O-S-Methode bieten hierzu methodische Unterstützung an und können somit zum Projekterfolg beitragen.

6.2.2 Zusammenarbeit mit dem Programm „Dienstekonsolidierung“

Ebenso begann das BMI (AG DG II 4) damit, sein Digitalisierungsprogramm Bund und sein Programm Dienstekonsolidierung aufeinander abzustimmen. Das BMI fing zwar an, eine Übersicht zu erstellen, welche IT-Lösungen und

welche Dienste der Dienstekonsolidierung für welchen Reifegrad benötigt werden. Es hat jedoch versäumt, diese Arbeit abzuschließen. Die Übersicht zu Abhängigkeiten und Anforderungen zwischen diesen beiden Programmen ist eine elementare Planungsgrundlage sowohl für das Digitalisierungsprogramm Bund als auch für die Dienstekonsolidierung. Es ist daher notwendig, dass diese Informationen frühzeitig und transparent bereitstehen.

6.2.3 Unterstützung der Ressorts und Einbindung des IT-Leistungsverbunds

Das BMI (AG DG II 4) begann auch damit, einen möglichen Betrieb der Online-Leistungen beim ITZBund zu planen (Tz. 1.3). Auch hier ist eine frühzeitige und verlässliche Planung für die Ressorts und das ITZBund wesentlich. Das BMI hätte diese früher beginnen müssen. Bei dem Vorgespräch zwischen BMI und BMF/ZC3 zur Übernahme von neuen Aufgaben zur Umsetzung des OZG durch das ITZBund war die IT-Jahresplanung 2019 gemäß GGB bereits abgeschlossen.

Durch die Planung, dass mehrere IT-Dienstleister Entwicklungsarbeiten zur Umsetzung des Digitalisierungsprogramms Bund übernehmen, nimmt die Anzahl der Stakeholder zu und der Koordinierungsaufwand steigt. Es ist wichtig, dass das BMI hierfür angemessene Rahmenbedingungen vorgibt.

In den GGB beschreibt das ITZBund Rahmenbedingungen und Standards für die Zusammenarbeit mit seinen Auftraggebern. Einige dieser Rahmenbedingungen und Standards können – angepasst auf die Rolle der Ressorts als Auftraggeber beim Digitalisierungsprogramm Bund – helfen, die Zusammenarbeit des BMI und der Ressorts mit ihren Auftragnehmern für die Entwicklungsleistungen zu regeln. Ebenso können sie helfen, den Übergang in den Betrieb zu erleichtern, insbesondere, wenn dieser im ITZBund erfolgt. Darüber hinaus kann eine Berücksichtigung der GGB bei der Umsetzung des Digitalisierungsprogramms Bund die Standardisierung der IT-Landschaft der Bundesverwaltung unterstützen. Außerdem können sie dem BMI helfen, angemessene Rahmenbedingungen und Standards in kurzer Zeit zu erarbeiten.

6.3 Empfehlung

Wir haben dem BMI empfohlen, seinen eingeschlagenen Weg fortzusetzen und schnellst möglich

1. robuste und verlässliche Programmstrukturen aufzubauen,
2. Planungsgrundlagen zur Zusammenarbeit mit dem Programm Dienstekonsolidierung zu erarbeiten und
3. die Rahmenbedingungen und Standards für die Entwicklungsleistungen und die Zusammenarbeit mit den beauftragten IT-Dienstleistern zu erarbeiten.

Das BMI sollte prüfen, ob es die GGB als Grundlage nutzen kann. Ebenso sollte es prüfen, inwieweit es das ITZBund bei der Erarbeitung der Rahmenbedingungen und Standards einbeziehen und auf dessen Expertise zurückgreifen kann.

6.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat zugestimmt, dass programmweite Qualitätskriterien benötigt werden. Es wolle diese schrittweise anhand der Phasen seines Vorgehensmodells erzeugen und sie den Ressorts zur Verfügung stellen. Zurzeit würde es die Qualitätskriterien für Fachkonzepte abstimmen.

Weiterhin hat es erklärt, dass das Digitalisierungsprogramm Bund auf bestehenden IT-Infrastrukturen aufbaue, die von dritter Seite (Bundesdruckerei und ITZBund) bereitgestellt würden.

