



Bericht

an das Bundeskanzleramt und den Beauftragten der Bundesregierung für
Informationstechnik

nach § 88 Absatz 2 BHO

IT-Steuerung des Bundes

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

Gz.: VII 3 - 2020 - 0088

Bonn, den 24. November 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Einleitung	11
2	IT-Strategie der Bundesverwaltung	18
2.1	IT-Strategiebildung - Strategische Ausrichtung der IT des Bundes	18
2.1.1	Sachverhalt	18
2.1.2	Würdigung	25
2.1.3	Empfehlung	26
2.1.4	Stellungnahme der Bundesregierung	26
2.1.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	26
2.2	Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen der IT-Strategie	27
2.2.1	Sachverhalt	27
2.2.2	Würdigung	29
2.2.3	Empfehlung	30
2.2.4	Stellungnahme der Bundesregierung	30
2.2.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	31
2.3	Umsetzung der IT-Strategie in den Ressorts	31
2.3.1	Sachverhalt	31
2.3.2	Würdigung	34
2.3.3	Empfehlung	34
2.3.4	Stellungnahme der Bundesregierung	35
2.3.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	35
3	IT-Controlling Bund	36
3.1	Sachverhalt	36
3.2	Würdigung	41
3.3	Empfehlung	42
3.4	Stellungnahme der Bundesregierung	42
3.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	42
4	Organisation der IT-Steuerung des Bundes	44

4.1	Evaluierung und Entwicklung der Organisation der IT-Steuerung des Bundes	44
4.1.1	Sachverhalt	44
4.1.2	Würdigung	48
4.1.3	Empfehlung	48
4.1.4	Stellungnahme der Bundesregierung	48
4.1.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	49
4.2	Steuerung der ressortübergreifenden IT des Bundes	50
4.2.1	Sachverhalt	50
4.2.2	Würdigung	54
4.2.3	Empfehlung	55
4.2.4	Stellungnahme der Bundesregierung	56
4.2.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	56
4.3	IT-Nachfragemanagement in der Bundesverwaltung	57
4.3.1	Sachverhalt	57
4.3.2	Würdigung	60
4.3.3	Empfehlung	61
4.3.4	Stellungnahme der Bundesregierung	61
4.3.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	62
5	IT-Rahmenplanung	62
5.1	Sachverhalt	62
5.2	Würdigung	65
5.3	Empfehlung	66
5.4	Stellungnahme der Bundesregierung	67
5.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	68
6	IT-Projektportfolio- und Projektmanagement	69
6.1	IT-Projektportfoliomanagement	69
6.1.1	Sachverhalt	69
6.2	Projektmanagement	72
6.2.1	Sachverhalt	72

6.3	Würdigung	77
6.4	Empfehlung	78
6.5	Stellungnahme der Bundesregierung	79
6.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	80

Abkürzungsverzeichnis

A

AÖR *Anstalt öffentlichen Rechts*

Architekturrichtlinie *Architekturrichtlinie für die IT des Bundes*

B

BDBOS *Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben*

BfDI *Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*

BfIT *Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik*

BKAmt *Bundeskanzleramt*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*

BMVI *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*

BQI *Basis-, Querschnitts- und Infrastrukturdienste*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

I

IT *Informationstechnik*

IT-K Bund *IT-Konsolidierung Bund*

IT-Strategie *IT-Strategie der Bundesverwaltung*

ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

IVÖV *Informationsverbund der öffentlichen Verwaltung*

K

KoITB *Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts*

M

Mio. *Millionen*

Mrd. *Milliarden*

N

NdB *Netze des Bundes*

NMO *Nachfragemanagementorganisation*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

V

V-Modell *Vorgehensmodell*

VS-NfD *VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH*

X

XT *eXtreme Tailoring*

Z

z. B. *zum Beispiel*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die Bundesregierung hat in der vergangenen Legislaturperiode eine Reihe von politischen und strategischen Vorhaben auf den Weg gebracht, um Deutschland fit zu machen für das digitale Zeitalter. Um diese Vorhaben erfolgreich umsetzen zu können und damit die Digitalisierung der Verwaltung voranzubringen, benötigt die Bundesverwaltung eine flexibel anpassbare, zukunftsorientierte und sichere Informationstechnik (IT). In der Vergangenheit war die IT des Bundes weitgehend dezentral organisiert. Die Ressorts richteten ihre IT strategisch hinsichtlich Hard- und Software, Sicherheitsarchitektur und Risikoakzeptanz unterschiedlich aus.

Im Jahr 2015 beschloss die Bundesregierung mit dem Projekt IT-Konsolidierung Bund (IT-K Bund), ihre IT in weiten Teilen zu zentralisieren und zu standardisieren. Damit wollte sie u. a. einen leistungsfähigen, wirtschaftlichen, stabilen und zukunftsfähigen Betrieb sicherstellen und gleichzeitig den absehbaren Ausgabensteigerungen für die IT des Bundes entgegenwirken. Im Jahr 2016 lagen die Ausgaben für die IT der gesamten Bundesverwaltung noch bei 1,8 Mrd. Euro. Für das Jahr 2021 plante die Bundesregierung dafür bereits 5,4 Mrd. Euro ein.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen begleitenden Prüfungen immer wieder Mängel bei IT-Projekten und -Programmen der Bundesverwaltung fest. Er hat seine bisherigen Feststellungen hinsichtlich struktureller **Mängel in der IT-Steuerung des Bundes** analysiert und die Ergebnisse im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

- 0.2 Im Jahr 2007 hatte die Bundesregierung beschlossen, eine **IT-Strategie** für die Bundesverwaltung zu erstellen. Ergänzend dazu sollten die Ressort-IT-Beauftragten eigene IT-Strategien für ihre Ressorts aus der IT-Strategie der Bundesverwaltung ableiten. Im Jahr 2017 gab der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) die IT-Strategie der Bundesverwaltung heraus. Darin legte er erstmals die strategischen Ziele für die IT des Bundes fest. Die IT-Strategie beschrieb jedoch nicht, wie die IT-Ziele und die dort genannten unterstützenden Maßnahmen dazu beitragen sollten, die damaligen politischen und strategischen Vorhaben wie die Digitale Agenda 2014 – 2017 und die Cyber-Sicherheitsstrategie der Bundesregierung umzusetzen. Zudem aktualisierte die Bundesregierung ihre IT-Strategie seitdem nicht mehr. Daher ist offen, inwieweit sie den Einsatz ihrer IT auf ihre aktuellen politischen und strategischen Vorhaben und Aufgaben wie die Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“ und das Onlinezugangsgesetz ausgerichtet hat. Für den Großteil der IT-Ziele und Maßnahmen hat die Bundesregierung versäumt, die Zielvorgaben hinreichend zu spezifizieren. Teilweise unvollständige oder vage Zielvorgaben lassen weite Interpretationen über die gewünschte Wirkung zu. Zudem hatten Stand 2020 weniger als die Hälfte aller Ressorts eine eigene IT-Strategie erstellt. Diese Ministerien haben somit versäumt, die strategischen IT-Ziele der Bundesregierung zu konkretisieren und auf ihre Verantwortungsbereiche herunterzubrechen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, die IT-Strategie als Instrument der strategischen IT-Steuerung besser zu nutzen. Dazu müssen sich die IT-Ziele, die unterstützenden Maßnahmen und der Einsatz der IT konsequent an den politischen und strategischen Vorhaben ausrichten. Die Bundesregierung hat darauf hinzuwirken, dass alle Ressorts eigene IT-Strategien erstellen und diese an der IT-Strategie der Bundesverwaltung ausrichten. Sie sollte ihre IT-Ziele und die unterstützenden Maßnahmen hinreichend spezifizieren und mit messbaren Indikatoren unterlegen. Wenn sich politische und strategische Vorhaben ändern, hat die Bundesregierung die IT-Strategie bedarfsgerecht anzupassen.

Die Bundesregierung hat zugesagt, die Zielzusammenhänge in der IT-Strategie künftig transparenter und eindeutiger darzustellen. Sie plane für die künftige IT-Strategie die kausalen Zusammenhänge von den strategischen und politischen Vorhaben, über die strategischen IT-Ziele bis zu den Maßnahmen zu konkretisieren. Die strategischen Ziele wolle sie mit Indikatoren unterlegen. Die Bundesregierung hat mitgeteilt, sie sei sich bewusst, dass sie die Umsetzung der IT-Strategie stärker nachhalten müsse. Sie ist nicht darauf eingegangen, inwieweit sie künftig darauf hinzuwirkt, dass die Ministerien für ihre Ressorts IT-Strategien erstellen und diese auf die IT-Strategie der Bundesverwaltung ausrichten.

Wenn die Ressorts die strategischen IT-Ziele des Bundes nicht auf ihre Verantwortungsbereiche herunterbrechen und konkretisieren, bleibt offen, ob sie diese wirklich mittragen und umsetzen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. (Tz. 2)

- 0.3 Die IT-Strategie beschreibt u. a. ein **IT-Controlling Bund** als wichtigen Baustein für eine effektive, strukturierte und übergreifende Steuerung der IT in der Bundesverwaltung. Es soll zentrale und übersichtliche Informationen als Grundlage für Entscheidungen zum Einsatz der IT bereitstellen. Im Jahr 2017 beschloss die Bundesregierung innerhalb des Projekts IT-K Bund ein Feinkonzept für das IT-Controlling Bund. Dieses legte den grundlegenden Rahmen für den Aufbau des IT-Controllings Bund fest. Ende 2018 übernahm das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) die Aufgabe, das IT-Controlling Bund aufzubauen. Seither hat es neue konzeptionelle Grundlagen geschaffen. Diese bleiben jedoch hinter den Ergebnissen des Feinkonzeptes aus dem Jahr 2017 zurück. Mit der Einführung eines IT-Controllings Bund hat das BMI noch nicht begonnen. Die Bundesregierung benötigt ein effektives und effizientes IT-Controlling Bund, um die IT in der Bundesverwaltung strategisch und operativ steuern zu können. Derzeit fehlt ihr ein Überblick über die IT des Bundes als Grundlage für belastbare Entscheidungen zum Einsatz der IT. Auch kann die Bundesregierung ohne IT-Controlling Bund nicht nachhalten, inwieweit sie die Ziele ihrer IT-Strategie erreicht hat.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, dringend das zentrale IT-Controlling Bund höher zu priorisieren und dessen Aufbau voranzutreiben.

Die Bundesregierung hat den Ausführungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt. Sie hat zugesagt, seine Empfehlungen aufzugreifen. Details, z. B. welcher mittel- bis langfristigen Planung die Bundesregierung beim Aufbau des zentralen IT-Controllings Bund folgen will, lässt sie offen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung nunmehr eine realistische Planung für den Aufbau eines IT-Controllings Bund entwickelt, damit sie der Bundesverwaltung absehbar zentrale und übersichtliche Informationen als Entscheidungsgrundlage für eine funktionierende IT-Steuerung zur Verfügung stellen kann. Dabei sollte das IT-Controlling Bund alle relevanten Leistungsbereiche der IT des Bundes berücksichtigen. (Tz. 3)

- 0.4 Die Bundesregierung hatte die **Organisation der IT-Steuerung** seit dem Jahr 2007 mehrfach verändert. Im Jahr 2015 hatte sie erstmals angekündigt, die IT-Steuerung des Bundes zu evaluieren, wenn nötig zu vereinfachen und organisatorisch neu aufzustellen. Dies ist bis heute nicht passiert. Derzeit ist der IT-Rat das zentrale politisch-strategische Gremium für die ressortübergreifende strategische Steuerung der IT des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen immer wieder festgestellt, dass der IT-Rat seiner Rolle nicht gerecht geworden ist. Er hat teilweise versäumt, seine Beschlüsse nachzuhalten und durchzusetzen. Auch ist er seiner Steuerungsfunktion in strategisch bedeutenden IT-Projekten nicht immer nachgekommen. Ihm hat häufig die Durchsetzungskraft gefehlt, z. B. um zur Lösung von Problemen beizutragen.

Angesichts eines sich schnell ändernden technologischen und gesellschaftlichen Umfeldes muss die strategische Steuerung der IT des Bundes effektiv sein. Ohne das bisherige Steuerungsmodell grundlegend analysiert und mögliche Alternativen untersucht zu haben, wird die Bundesregierung die IT-Steuerung des Bundes nicht erfolgreich optimieren können. Die ressorteigene und die ressortübergreifende Sicht auf die IT unterliegen dauerhaft einem Spannungsfeld. Partikularinteressen der Ressorts können dem Einstimmigkeitsprinzip im IT-Rat entgegenstehen. Da sämtliche Beschlüsse des IT-Rats im Konsens getroffen werden müssen, kann dies die Steuerung der ressortübergreifenden IT des Bundes lähmen.

Die Bundesregierung ist in ihrer Stellungnahme nicht auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes eingegangen, die IT-Steuerung des Bundes grundlegend zu analysieren. Sie hat bestätigt, dass das Einstimmigkeitsprinzip zeitintensiver sei und ein höheres Maß an Abstimmung erfordere. Sie hat angekündigt, weitere Ansatzpunkte für Mehrheitsentscheide prüfen zu wollen. Die Bundesregierung hat sich nicht dazu geäußert, wie sie sicherstellen möchte, dass im IT-Rat Beratungsvorgänge und getroffene Entscheidungen nachgehalten und umgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. Er erwartet, dass die Bundesregierung diese umsetzt. (Tzn. 4.1 und 4.2)

- 0.5 Die Bundesregierung setzte sich im Januar 2017 mit ihrer IT-Strategie das Ziel, eine **Nachfragemanagementorganisation** (NMO) aufzubauen. Diese sollte die IT-Nachfrage aus den Ressorts erheben, bündeln und das IT-Produktportfolio des Bundes daran ausrichten. Die Bundesbehörden können die IT-Lösungen aus dem IT-Produktportfolio des Bundes nutzen, um ihre Verwaltungsdienstleistungen zu digitalisieren und ihre Aufgaben effizienter und effektiver zu bewältigen. Im Juni 2019 beschloss die Bundesregierung ein Grobkonzept für die NMO. Im Jahr 2020 setzte sie die Arbeiten am Feinkonzept wegen Personalmangels aus. Wann es fertiggestellt sein wird, ist derzeit nicht klar. Damit hat die Bundesregierung keinen ausreichenden Überblick über die IT-Nachfrage der Bundesbehörden. Es bleibt offen, ob sie das IT-Produktportfolio des Bundes bedarfsgerecht und wirtschaftlich (weiter-)entwickelt. Zudem fehlen ihr die notwendigen Informationen, um die Entwicklung der IT-Lösungen des Bundes entsprechend der IT-Nachfrage priorisieren zu können.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung dringend empfohlen, dem Aufbau der NMO eine höhere Priorität einzuräumen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass sie sowohl die Bedarfe der Bundesbehörden für Basis-, Querschnitts- und Infrastrukturdienste, als auch die IT-Nachfrage und das IT-Angebot bewerte. Sie steuere daher die Dienste und IT-Maßnahmen der gemeinsamen IT des Bundes aktiv. Die Bundesregierung werde den Umfang und den Detaillierungsgrad dafür künftig weiter stärken. Sie habe die Arbeiten am Feinkonzept der NMO inzwischen wieder aufnehmen können. Offene Stellen werde sie nun besetzen.

Auch wenn die Dienstekonsolidierung stichprobenartig die Bedarfe für Basis-, Querschnitts- und Infrastrukturdienste erhebt sowie die IT-Nachfrage und das IT-Angebot bewertet, fehlt ihr der Gesamtüberblick. Nur wenn sie diesen Gesamtüberblick hat, kann sie das IT-Angebot auf die IT-Nachfrage ausrichten. Die Bundesregierung hat die Arbeiten an der Feinkonzeption der NMO zwar wieder aufgenommen, es ist ihr aber noch nicht gelungen, ein beschlussreifes Feinkonzept vorzulegen. Der Bundesrechnungshof hält den Aufbau der NMO nach wie vor für zu niedrig priorisiert. Er bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. (Tz. 4.3)

- 0.6 Veranschlagen Bundesbehörden Haushaltsmittel für den Einsatz ihrer IT im Bundeshaushalt, sind sie verpflichtet, im Zuge der **IT-Rahmenplanung** ein IT-Rahmenkonzept aufzustellen. Zudem erstellt der BfIT jährlich ein IT-Rahmenkonzept für die IT-Maßnahmen des Bundes als verbindliche Planungsgrundlage für die (Weiter-)Entwicklung des IT-Produktportfolios des Bundes. Die Bundesregierung will mit den IT-Maßnahmen aus dem IT-Rahmenkonzept des Bundes die Ziele ihrer IT-Strategie unterstützen. Eine Zuordnung von IT-Maßnahmen zu Zielen der IT-Strategie fehlte fast ausnahmslos. Auch fehlten der Bundesregierung in der IT-Rahmenplanung weitere Kennzahlen zur Steuerung, z. B. zu Veränderungen der Zeit- und Finanzplanung ihrer IT-Maßnahmen gegenüber Vorjahren. Der Bundesrechnungshof hatte die Bundesregierung bereits Anfang 2016 auf Mängel in der IT-Rahmenplanung hingewiesen. Die Bundesregierung hatte gegenüber dem Bundesrechnungshof bestätigt, dass die Struktur der

IT-Rahmenkonzepte und die Vorgehensweisen zur Beantragung der Haushaltsmittel in der Bundesverwaltung unterschiedlich seien. Dies erschwere, IT-Rahmenkonzepte zu vergleichen und Doppelentwicklungen zu erkennen. Die Bundesregierung hat diese Mängel trotz anderslautender Bekundungen bis heute nicht beseitigt.

Die Bundesregierung kann derzeit nicht verlässlich sicherstellen, dass sie die richtigen Maßnahmen im Sinne der IT-Strategie umgesetzt hat. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass die Bundesregierung die IT-Rahmenplanung für die gesamte Bundesverwaltung nun endlich weiterentwickelt, harmonisiert und mit einer effektiven IT-Lösung sowie gemeinsamer Datenbasis unterstützt. Dabei muss sie auf durchgängige Informationsflüsse auch zu angrenzenden Funktionen der IT-Steuerung wie dem IT-Controlling Bund achten.