6.5 Abschließende Würdigung

Das BMI sollte – nicht zuletzt wegen der jüngst im Zuge der Corona-Krise gestiegenen Erwartungen an digital verfügbare Verwaltungsleistungen – rahmengebende Dokumente wie Qualitätskriterien mit einem größeren zeitlichen Vorlauf entwickeln. Zum einen können die Digitalisierungsprojekte so frühzeitig die an sie gestellten Erwartungen berücksichtigen und zum anderen kann das BMI so helfen, mögliche Verzögerungen bei Phasenübergängen in den Projekten zu vermeiden.

Das BMI ist in seiner Stellungnahme nicht auf unsere Empfehlung eingegangen, Grundlagen für die Zusammenarbeit mit dem Programm Dienstekonsolidierung zu erarbeiten. Gleichwohl erwarten wir, dass es hier einen fachlich fundierten und regelmäßigen Austausch etabliert, insbesondere da beide Programme nach der Organisationsänderung vom Juni 2020 nun in unterschiedlichen, eigenständigen Abteilungen verantwortet werden.

In Bezug auf die Rahmenbedingungen und Standards für die Entwicklungsleistungen und die Zusammenarbeit mit sowie zwischen den beauftragten IT-Dienstleistern, greift die erklärte Sichtweise des BMI zu kurz. Als Auftraggeber mehrerer IT-Dienstleister sollte es darauf hinwirken, dass z. B. die Ergebnisse der Bundesdruckerei (digitalisierte Verwaltungsleistungen) aufwandsarm in den Betrieb beim ITZBund überführt und dort betrieben werden können.

7 Digitalisierungsprogramm Bund: Controlling des Programms

7.1 Sachverhalt

7.1.1 Konzept für das Controlling des Digitalisierungsprogramms Bund

Programme unterscheiden sich von Projekten z. B. durch eine höhere Komplexität. Diese resultiert unter anderem aus der Vielzahl zu koordinierender Projekte und deren Dynamik.

Die Koordinierung der Einzelprojekte entlang der Kerndimensionen Termine, Meilensteine, Budgets, Risiken und Abhängigkeiten soll helfen, mit dieser Komplexität umzugehen.⁷⁰ Für das Controlling in entsprechenden Umgebungen sind anschließend Kennzahlen zu erheben und auszuwerten.⁷¹ Damit lassen sich quantitative und qualitative Aussagen zu Fragestellungen im Projekt/Programm treffen und entsprechend der Kennzahlendefinition interpretieren.⁷² Kennzahlendefinitionen sowie die Verantwortlichkeiten zur Messdatenerhebung und Auswertung sollten z. B. in einem Kennzahlenkatalog oder einem Projekthandbuch dokumentiert sein.⁷³ Ein Dokument für das Digitalisierungsprogramm Bund, vergleichbar zu einem Projekthandbuch, sei nach Aussage des BMI begonnen worden.

Das Controlling, mit seinen Teildisziplinen der Analyse und der Steuerung bildet zusammen mit dem Prozess der Planung einen Regelkreis, wie in Abbildung 5 dargestellt.

⁷⁰ Vgl. BVA, S-O-S-Methode v2.1, Seite 164 f.