Die Bundesregierung hat in Ihrer Stellungnahme erklärt, sie wolle die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Kern erörtern und umsetzen. Sie habe u. a. bereits begonnen, für den ressortübergreifenden Prozess der IT-Rahmenplanung ein gemeinsames Zielbild zu entwerfen, dass noch mit den Ressorts abgestimmt werden müsse. Konkrete Angaben zur zeitlichen Planung ließ die Bundesregierung offen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. Darüber hinaus empfiehlt er der Bundesregierung, einen terminierten Auftrag zur Neugestaltung der IT-Rahmenplanung im IT-Rat zu beschließen und dessen Umsetzung auch nachzuhalten. Bei der Neugestaltung der IT-Rahmenplanung sollte die Bundesregierung die gesamte IT des Bundes im Blick halten. (Tz. 5)

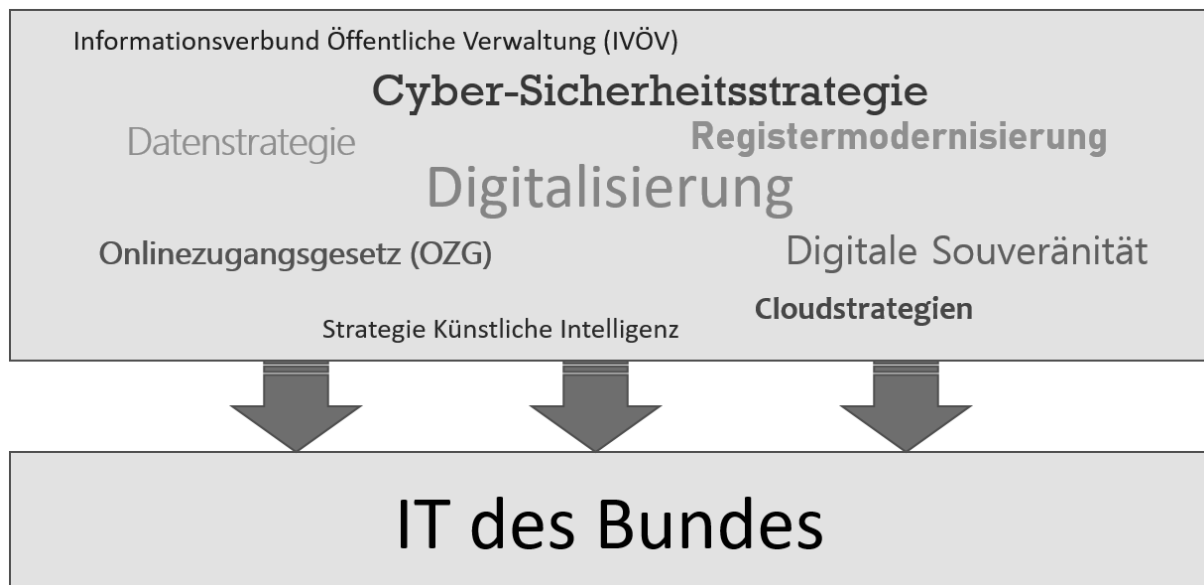
1 Einleitung

Die IT des Bundes

Die Bundesregierung hat in der vergangenen Legislaturperiode eine Reihe von politischen und strategischen Vorhaben auf den Weg gebracht, um Deutschland für das digitale Zeitalter fit zu machen. Um diese Vorhaben erfolgreich umsetzen zu können und damit die Digitalisierung der Verwaltung voranzubringen, benötigt die Bundesverwaltung eine flexibel anpassbare, zukunftsorientierte und sichere IT.

Abbildung 1

Beispiele für politische und strategische Vorhaben des Bundes



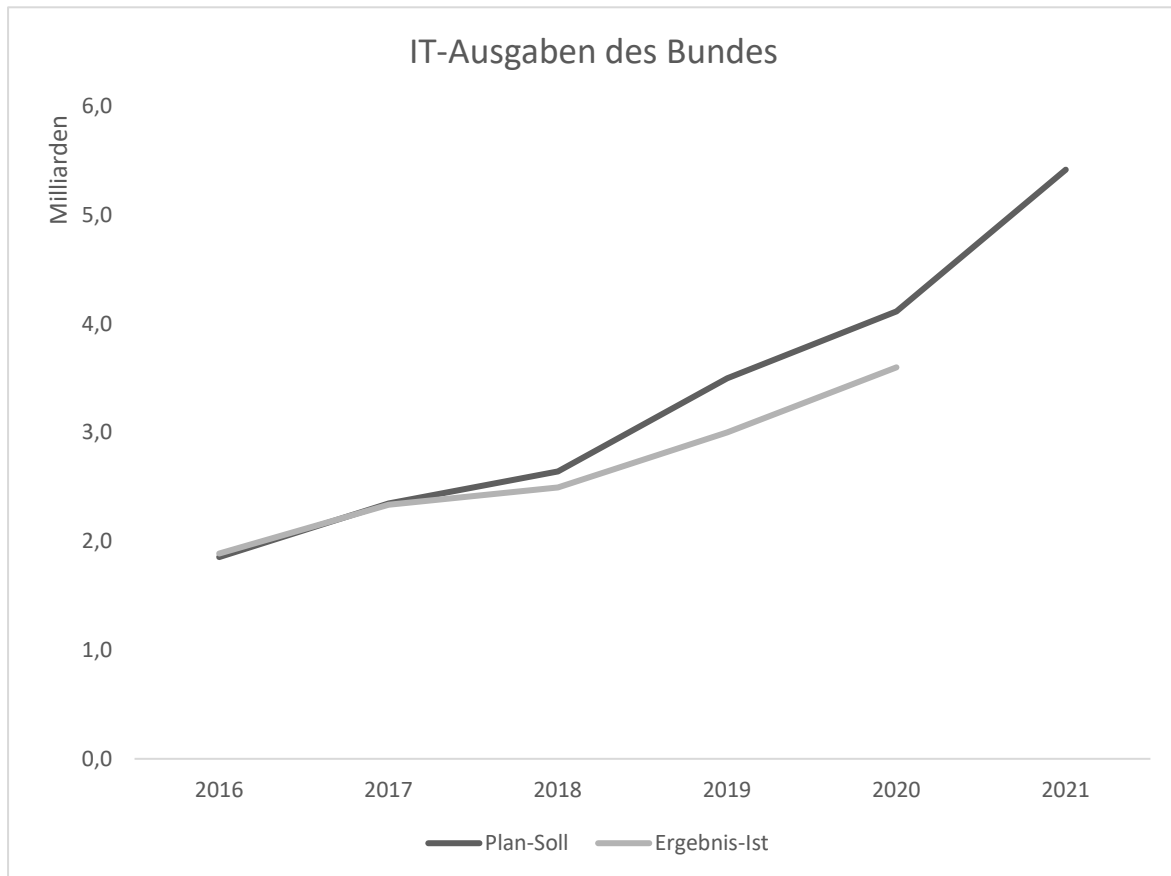
Quelle: Bundesregierung.

Die Bundesregierung veranschlagte im Jahr 2021 rund 5,4 Mrd. Euro für die IT des Bundes.¹ Dies entspricht einer Verdreifachung seit dem Jahr 2016 (siehe Abbildung 2).

¹ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 21. Dezember 2020; IT-Festtitel 532.1, 812.2 und Titelgruppen 55 und 56 aus allen Einzelplänen, sowie weitere Titel mit IT-Bezug z. B. 0602 89451 (Zuschüsse an die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben für Investitionen zum Betrieb der Netze des Bundes), 0602 53206 (Registermodernisierung).

Abbildung 2

Ausgaben der Bundesverwaltung für IT-Investitionen sowie IT-Aufträge und -Dienstleistungen der Jahre 2016 bis 2021



Grafik: Bundesrechnungshof.²

Quelle: Bundeshaushalte der Jahre 2016 bis 2021.

Die Anzahl der Beschäftigten in der IT³ hat sich im selben Zeitraum auf rund 8 000 verdoppelt.

² Soll-Werte: Bundeshaushalte der Jahre 2016 bis 2021; IT-Festtitel 532.1, 812.2 und Titelgruppen 55 und 56 aus allen Einzelplänen, sowie weitere Titel mit IT-Bezug, z. B. 0602 53238 (Verwaltungsdigitalisierung), 0602 81213 (Aufbau und Betrieb der Netze des Bundes sowie weiterer zentraler IT-Infrastrukturen des Bundes), 0810 63201 (Ausgaben für die Vereinheitlichung der Software im Besteuerungsverfahren (Vorhaben KONSENS)).

Ist-Werte: Auswertung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

³ Ohne Bundespräsidialamt, Bundesrat, Deutscher Bundestag, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bundesverfassungsgericht, Bundesrechnungshof, Bundesministerium der Verteidigung sowie Nachrichtendienste.

Die Bundesverwaltung verfügte im Jahr 2020 über

- 68 000 Serverinstanzen,
- 345 000 Endgeräte und
- 14 000 Fachanwendungen.

Das Projekt IT-Konsolidierung Bund

Im Jahr 2015 beschloss die Bundesregierung, ihre IT in weiten Teilen zu zentralisieren. Sie startete das Projekt IT-K Bund. Damit wollte sie u. a. einen leistungsfähigen, wirtschaftlichen, stabilen und zukunftsfähigen Betrieb sicherstellen und gleichzeitig den absehbaren Ausgabensteigerungen für die IT des Bundes entgegenwirken.

Die IT-Betriebe der Bundesbehörden sollten bis zum Jahr 2022 schrittweise in wenige, moderne und ausfallsichere Rechenzentren verlagert und zentral betrieben werden (sog. IT-Betriebskonsolidierung Bund). Dafür führte die Bundesregierung im Jahr 2016 die IT-Dienstleister der Geschäftsbereiche des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), des BMI und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zusammen und gründete einen zentralen IT-Dienstleister: das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund). Das ITZBund und andere bereits bestehende IT-Dienstleister des Bundes sollten gemeinsam einen Verbund der IT-Dienstleister⁴ bilden.

Die Bundesregierung wollte auch die IT-Nachfrage aus den Ressorts bündeln und das zentrale IT-Angebot der IT-Dienstleister darauf ausrichten. Dafür plante sie, ein einheitliches IT-Angebot (IT-Produktportfolio) für die Bundesverwaltung zu entwickeln und zentral bei den IT-Dienstleistern bereitzustellen. Bis zum Jahr 2025 sollten in der Bundesverwaltung maximal zwei IT-Lösungen für gleiche Funktionalitäten z. B. E-Mail, Controlling, Reisemanagement, Zeitwirtschaft oder Formularerstellung genutzt werden (sog. Dienstekonsolidierung). Zudem plante die Bundesregierung allen Beschäftigten bis Ende des Jahres 2025 sichere und einheitliche IT-Arbeitsplätze zentral bereitzustellen. Die IT-Lösungen werden als sogenannte IT-Maßnahmen realisiert. Alle IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung sind im IT-Rahmenkonzept des Bundes zusammengefasst. Es wird jährlich fortgeschrieben und beschreibt den Zeit- und Finanzplan je IT-Maßnahme.

Die Bundesregierung schätzte die Ausgaben für die IT-K Bund im Jahr 2016 auf 640 Mio. Euro. Inzwischen rechnet sie mit 3 Mrd. Euro. Sie erhielt vom Haushaltsgesetzgeber

⁴ Den Verbund der IT-Dienstleister bilden das ITZBund, die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, der IT-Dienstleister des Bundesministeriums der Verteidigung (die BWI GmbH), die Auslands-IT des Auswärtigen Amtes und die IT der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung Bund.

seit dem Jahr 2015 insgesamt 217,5 Planstellen/Stellen, um das Projekt umzusetzen. Darüber hinaus bewilligte er im Jahr 2017 zusätzliche 150 Stellen für Aufgaben im Zusammenhang mit der Konsolidierung bei einzelnen zentralen Dienstleistern⁵.

Bis Juni 2021 hat die Bundesregierung für die IT-K Bund 500 Mio. Euro ausgegeben. Sie konnte noch keine wesentlichen Anteile ihrer IT-Betriebe in eines ihrer zentralen Rechenzentren verlagern. Inzwischen plant sie, die IT-Betriebskonsolidierung Bund bis zum Jahr 2028 zu erreichen. Die Bundesregierung hat das IT-Produktportfolio der zentralen IT-Dienstleister inzwischen weiterentwickelt. Ihre zeitlichen Ziele für die Dienstekonsolidierung wird sie aber deutlich verfehlen. Die IT-Arbeitsplätze (einschließlich einheitlicher angemessener IT-Sicherheit) wird sie nach ihrer aktuellen Planung nicht vor dem Jahr 2028 vereinheitlicht haben.

Das Projekt Netze des Bundes

Eine sichere und leistungsfähige Netzinfrastruktur bildet die Basis, um die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben. Ohne verlässliche Netzinfrastruktur wird die Bundesregierung weder die IT-K Bund noch die Digitalisierung der Verwaltung erfolgreich umsetzen können. Mit dem Projekt Netze des Bundes (NdB) hat sie dafür eine einheitliche und hochverfügbare Infrastruktur für die Integration der Weiterverkehrsnetze der Bundesverwaltung geschaffen. Die Projektarbeiten zu NdB hatten im Jahr 2008 begonnen. Im Juni 2019 erklärte die Bundesregierung die Abnahme. Sie gab bis dahin knapp 350 Mio. Euro für das Projekt aus. Das sind etwa dreimal so viel wie ursprünglich geplant. Seit dem 1. Januar 2019 ist die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) für den Betrieb von NdB verantwortlich. Aufbauend auf NdB will die Bundesregierung bis zum Jahr 2030 die Weitverkehrsnetze der öffentlichen Verwaltung aus Bund, Ländern und Kommunen zu einem übergreifenden Informationsverbund der öffentlichen Verwaltung konsolidieren.

⁵ Beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern und beim ITZBund.

Die IT-Steuerung des Bundes

In der Vergangenheit war die IT des Bundes weitgehend dezentral organisiert. Die Ressorts richteten ihre IT strategisch hinsichtlich Hard- und Software, Sicherheitsarchitektur und Risikoakzeptanz unterschiedlich aus.

Im Jahr 2007 begann die Bundesregierung, ihre IT stärker zentral zu steuern. Sie beabsichtigte, die IT-Strategien und -Architekturvorgaben der Bundesverwaltung besser zu koordinieren. Damit wollte sie die IT-Lösungen der Bundesverwaltung „qualitativ hochwertiger“ und sicher gestalten. Sie etablierte

- einen Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik im BMI,
- IT-Beauftragte in den Ressorts und
- zentrale Steuerungsgremien, wie den Rat der IT-Beauftragten.

Mit dem Start des Projekts IT-K Bund passte die Bundesregierung auch ihre IT-Steuerungsstrukturen an. Im September 2015 richtete sie die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts (KoITB) als Nachfolger des Rats der IT-Beauftragten ein. Im Januar 2016 etablierte die Bundesregierung zudem den IT-Rat.⁶

Der IT-Rat sollte auf politisch-strategischer Ebene die IT des Bundes steuern. Mitglieder waren u. a. die zuständigen beamteten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aller Bundesministerien.⁷ Die KoITB sollte die IT und die Verwaltungsdigitalisierung des Bundes operativ steuern sowie die Vorgaben und Beschlüsse des IT-Rats umsetzen.⁸ Auch sollte sie Beschlussvorschläge für diesen vorbereiten und ihn so in seiner Arbeit unterstützen.⁹ Die Geschäftsstellen des IT-Rats und der KoITB waren dem BMI zugeordnet.¹⁰

⁶ Grobkonzept IT-Konsolidierung Bund, Kabinettsbeschluss vom 20. Mai 2015.

⁷ Ebenso vertreten waren die für IT zuständigen Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter des Bundeskanzleramtes, der/des Beauftragten für Kultur und Medien und Presse- und Informationsamts der Bundesregierung.

⁸ Geschäftsordnung der KoITB, Präambel.

⁹ Grobkonzept IT-Konsolidierung Bund, Kabinettsbeschluss vom 20. Mai 2015.

¹⁰ IT-Rat, Beschluss-Nr. 2017/5 vom 19. Januar 2017, Anlage zum Beschluss: IT-Konsolidierung Bund – Gesamtprojektleitung – Vorschlag zur Weiterentwicklung der IT-Steuerung des Bundes (IT-Steuerungskonzept), Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, v1.0, Stand vom 19 Januar 2017.

Mit dem Organisationserlass vom 14. März 2018 übernahm das Bundeskanzleramt (BKAm) die Aufgabe, die IT-Steuerung des Bundes weiterzuentwickeln. Zudem schuf das Bundeskabinett mit Beschluss vom 14. März 2018 die Funktion einer Beauftragten der Bundesregierung für Digitalisierung als Staatsministerin im BKAm.¹¹ Diese sollte die Bundeskanzlerin und den Chef des BKAm bei der Koordinierung der Regierungstätigkeit im Bereich Digitalisierung unterstützen.¹²

Die Bundesregierung beschloss am 15. November 2018 das Konzept „Fortentwicklung der Gremienstruktur der IT-Steuerung des Bundes“. Sie übertrug die „Strategische Steuerung der IT des Bundes“ sowie die „Geschäftsstelle des IT-Rats“ dem BKAm. Entscheidungsgremien der IT-Steuerung des Bundes waren demnach der IT-Rat und die KoITB. Das BKAm sollte künftig Rahmenvorgaben einbringen und die strategische Steuerung der IT des Bundes gemäß der von der Bundesregierung gesetzten Ziele übernehmen.

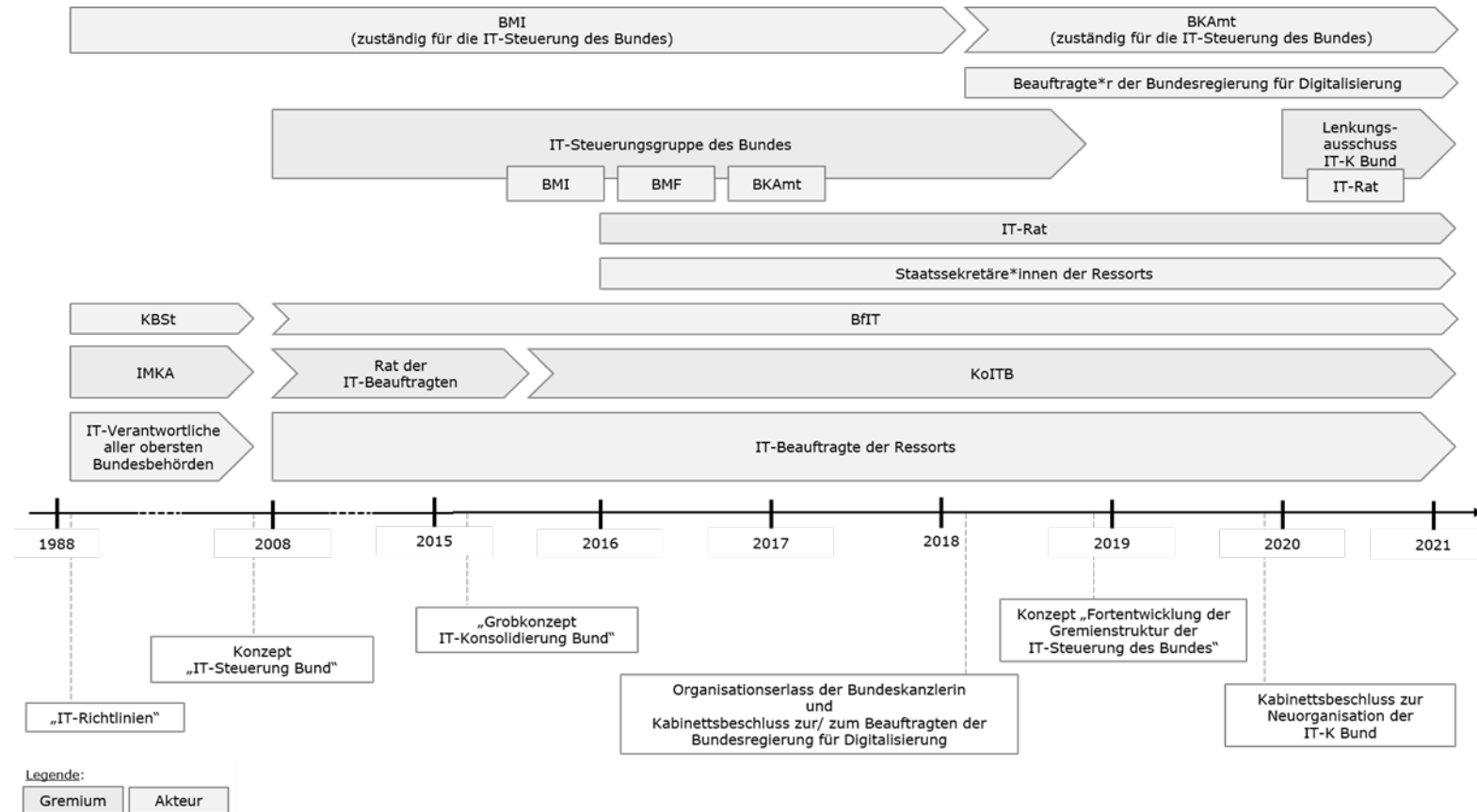
Die Entwicklung der IT-Steuerung des Bundes ist in Abbildung 3 dargestellt.