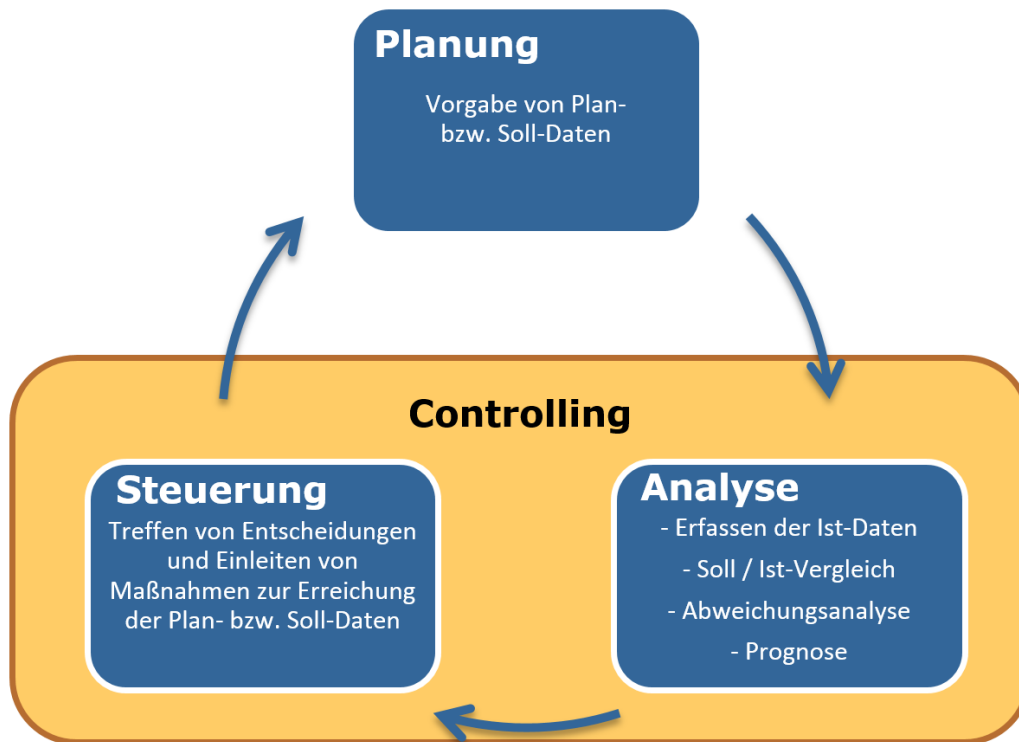
⁷¹ Vgl. V-Modell XT Bund v2.1 Dokumentation, Abschnitte „Messung und Analyse“.

⁷² Ebenda.

⁷³ Ebenda.

Abbildung 5

Controlling als Teil des Projektmanagement Prozesses



Quelle: Bundesrechnungshof eigene Darstellung⁷⁴.

Mit geeigneten Kennzahlen kann der Grad der Zielerreichung von Projekten und Programmen ermittelt werden.

Das BMI beschrieb auf rund eineinhalb Seiten im OZG-Umsetzungskonzept seine Überlegungen zu

- einem Berichtswesen mit fortlaufender „Statusermittlung“ und halbjährlichem „Meilenstein-Monitoring“, welches webbasiert als „Online-Monitoring“ erfolgen sollte und
- einem „Finanzcontrolling“ auf Grundlage von, alle drei Monate zu erstellen-den, Berichten aus den Projekten.⁷⁵

⁷⁴ In Anlehnung an:

- S-O-S-Methode für Großprojekte Version 2.1, Kapitel 7.1.4, Seite 118,
- Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, Hrsg. BMI 12/2012, Kapitel 9.1, Seite 59,
- Kompetenzbasiertes Projektmanagement, PM3, 8. Auflage, Kapitel 1.16.2.2, Seite 556.

⁷⁵ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018; Kapitel 3.6 und 3.7.

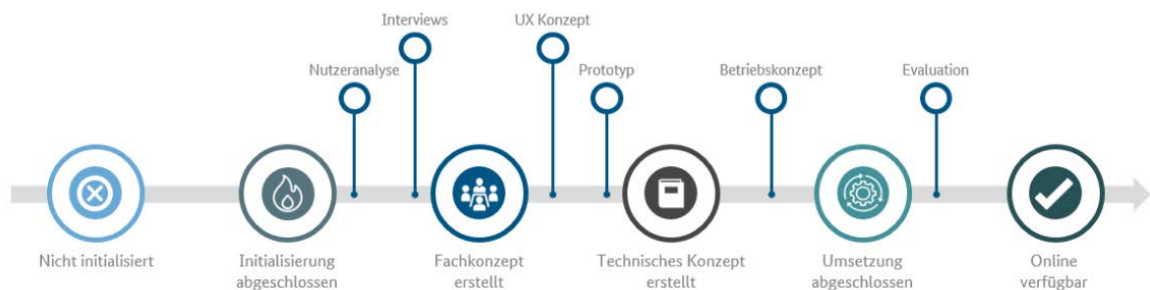
Die zugehörigen Templates mit den Vorgaben für die Behörden waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht fertiggestellt.

Im Digitalisierungsleitfaden Bund stellte das BMI auf rund zwei Seiten dar, wie es die Begleitung der Projekte durch das Programm, das „Fortschritts-Reporting“ und das „Finanzcontrolling“ plane.