¹¹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren/Koordinatorinnen der Bundesregierung nach § 21 Absatz 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Gz.: AGDV1-12011/1#4, Stand vom 22. Dezember 2020, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=19, abgerufen am 10. März 2021.

¹² Bundestagsdrucksache 19/2270 vom 23. Mai 2018.

Abbildung 3

Entwicklung der IT-Steuerung des Bundes im Zeitverlauf ab dem Jahr 1988



Quelle: Bundesregierung.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen begleitenden Prüfungen immer wieder Mängel bei IT-Projekten und -Programmen der Bundesverwaltung fest. In diesem Bericht hat er einige exemplarisch aufgeführt, seine Feststellungen hinsichtlich struktureller Mängel der IT-Steuerung des Bundes analysiert und die Ergebnisse zusammengefasst.

2 IT-Strategie der Bundesverwaltung

2.1 IT-Strategiebildung - Strategische Ausrichtung der IT des Bundes

2.1.1 Sachverhalt

Das Bundeskabinett beschloss im Jahr 2007, eine IT-Strategie für die Bundesverwaltung zu entwerfen. In seinem Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung empfiehlt das BMI, IT-Strategien zu erstellen, um Einzel- oder Insellösungen zu verhindern. Diese könnten langfristig zu Mehraufwand und Fehlinvestitionen führen. Ein Vorgehen ohne IT-Strategie binde Personalkapazitäten und Haushaltsmittel, die dann zur Lösung der eigentlichen Kernprobleme fehlten.¹³

Am 19. Januar 2017 veröffentlichte die Bundesregierung erstmals eine „IT-Strategie der Bundesverwaltung“ (im Folgenden IT-Strategie genannt). Damit legte sie die übergeordneten Handlungsleitlinien insbesondere für die Bereiche Informationsmanagement, IT-Organisation, IT-Infrastruktur, IT-Ressourcen und IT-Sicherheit ressortübergreifend fest. Die IT-Strategie ist das Kerninstrument der Bundesregierung, um den Einsatz der IT in der Bundesverwaltung zu steuern und zu priorisieren. Sie ist u. a. die Grundlage für

- die IT-Rahmenkonzepte des Bundes,
- die Architekturrichtlinie für die IT des Bundes¹⁴ (im Folgenden Architekturrichtlinie genannt) und
- die IT-Strategien der Ressorts (aus diesen können die Ressorts wiederum ihre IT-Maßnahmen ableiten, die sie in ihren IT-Rahmenkonzepten beschreiben).

¹³ Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, www.orghandbuch.de, z. B. Stand Juli 2007, Stand Februar 2018.

¹⁴ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, Architekturrichtlinie für die IT des Bundes, Version 2016 bis 2020.

Das IT-Rahmenkonzept des Bundes ist die Planungsgrundlage der Dienstekonsolidierung. Mit der Architekturrichtlinie setzt die Bundesregierung ihre strategischen Standardisierungsziele für die IT der Bundesverwaltung um. Beide Dokumente aktualisiert sie jährlich.

Ziele der IT-Strategie

Die IT-Strategie beschreibt als „*Hauptaufgabe der IT der Bundesverwaltung [...] die optimale und bedarfsgerechte Unterstützung der Verwaltungsaufgaben sowie der politischen und strategischen Vorhaben des Bundes.*“ Sie wirke ressortübergreifend und sei grundsätzlich¹⁵ für alle Bundesbehörden verpflichtend.¹⁶ Sie definiert **Ziele, Handlungsfelder** und **Maßnahmen**.

Die Bundesregierung formulierte folgende **Ziele** für die IT der Bundesverwaltung:

1. Effektivität und Qualität,
2. Digitale Verwaltung,
3. Zukunftsfähigkeit und Offenheit für Innovationen,
4. Informationssicherheit und Datenschutz,
5. Attraktivität als Arbeitgeber,
6. Wirtschaftlichkeit und Kosteneffizienz,
7. Inklusion und Barrierefreiheit,
8. Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit,
9. Kooperationen und
10. Kontrollfähigkeit und Steuerbarkeit.

Handlungsfelder beschreiben thematisch ähnliche Maßnahmen, die zur Erreichung des Zielzustandes umgesetzt werden sollen. Sie können ein oder mehrere Ziele unterstützen. Ihnen können eine oder mehrere Maßnahmen zugeordnet sein. Die Bundesregierung beschrieb folgende Handlungsfelder:

¹⁵ Die Bundesregierung kann Ausnahmen in übergeordneten Beschlüssen und in Gesetzen festlegen.

¹⁶ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

1. Konsolidierung, Standardisierung und Nachfragebündelung,
2. Digitalisierung,
3. Förderung von Innovationen,
4. Umsetzung der Informationssicherheit und des Datenschutzes,
5. Entwicklung von IT-Personal und
6. Ausbau der IT-Steuerung des Bundes.

Maßnahmen sind laufende oder künftige Projekte (oder Vorhaben) in der IT der Bundesverwaltung. Diese plant die Bundesregierung u. a. im IT-Rahmenkonzept des Bundes und setzt sie in der Dienstekonsolidierung um.

Die Bundesregierung leitete ihre strategischen Ziele für die IT der Bundesverwaltung aus den folgenden Vorgaben und Beschlüssen ab:

- Strategie Europa 2020 der Europäischen Kommission von März 2010¹⁷,
- Digitale Agenda für Europa von Mai 2010¹⁸,
- Digitale Agenda 2014 – 2017 von August 2014¹⁹,
- Regierungsprogramm Digitale Verwaltung 2020 von September 2014 (für die 18. Wahlperiode)²⁰ und
- Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland von November 2016²¹ (Cyber-Sicherheitsstrategie).

Inwieweit die Ziele der IT-Strategie die Zielerreichung dieser Vorgaben und Beschlüsse unterstützen, beschrieb die Bundesregierung in ihrer IT-Strategie nicht.

¹⁷ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, Europa 2020, Eine Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 vom 3. März 2010.

¹⁸ Europäische Kommission, Mitteilung der Europäischen Kommission, KOM(2010)245 vom 19. Mai 2010.

¹⁹ Die Bundesregierung, Digitale Agenda 2014 – 2017, Herausgeber: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, August 2014.

²⁰ Die Bundesregierung, Digitale Verwaltung 2020, Regierungsprogramm, Bundesministerium des Innern, September 2014.

²¹ Bundesministerium des Innern, Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland 2016, November 2016.

Beispiel 1

Dienstekonsolidierung und Digitale Agenda 2014 - 2017

In der Digitalen Agenda 2014 – 2017 führte die Bundesregierung als Maßnahme u. a. das Vorgängerprogramm der Dienstekonsolidierung (damals Programm „Gemeinsame IT des Bundes“) im Handlungsfeld „Innovativer Staat“ auf. Damit wollte sie erreichen, dass die Bundesverwaltung künftig „einfache, attraktive und sichere digitale Dienstleistungen“ anbieten kann.²²

Ein Ziel der Dienstekonsolidierung ist es, einheitliche IT-Lösungen für die Bundesverwaltung zu entwickeln und damit die Voraussetzung für eine einheitliche Digitalisierung der IT des Bundes zu schaffen.

In der IT-Strategie ist die Dienstekonsolidierung eine Maßnahme im Handlungsfeld „Konsolidierung, Standardisierung und Nachfragebündelung“. Dieses trägt jedoch nicht zum Ziel „Digitalisierung der Verwaltung“ bei.

Beispiel 2

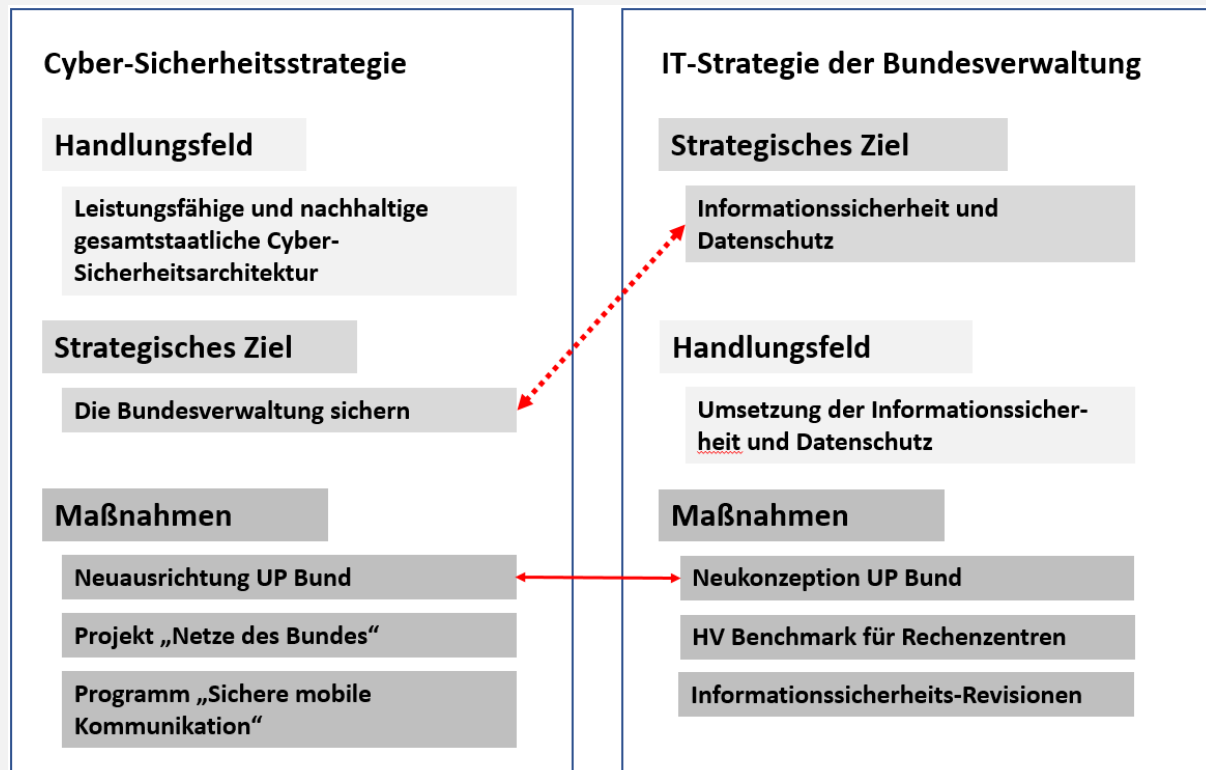
Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland

Anders als die IT-Strategie ist die Cyber-Sicherheitsstrategie bereits auf der obersten Ebene in Handlungsfelder unterteilt. Erst die nachfolgende Ebene enthält die spezifischen strategischen Ziele. Die Abbildung 4 stellt den Aufbau und den Inhalt der Cyber-Sicherheitsstrategie und der IT-Strategie exemplarisch gegenüber.

²² Die Bundesregierung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Digitale Agenda 2014 – 2017 von August 2014.

Abbildung 4

Gegenüberstellung von Aufbau und Inhalt der Cyber-Sicherheitsstrategie und der IT-Strategie



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Cyber-Sicherheitsstrategie und IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 - 2021.^{23 24}

Die Bundesregierung strebt mit den strategischen Zielen „Die Bundesverwaltung sichern“ aus der Cyber-Sicherheitsstrategie und „Informationssicherheit und Datenschutz“ aus der IT-Strategie einen ähnlichen Soll-Zustand an. In beiden Strategien sind dazu auf der jeweils untersten Ebene zielspezifische Maßnahmen vorgesehen. Diese überlappen sich jedoch kaum.

Aktualisierung der IT-Strategie

In ihrem Organisationshandbuch legte die Bundesregierung fest, dass eine Strategie anlassbezogen zu aktualisieren ist, wenn die Bundesregierung neue politische und strategische

²³ Bundesministerium des Innern, Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland 2016, November 2016.

²⁴ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

Vorhaben oder Aufgaben festlegt, die eine Fortschreibung der Strategie erfordern.²⁵ Auch das BMI plante, die IT-Strategie künftig anlassbezogen fortzuschreiben und an politische Ziele des jeweiligen Regierungsprogramms sowie an technologische Entwicklungen anzupassen.²⁶

Die IT-Strategie stammte aus der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. In der 19. Wahlperiode verfolgte die Bundesregierung u. a. folgende neue Vorhaben mit Auswirkungen auf den Einsatz der IT in der Bundesverwaltung:

- Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz²⁷ - OZG) vom 14. August 2017,
- Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“²⁸ von November 2018,
- Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung²⁹ von November 2018,
- „Datenstrategie der Bundesregierung – Eine Innovationsstrategie für gesellschaftlichen Fortschritt und nachhaltiges Wachstum“ von Januar 2021.³⁰

Das IT-Rahmenkonzept des Bundes für das Haushaltsjahr 2022 und die aktuelle Architekturrichtlinie aus dem Jahr 2020 leitete die Bundesregierung aus einer IT-Strategie ab, die sie im Januar 2017 beschlossen hatte und seitdem nicht aktualisierte.³¹

Beispiel 3

Dienstekonsolidierung in der Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“

Die Umsetzungsstrategie der Bundesregierung „Digitalisierung gestalten“ aus dem Jahr 2018 nennt die Dienstekonsolidierung als ein wesentliches Vorhaben im Schwerpunkt „Digitalisierung der Verwaltung“ des Handlungsfeldes „Moderner Staat“. ³² Ziel der Dienstekonsolidierung sei, eine digitale Gesamtarchitektur für die IT des Bundes zu erarbeiten. Dafür solle sie einheitliche IT-Lösungen entwickeln und in nutzerfreundlichen Plattformen für die

²⁵ Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, www.orghandbuch.de, Stand 14. November 2019.

²⁶ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

²⁷ Ziel der Umsetzung des OZG ist, die deutschen Verwaltungslandschaft flächendeckend und nutzerfreundlich zu digitalisieren.

²⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5810, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Umsetzungsstrategie der Bundesregierung – Digitalisierung gestalten.

²⁹ Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung, Stand: November 2018.

³⁰ Datenstrategie der Bundesregierung, Kabinettfassung vom 27. Januar 2021.

³¹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, Architekturrichtlinie für die IT des Bundes, Version 2016 bis 2020.

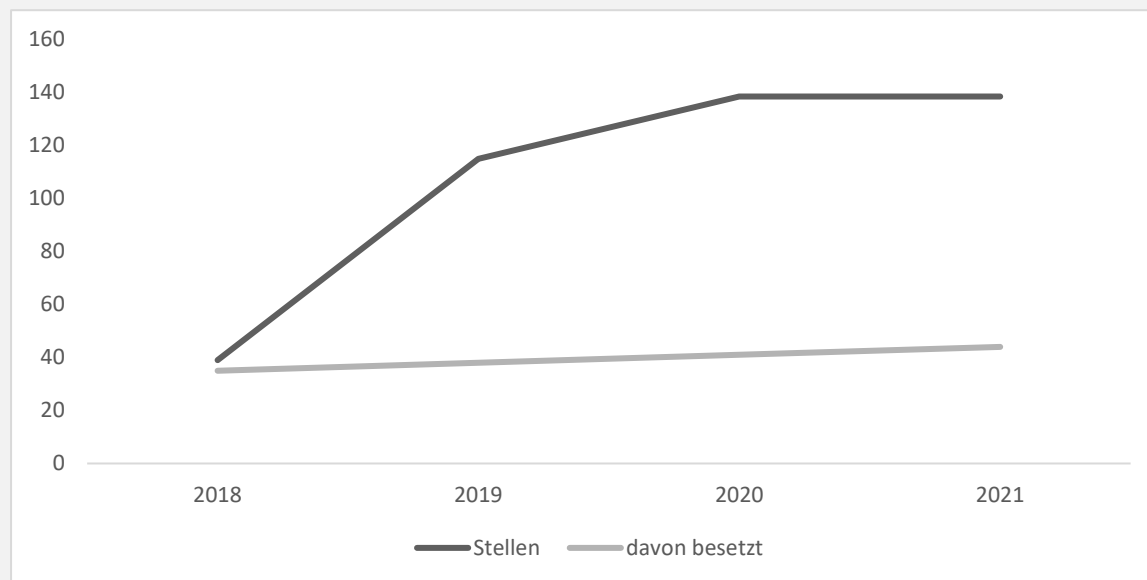
³² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5810, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Umsetzungsstrategie der Bundesregierung – Digitalisierung gestalten, 15. November 2018.

Bundesverwaltung bereitstellen.³³ Diese Bedeutung der Dienstekonsolidierung für die Digitalisierung der Bundesverwaltung spiegelte die aktuelle IT-Strategie nicht wider (siehe auch Beispiel 1).

Das BMI stattete die Dienstekonsolidierung über Jahre mit zu wenig Personal aus. Das folgende Diagramm zeigt die Entwicklung der verfügbaren und besetzten Stellen³⁴ in der Dienstekonsolidierung in den Jahren 2018 bis 2021:³⁵

Abbildung 5

Personalausstattung der Dienstekonsolidierung



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMI.

Ab März 2020 betraute das BMI zudem zwei Drittel der Beschäftigten der Dienstekonsolidierung mit anderen Aufgaben. Zurzeit strebt das BMI an, die Dienstekonsolidierung maximal mit 54 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu besetzen. Die restlichen Stellen der Dienstekonsolidierung will es für andere IT-Aufgaben, wie den Aufbau des zentralen IT-Controllings Bund und die Geschäftsstelle der KoITB einsetzen.

³³ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5810, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Umsetzungsstrategie der Bundesregierung – Digitalisierung gestalten, 15. November 2018.

³⁴ Im Bericht wird vereinfachend von Stellen gesprochen. Gemeint sind hier Stellen und Planstellen.

³⁵ Gesetze über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020 und 2021).

2.1.2 Würdigung

Die Bundesregierung hat versäumt, zügig nach dem Beschluss des Bundeskabinetts im Jahr 2007, eine IT-Strategie zu erstellen. Sie hat dafür zehn Jahre benötigt. Bis zum Jahr 2017 hat ihr daher ein wesentliches Instrument gefehlt, um

- den Einsatz der IT in der Bundesverwaltung auf die damaligen Aufgaben und strategischen Ziele auszurichten,
- die IT homogen weiterzuentwickeln und
- Fehlinvestitionen möglichst zu vermeiden.