- Jeder am Digitalisierungsprogramm Bund beteiligten Behörde möchte es einen Programmberater (sogenannter Catalyst) zur Verfügung stellen. Diese sollten Behörden und Ressorts bei verschiedenen Themen zum Digitalisierungsprogramm Bund, insbesondere beim Reporting der Projekte gegenüber dem Programmmanagement, unterstützen.
- Das „Fortschritts-Reporting“ möchte es für alle Projekte auf Grundlage von fünf zentralen Meilensteinen (Abbildung 6) realisieren.

Abbildung 6

Einheitliche Meilensteine (groß) und mögliche ergänzende projektspezifische Meilensteine (klein) in einem Digitalisierungsprojekt



Quelle: Digitalisierungsleitfaden Bund, BMI.

- Für das Finanzcontrolling, welches sich auf die zentral über das BMI bereitgestellten Mittel bezieht, sollten die Berichte auf monatlicher Basis erfolgen. Weitere Einzelheiten und Vorlagen wolle es dem jeweiligen Ressort und der zuständigen Behörde mit der Genehmigung des Projektantrags mitteilen.

Bis zum Juli 2019 hatten bereits zwei Behörden für ihre begonnenen Projekte eine finanzielle Projektunterstützung beim BMI beantragt.

7.1.2 Berichtsintervalle für das Controlling im Digitalisierungsprogramm Bund

Die vom BVA, für das Management von Großprojekten in der Bundesverwaltung entwickelte S-O-S-Methode empfiehlt, Controlling-Berichte monatlich zu erstellen.⁷⁶

Das BMI legte, wie in Tabelle 5 dargestellt, in offiziellen Dokumenten Intervalle fest, in denen die projektverantwortlichen Ressorts/Behörden Angaben aus den Projekten melden sollten.⁷⁷

Tabelle 5

Aktualisierungsintervalle für verschiedene Berichtsgegenstände des Digitalisierungsprogramms Bund

Berichtsgegenstand \ Dokument	OZG-Umsetzungs-konzept ⁷⁸	Digitalisierungsleitfaden Bund
Statusermittlung	laufende Fortschreibung	<i>Begriff nicht genannt</i>
Meilenstein-Monitoring	halbjährlich	<i>Begriff nicht genannt</i>
Fortschrittsreporting / Fortschrittsmonitoring	<i>Begriff nicht genannt</i>	Intervall nicht festgelegt
Finanzcontrolling	alle drei Monate	monatlich

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

7.1.3 Umfang des Finanzcontrollings im Digitalisierungsprogramm Bund

Als Grundlage für das Finanzcontrolling plante das BMI, Projektsteckbriefe mit initialen Aufwandsschätzungen der Ressorts und Behörden zu verwenden. Die Aktualisierung der Daten zum Finanzcontrolling sollten sich auf die Mittel beschränken, die zentral vom BMI an die Projekte zugewiesen wurden. Mittel, die die Ressorts aus eigenen Einzelplänen für die Projekte verwenden, erfasst das BMI nicht im Finanzcontrolling zum Digitalisierungsprogramm Bund.

⁷⁶ Vgl. S-O-S-Methoden, 2.1, Seite 117.

⁷⁷ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018; Seite 18 f.

⁷⁸ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018.

Ein Überblick über den zu erwartenden Aufwand für die Umsetzung des OZG lag weder

- zur Verabschiedung des OZG⁷⁹ noch
- zum Zeitpunkt unserer Erhebungen vor.⁸⁰

7.1.4 Controlling der Digitalisierungsprogramme Bund und föderal

Der IT-PLR beauftragte, dass BMI und die FITKO gemeinsam das Digitalisierungsprogramm koordinieren.

Lenkungsebene und somit auch Berichtsempfänger für das föderale Digitalisierungsprogramm sowie das Digitalisierungsprogramm als Ganzes ist der IT-PLR (Abbildung 7).

Die Bundesregierung hat entschieden, Bundesleistungen mit dem Digitalisierungsprogramm Bund umzusetzen.