Als die Bundesregierung im Jahr 2017 ihre erste IT-Strategie beschloss, hat sie versäumt zu beschreiben, wie die dort festgelegten Ziele zur Umsetzung ihrer politischen Vorhaben beitragen. Damit fehlen ihr wesentliche Voraussetzungen, um die Ziele der IT-Strategie angemessen zu gewichten und den Einsatz der IT entsprechend zu priorisieren. Auch für die Bundesbehörden ist daher kaum nachvollziehbar, inwieweit sie bereits ihren Beitrag zur Erreichung der politischen Vorhaben der Bundesregierung leisten, wenn sie die Ziele der IT-Strategie umsetzen.

Zudem hätte die Bundesregierung politische Vorhaben wie die Cyber-Sicherheitsstrategie und die IT-Strategie besser aufeinander abstimmen und konsistenter formulieren müssen. Derzeit stehen diese in wesentlichen Punkten ohne gegenseitigen Bezug einfach nebeneinander.

Die Bundesregierung hat versäumt, ihre IT-Strategie regelmäßig an die aktuellen politischen Vorhaben wie die Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“ anzupassen. Dadurch hat sie den Digitalisierungsfortschritt in der Bundesverwaltung behindert. Die Bundesregierung hätte klarstellen müssen, wie ihre aktuellen politischen Vorhaben den Einsatz der IT in der Bundesverwaltung beeinflussen. Zum Beispiel hätte sie in einer aktualisierten Fassung der IT-Strategie verdeutlichen können, dass die Dienstekonsolidierung wesentlich zur einheitlichen Digitalisierung der Verwaltung beiträgt. In der Folge hätte sie die Dienstekonsolidierung entsprechend ihrer Bedeutung höher priorisieren können und mit ausreichend Personal ausstatten müssen.

Wenn die Bundesregierung ihre IT-Strategie nur alle fünf Jahre an ihre aktuellen politischen Vorhaben anpasst, richtet sie den Einsatz ihrer IT nur entsprechend zeitverzögert auf diese aus. Damit leitet sie auch

- die IT-Rahmenkonzepte des Bundes,
- die Architekturrichtlinie und
- die IT-Strategien der Ressorts

aus einer veralteten IT-Strategie ab. Es bleibt folglich offen, inwieweit diese Planungen dazu beitragen, die aktuellen politischen und strategischen Vorhaben voranzubringen.

2.1.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, das Instrument der strategischen IT-Steuerung grundsätzlich besser zu nutzen. Sie sollte in ihrer IT-Strategie eine klare Vision für die IT der Bundesverwaltung beschreiben. Dazu muss sie auch nachvollziehbar darlegen, wie die Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen der IT-Strategie dazu beitragen, ihre politischen und strategischen Vorhaben umzusetzen und ihre Aufgaben zu bewältigen. Um den Einsatz ihrer IT besser auf diese Zwecke ausrichten zu können, sollte die Bundesregierung ihre IT-Strategie anlassbezogen aktualisieren. Dabei sollte sie ihre IT-Ziele auch aus ihren politischen und strategischen Vorhaben ableiten und diese konzeptionell aufeinander abstimmen.

2.1.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie seit dem Jahr 2007 die Konsolidierung der IT des Bundes als oberstes strategisches Ziel verfolge. Nachdem das Bundeskabinett im Jahr 2015 den entsprechenden Auftrag erteilt hatte, sei die ebenfalls erforderliche IT-Strategie erarbeitet worden. Die Bundesregierung hat eingeräumt, dass der Bezug der Ziele der IT-Strategie zu den politischen und strategischen Vorhaben und Beschlüssen transparenter gestaltet werden müsse. Allerdings würden die Handlungsfelder der IT-Strategie in den IT-Rahmenkonzepten und den IT-Strategien der Behörden ausgestaltet. Der Einsatz der IT orientiere sich daran. Zudem aktualisiere sie die Umsetzungsstrategien und -planungen jährlich und berücksichtige dabei die aktuellen politischen und strategischen Zielsetzungen „außerhalb der IT-Strategie“.

Die Bundesregierung habe begonnen, die IT-Strategie zu aktualisieren und weiterzuentwickeln. Die Digitalisierung, die Cyber-Sicherheitsstrategie 2021 und die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie werde sie dabei berücksichtigen. Zudem wolle sie prüfen, ob der derzeitige Turnus, die IT-Strategie alle fünf Jahre fortzuschreiben, angemessen sei. Die strategischen IT-Ziele beabsichtige sie, an den politischen und strategischen Vorhaben auszurichten.

Die Dienstekonsolidierung trage maßgeblich zur Digitalisierung bei. Deren Priorisierung und Ausstattung sei aber durch politische Rahmenbedingungen und Schwerpunktsetzungen, auch in besonderen Lagen wie der Corona-Pandemie beeinflusst.

2.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die aktuelle Vorgehensweise der Bundesregierung, nur einzelne Umsetzungsstrategien und -planungen der IT-Strategie an die aktuellen strategischen und politischen Vorhaben und

Aufgaben anzupassen, hält der Bundesrechnungshof für nicht ausreichend. Sie ist nicht geeignet, den Einsatz der IT übergreifend durchdacht und koordiniert auf die aktuellen Vorhaben und Aufgaben auszurichten und birgt daher die Gefahr von Stückwerk.

Die Bundesregierung muss in einer aktualisierten und weiterentwickelten IT-Strategie darstellen, wie die Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen dazu beitragen sollen ihre politischen und strategischen Vorhaben zu erreichen und ihre Aufgaben zu bewältigen. Erst dann kann sie deren Wertbeitrag angemessen gewichten und danach den Einsatz ihrer IT sachgerecht steuern.

Wenn die Bundesregierung ihre IT-Strategie nicht rechtzeitig aktualisiert, nachdem sie neue politische oder strategische Vorhaben beschlossen hat, wird sie ihre IT nicht zeitgerecht auf diese Vorhaben ausrichten können.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Würdigungen und Empfehlungen.

2.2 Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen der IT-Strategie

2.2.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung beschrieb in der IT-Strategie zehn strategische Ziele. Zudem definierte sie sechs Handlungsfelder (siehe Tz. 2.1). Diese entwickelte sie aus den bestehenden Zielen und Schwerpunktthemen der IT der Bundesverwaltung. Jedes Handlungsfeld trug zu mindestens drei und höchstens sieben strategischen Zielen bei.³⁶ Zu ausgewählten strategischen Zielen stellte die Bundesregierung Zielvorgaben für die Bundesverwaltung auf, die sie in Einzelfällen mit Indikatoren unterlegte und damit messbar machte. Für den überwiegenden Teil der strategischen Ziele verzichtete sie auf Indikatoren. In den Handlungsfeldern listete sie überwiegend bestehende IT-Vorhaben der Bundesverwaltung als Maßnahmen auf. Dabei stellte sie in den meisten Fällen nicht dar, auf welche Weise diese IT-Vorhaben zur Erreichung ihrer strategischen Ziele beitragen. Auf der Ebene der Maßnahmen enthielt die IT-Strategie teils Zielvorgaben für die Bundesverwaltung, die sie in Einzelfällen durch Indikatoren messbar ausgestaltete.

Ein Ist-Zustand, als Grundlage für die Zieldefinition und als Referenzpunkt, um den Fortschritt bei den Maßnahmen zu messen, fehlte durchgehend.

³⁶ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

Beispiel 4

Teilziel Standardisierung der IT des Bundes gemäß Architekturrichtlinie

Die Bundesregierung beabsichtigte, das strategische Ziel „Effektivität und Qualität“ u. a. zu erreichen, indem sie die IT des Bundes standardisiert. In dieser Zieldefinition legte sie das folgende strategische Teilziel fest: *„Zur Standardisierung³⁷ der IT sind Architekturrichtlinien zu erarbeiten.“³⁸* Die erste Version der Architekturrichtlinie (Version 2016) erstellte die Bundesregierung, bevor sie die IT-Strategie verabschiedete.³⁹ Das Handlungsfeld „Standardisierung, Konsolidierung und Nachfragebündelung“ trug gemäß IT-Strategie zur Erreichung des Ziels „Effektivität und Qualität“ bei. In diesem stellte sie dar, dass *„vereinheitlichte Architekturrichtlinien und gemeinsame Standards und Methoden“* ein *„Ausgangspunkt für ein aktives Architekturmanagement“* sein sollten. Wie das *„aktive Architekturmanagement“* künftig gestaltet sein soll, beschrieb sie nicht. Wie weit die IT-Landschaft des Bundes zum Zeitpunkt der Erstellung der IT-Strategie davon entfernt war, die Architekturrichtlinie zu erfüllen, wies die Bundesregierung nicht aus. Zudem definierte die Bundesregierung keine messbaren Ziele, z. B. für die Architekturkonformität der IT des Bundes.⁴⁰

Beispiel 5

Teilziel Ausbau der IT des Bundes

Die Bundesregierung will ihre IT effektiv und strukturiert übergreifend steuern. Um ihrem Ziel „Kontrollfähigkeit und Steuerbarkeit“ der IT des Bundes näher zu kommen, beabsichtigte sie ihre IT schrittweise zu zentralisieren. Sie wollte dafür das IT-Produktportfolio der zentralen IT-Dienstleister auf die dezentrale IT-Nachfrage aus den Bundesbehörden ausrichten. Zudem wollte sie ein zentrales IT-Controlling im Bund aufbauen und damit ein transparentes Berichtswesen etablieren. Das Ziel „Kontrollfähigkeit und Steuerbarkeit“ unterstützt die Bundesregierung daher mit den zwei Handlungsfeldern:

- „Konsolidierung, Standardisierung und Nachfragebündelung“ und
- „Ausbau der IT-Steuerung des Bundes“.