Der IT-Rat besetzte die Lenkungsebene für das Digitalisierungsprogramm Bund (Abbildung 7). Auf Ebene des operativen Programmmanagements verantwortet das BMI unter anderem das Controlling, das Berichtswesen sowie das zugehörige Reporting an die Lenkungsebene.⁸¹

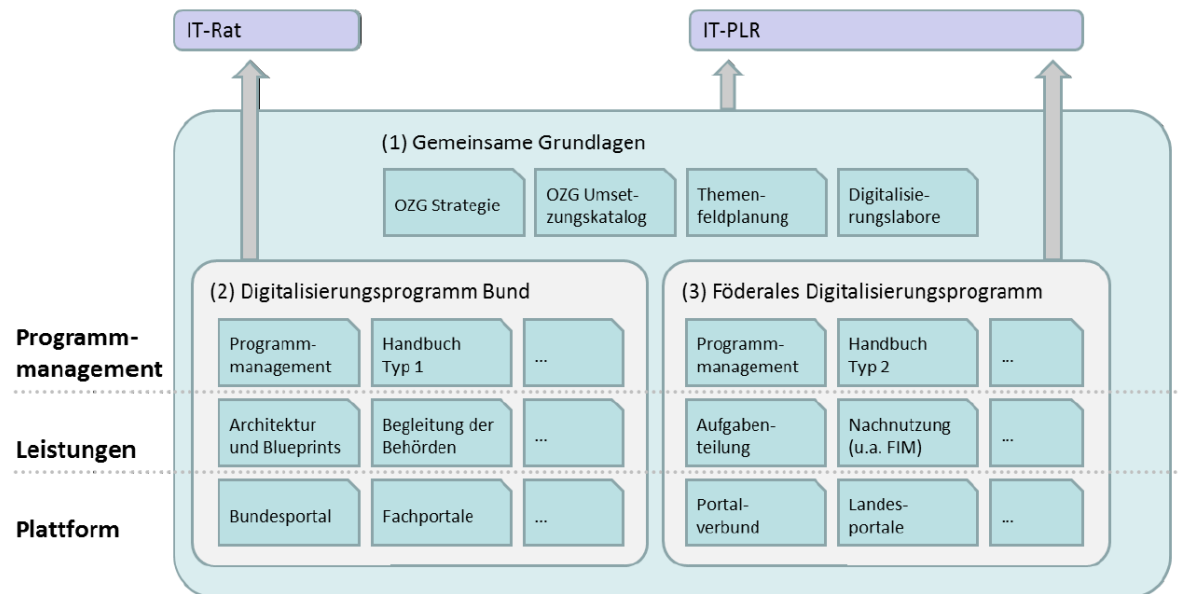
⁷⁹ Vgl. Bundestagsdrucksache 18/12589 vom 31. Mai 2017 in Verbindung mit Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13. Februar 2017.

⁸⁰ Vgl. Bundesrechnungshof Prüfungsmittelteilung über die Prüfung „Digitalisierungsprogramm/Portalverbund“; Teil 1 – Digitalisierungsprogramm und Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes VII 3 - 2018 - 0594/1; Tz. 2.3.

⁸¹ Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018; Seite 12 ff.

Abbildung 7

Grobstruktur der Digitalisierungsprogramme mit Lenkungsebenen



Quelle: OZG-Umsetzungskonzept, BMI⁸².

Das BMI gab an, seine Controlling Ansätze mit denen des föderalen Digitalisierungsprogramms ab Sommer 2019 vereinheitlichen zu wollen.

7.2 Würdigung

7.2.1 Konzept für das Controlling des Digitalisierungsprogramms Bund

Das BMI hat es versäumt, bis zur Freigabe der ersten Projektanträge ein durchgängiges Gesamtkonzept für das Controlling (Steuerung, Analyse und Berichtswesen) des komplexen Vorhabens „Digitalisierungsprogramm Bund“ zu entwickeln. Es hätte Kennzahlen definieren müssen, um den Programmfortschritt und die Zielerreichung zu messen.

Daher bestand das Risiko, dass wichtige steuerungsrelevante Informationen für das Programm fehlen.

Es hätte seine bisherigen Ansätze des Meilenstein-Monitorings und Finanzcontrollings sowie der phasenbasierten Ziele geeignet fortentwickeln und ergänzen

⁸² Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“; BMI; Stand November 2018; Abbildung 1, Seite 5.

müssen. Dabei hätte es auch den Beitrag zu den Programmzielen herstellen und den Grad ihrer Erreichung mit spezifischen Daten und Kennzahlen messbar beschreiben sollen.

Die vom BMI geplante Begleitung der Projekte mit Programmberatern (sogenannte Catalysts) kann ein Gesamtkonzept für das Controlling nicht ersetzen.

7.2.2 Berichtsintervalle für das Controlling im Digitalisierungsprogramm Bund

Die Berichtsintervalle, in denen Projekte ihre Daten zum Meilenstein-Monitoring oder Finanzcontrolling melden sollten, sind für ein angemessenes Controlling nicht geeignet. Fehlentwicklungen hätte das BMI unter Umständen erst mit einem halben Jahr Verzögerung feststellen können.

Das BMI verwendete zudem unterschiedliche Begriffe für gleiche Berichtsgegenstände. Dies hätte es durch ein Gesamtkonzept für das Controlling vermeiden müssen (Tz. 7.2.1).

7.2.3 Umfang des Finanzcontrollings im Digitalisierungsprogramm Bund

Das BMI hat es versäumt, in die Konzeption für das Finanzcontrolling auch die Aufwände, die die Ressorts selbst tragen, aufzunehmen. Hierdurch standen ihm nur begrenzte steuerungsrelevante Informationen zur Verfügung. Etwaige, während der Projektlaufzeit auftretende, signifikante Änderungen im Finanzbedarf, auch außerhalb der vom BMI zugewiesenen Mittel, können Indikatoren für weitere bevorstehende Veränderungen sein. Mitunter sollte das BMI nach einer Abweichungsanalyse darauf steuernd reagieren. Des Weiteren kann es somit keine Transparenz über die durch das OZG insgesamt verursachten Ausgaben erreichen.

7.2.4 Controlling der Digitalisierungsprogramme Bund und föderal

Mit der Aufteilung des Digitalisierungsprogramms in verschiedene Teilstränge (Digitalisierungsprogramm Bund, föderales Digitalisierungsprogramm) mit unterschiedlichen Lenkungsebenen (IT-Rat, IT-PLR) bestand die Gefahr von unterschiedlichen und mitunter zuwiderlaufenden Entwicklungen. Das BMI sollte

in seiner Funktion als Programmmanagement Instanz in beiden Digitalisierungsprogrammen den beabsichtigten Weg weiterverfolgen und wo möglich für sachgerechte, vergleichbare und konsistente Strukturen für das Controlling und das Berichtswesen sorgen.

7.3 Empfehlung

Wir haben dem BMI empfohlen, für die Digitalisierungsprogramme und die Umsetzungsprojekte geeignete Controlling Mechanismen zu entwickeln und anzuwenden. Idealerweise können diese innerhalb der Programme/Projekte über Phasen hinweg aufeinander aufbauen und weiterentwickelt werden.

Bezogen auf das Controlling des Digitalisierungsprogramms Bund sollte das BMI schnellstmöglich ein sachgerechtes Gesamtkonzept für das Controlling erstellen. Neben eindeutigen Vorgaben und Rahmenbedingungen für die Projekte sollte es auch dessen Fortschritt, Erfolg und Zielerreichung messen.

Über Index- oder Verhältniskennzahlen, wie sie die Earned-Value-Analyse bietet, könnte das Programm Controlling die Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen Projekten herstellen.

Mit Prognoseansätzen, wie der Meilenstein-Trendanalyse, könnte das BMI neben dem allgemeinen Fortschritt auch mögliche Häufungen bei begrenzten Ressourcen, z. B. dem ITZBund, vorhersehen und ggf. gegensteuern.

Um zeitnah steuern zu können, haben wir dem BMI empfohlen, die Controlling-Berichte für das Programmmanagement monatlich auf Grundlage aktueller Daten zu erstellen.

Ebenso sollte es für das Controlling der Haushaltsmittel neben den zentral bereitgestellten Mitteln auch die Mittelansätze nebst Veränderungen auf Seiten der Ressorts einbeziehen.⁸³ Dabei soll die Budgetverantwortung der projektführenden Ressorts/Behörden nicht berührt werden.⁸⁴ Dennoch können signifikante Steigerungen der geplanten Haushaltsmittel Indikatoren für Probleme oder zuvor nicht berücksichtigte Umstände sein. Wenn diese bei verschiedenen Projekten auftreten, könnte es sich um ein systematisches Problem handeln,

⁸³ Analog zu S-O-S-Methode für Großprojekte, Version 2.1, Seite 167, Abbildung 71 „Übergeordnete Budgetverwaltung“.

⁸⁴ Vgl. S-O-S-Methode V2.1, Seite 172.

dessen Ursachen grundlegend durch das Programm Management minimiert werden könnten. Das BMI könnte auf diesem Weg programmbegleitend auch Informationen zu den tatsächlichen Gesamtausgaben erhalten.

Wir haben dem BMI darüber hinaus empfohlen, gemeinsam mit der FITKO das Controlling für das Digitalisierungsprogramm Bund und das föderale Digitalisierungsprogramm wo möglich zu harmonisieren. Somit kann es sicherstellen, dass beide Digitalisierungsprogramme vergleichbar sind und ihrerseits wiederum aggregiert gegenüber dem IT-PLR berichten können.

Das BMI sollte prüfen, ob es sich durch das BVA im Programmmanagement sowie im Controlling sinnvoll unterstützen lassen kann. Ggf. könnte es auch auf positive Erfahrungen zum Controlling aus anderen Programmen zurückgreifen. Eine Statusanalyse im Sinne eines Self-Assessment nach der S-O-S-Methode⁸⁵ könnte dem BMI weitere Hinweise auf Verbesserungspotenzial liefern.

7.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat erklärt, dass es aktuell, wie von uns empfohlen, die Ansätze für ein Controlling sowohl in den Digitalisierungsprogrammen, als auch in den Infrastrukturprojekten „Nutzerkonto Bund“ und „Bundesportal“ weiterentwickle.

Mittlerweile erhalte es für ein Controlling auf Monatsbasis die Daten zu Fortschritts-, Finanz- und Risikostatus regelmäßig und aktuell aus den Digitalisierungsprojekten.

Auch hat das BMI angegeben, dass es für finanziell unterstützte Projekte die Informationen zum geplanten Budget zu Beginn mit dem Projektantrag oder aus einer Aufwandsschätzung der zentralen Dienstleister erhalte. Die Informationen zum geplanten Budget sowie die tatsächlich ausgegebenen Mittel würde es in einem Programmmanagement-Tool erfassen. Für Projekte, die ohne zentrale Mittel aus dem BMI umgesetzt würden, sollen die tatsächlich ausgegebenen Mittel zum Projektabschluss im Programmmanagement-Tool erfasst werden.

⁸⁵ Vgl. Checkliste „4.3-1_EPR-Ermittlung des Projektstatus_v1.6.xls“ zur S-O-S-Methode 2.1.

Mit der FITKO stimme sich das BMI zu den Aspekten Programmsteuerung und -controlling in beiden Digitalisierungsprogrammen ab.

7.5 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass das BMI unseren Empfehlungen umfangreich folgen will. Gleichwohl möchten wir unsere ursprüngliche Empfehlung eines Gesamtkonzeptes für das Controlling nochmal herausstellen. Dabei sollte das BMI insbesondere wegen der steigenden Dynamik durch die zusätzlichen Mittel aus dem Konjunkturpaket prüfen, wie es das Programm zur Umsetzung des OZG kennzahlenbasiert steuern kann. Die Anzahl der Projekte und die finanziellen Mittel⁸⁶ sowie die Komplexität werden weiter steigen. Kennzahlen mit festgelegten Bewertungskriterien und definierten Schwellwerten können hier hilfreich sein, um stets und schnell einen Überblick zum Stand der Umsetzung zu erhalten.

8 Übergreifende, abschließende Würdigung

Die Anforderungen an das BMI seitens der Politik, aber auch die Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen sowie der Bundesverwaltung für die Umsetzung des OZG sind hoch.

Mängel insbesondere im Bereich der Projekt- und Programmstrukturen lassen sich nicht von heute auf morgen beseitigen. Effektive Projekt- und Programmstrukturen sind allerdings eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg des OZG. Es bleibt abzuwarten, ob es dem BMI gelingt, angesichts der relativ geringen verbleibenden Zeit für die Umsetzung des OZG, mit seiner neuen Abteilung „Digitale Verwaltung“ die notwendigen Verbesserungen bei den Projekt- und Programmstrukturen rechtzeitig zu erreichen.

⁸⁶ Beschluss des Koalitionsausschusses zum Konjunkturpaket „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“, Ziffer 41, sowie zweiter Nachtragshaushalt vom 14. Juli 2020, Titel 0602 53238.

Wir behalten uns vor, die hier adressierten Punkte erneut, z. B. in einem Nachfrageverfahren, zu prüfen.

Essers

Fasswald