Im Handlungsfeld „Ausbau der IT-Steuerung des Bundes“ beschrieb die Bundesregierung, dass sie ein Konzept für eine zentrale Aufbauorganisation erarbeiten und Anfang 2017 beschließen wollte. Diese Organisation sollte die IT-Nachfrage und das IT-Produktportfolio koordinieren (sogenannte Nachfragemanagementorganisation, kurz NMO). Konkrete

³⁷ Im Sinne von Vereinheitlichung der IT-Landschaft des Bundes entsprechend der Architekturrichtlinie des Bundes.

³⁸ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

³⁹ Bundesministerium des Innern, Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, Architekturrichtlinie für die IT des Bundes, Version 2016.

⁴⁰ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

zukunftsgerichtete Ziele, z. B. wann sie diese Organisation errichtet haben wollte, setzte sie sich nicht.

Im gleichen Handlungsfeld wollte die Bundesregierung ein zentrales IT-Controlling Bund etablieren. Sie beschrieb dessen Aufgaben, aber nicht bis wann das IT-Controlling Bund arbeitsfähig sein sollte. Zudem definierte sie keine Ziele, welche Daten und Informationen das IT-Controlling Bund priorisiert zusammentragen und bereitstellen sollte.

Im Kontext der IT-K Bund hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die Bundesregierung im Mai 2021 aufgefordert, den Aufbau der NMO und des IT-Controllings Bund deutlich höher zu priorisieren.⁴¹

2.2.2 Würdigung

Die Bundesregierung hätte in ihrer IT-Strategie eine Zielstruktur festlegen müssen, die für alle Ebenen die Zielzusammenhänge konkretisiert und transparent macht.⁴² Dafür hätte sie eindeutig ausweisen müssen, auf welche Weise die Maßnahmen in den Handlungsfeldern ihre strategischen Ziele unterstützen. Da die Bundesregierung nicht beschrieben hat, inwieweit die einzelnen Maßnahmen zur Erreichung ihrer strategischen Ziele beitragen, konnte sie diese nicht entsprechend ihrer Bedeutung für die Erreichung ihrer strategischen Ziele priorisieren. Zudem wird sie bei der Fortschreibung ihrer IT-Strategie keine verlässliche Aussage treffen können, inwieweit sie ihre strategischen Ziele bislang erreicht hat.

Für den Großteil der Maßnahmen und strategischen Ziele hat die Bundesregierung versäumt, die Zielvorgaben hinreichend zu spezifizieren. Teilweise unvollständige oder vage Zielvorgaben lassen weite Interpretationen über die gewünschte Wirkung der Vorhaben zu. Indikatoren kann die Bundesregierung auf dieser Basis nicht sachgerecht definieren. Sie kann derzeit nicht überprüfen, inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat.

Zum Beispiel hätte sie zur Definition ihrer Standardisierungsziele darstellen können, inwieweit die bestehende IT bereits zur Architekturrichtlinie konform war (Ist-Zustand). Darauf aufbauend hätte sie ein Ziel definieren und dieses defizitorientiert priorisieren können, z. B. die Steigerung des Grads der Architekturkonformität der IT der Bundesverwaltung um X % bis zum Jahr 2021. Damit hätte sie ein messbares Standardisierungsziel für die IT des Bundes festgelegt. Stattdessen hat sie als „Ziel“ nur beschrieben, eine Architekturrichtlinie zu erstellen. Dieses hatte sie bereits bei der Erstellung der IT-Strategie erreicht.

Die Bundesregierung hat versäumt, messbare und zukunftsgerichtete Ziele festzulegen, um die „Kontrollfähigkeit und Steuerbarkeit“ der IT des Bundes zu verbessern. Stattdessen

⁴¹ Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Rechnungsprüfungsausschuss, Protokoll-Nr. 19/30, 19. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 30. Sitzung am 21. Mai 2021.

⁴² Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Abschnitt 2 vom 5. Dezember 2016.

beschrieb sie die aktuellen Aktivitäten. Sie hätte festlegen können, bis wann die NMO und das zentrale IT-Controlling Bund etabliert sein müssen. Zudem hätte sie bestimmen können, welche Daten und Informationen das IT-Controlling Bund mit hoher Priorität zusammentragen soll.

Die vorliegende IT-Strategie ist nicht dazu geeignet, den Einsatz der IT in der Bundesverwaltung mittelfristig zukunftsgerichtet und zielorientiert weiter zu entwickeln. Alle Beteiligten müssen die in der IT-Strategie genannten Ziele in Teilen selbst interpretieren. Dies erhöht das Risiko von Fehlentscheidungen z. B. in IT-Großprojekten des Bundes wie der IT-K Bund oder NdB oder bei anderen strategischen Entscheidungen mit Einfluss auf die gesamte IT der Bundesverwaltung. Die Bundesregierung kann derzeit nicht feststellen, ob sie die richtigen Maßnahmen ergriffen und ihre Ressourcen effektiv und effizient an den Zielen der IT-Strategie ausgerichtet hat.

2.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, bei der anstehenden Fortschreibung der IT-Strategie

- eindeutige Bezüge zwischen den strategischen Zielen und den Maßnahmen herzustellen,
- ihre Ziele hinreichend zu spezifizieren und mit messbaren Indikatoren zu unterlegen, z. B. sollte sie die Zieldefinition auf dem Ist-Zustand der IT des Bundes aufbauen und dabei anstreben, Defizite gezielt zu beheben,
- die Maßnahmen soweit zu konkretisieren, dass messbar und erkennbar wird, inwieweit sie ihre strategischen Ziele erreicht und dass sie den Umsetzungsfortschritt begleitend überwachen kann sowie
- die Maßnahmen nach ihrem Beitrag zu den strategischen Zielen zu priorisieren, um einen geeigneten und wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln sicherzustellen.

Die Bundesregierung sollte zügig evaluieren, inwieweit sie ihre strategischen Ziele aus der IT-Strategie bislang erreicht hat und die Ergebnisse in der nachfolgenden IT-Strategie berücksichtigen.

2.2.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat zugesagt, die Zielzusammenhänge in der IT-Strategie künftig transparenter und eindeutiger darzustellen. Sie plane, für die künftige IT-Strategie die kausalen Zusammenhänge von den strategischen und politischen Vorhaben über die strategischen IT-Ziele bis zu den Maßnahmen zu konkretisieren. Sie hat darauf hingewiesen, dass einzelne

Umsetzungsplanungen wie das IT-Rahmenkonzept des Bundes bereits auswiesen, wie Ziele der IT-Strategie unterstützt würden.

Für die künftige IT-Strategie plane die Bundesregierung ihre strategischen Ziele zu konkretisieren („SMART“⁴³). Derzeit arbeite sie daran, die Darstellung der Wirkung der Zielvorgaben zu verbessern. Indikatoren werde sie an geeigneter Stelle ergänzen. Die daraus gewonnen Erkenntnisse werde sie berücksichtigen, wenn sie die Strategie- und Controlling-Prozesse weiterentwickle.

Den Ist-Zustand der Architekturkonformität habe die Bundesregierung nicht erhoben, da sie dafür nicht über die notwendigen Personalressourcen verfüge. Sie habe die IT-Architekturen vereinheitlichen und steuern wollen, indem sie die IT des Bundes bei wenigen IT-Dienstleistern konzentriere.

Bei der anstehenden Fortschreibung der IT-Strategie werde sie die Erfahrungen in den Ressorts und den Ist-Zustand der IT in der Bundesverwaltung angemessen berücksichtigen.

2.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundesregierung hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes größtenteils aufgegriffen. Sie hat allerdings nicht zugesagt, zu evaluieren, inwieweit sie ihre Ziele aus der aktuellen IT-Strategie erreicht hat und die Ergebnisse der Evaluierung bei der Fortschreibung der neuen IT-Strategie zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen.

2.3 Umsetzung der IT-Strategie in den Ressorts

2.3.1 Sachverhalt

Im Jahr 2008 beschloss die Bundesregierung ein Umsetzungskonzept zur IT-Steuerung Bund. Darin legte sie fest, dass jedes Ressort eine(n) Ressort-IT-Beauftragte(n) benennt. Diese(r) habe u. a. die Aufgabe, eine IT-Strategie für das Ressort zu erarbeiten. Dabei waren die folgenden Konzepte des Bundes zu berücksichtigen:

- die IT-Strategie,
- das IT-Rahmenkonzept Bund und

⁴³ Specific (spezifisch), Measurable (messbar), Achievable (erreichbar), Reasonable (angemessen), Time-bound (terminiert).

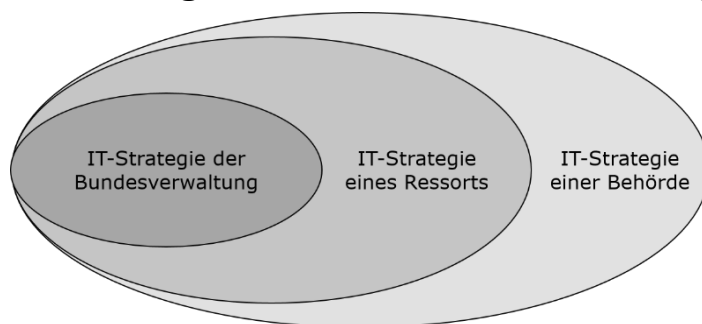
- die E-Government-Strategie des Bundes.

Der Strategieprozess endet nicht mit der Entwicklung einer Strategie, sondern beinhaltet auch deren Umsetzung und die strategische Steuerung.⁴⁴ Nach dem Handbuch des BMI für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung „(müssen) strategische Planung, Organisation, Kultur und IT (...) aufeinander abgestimmt werden.“⁴⁵ Es empfiehlt Bundesbehörden, IT-Strategien zu entwickeln.

Die Bundesregierung legte in ihrer IT-Strategie fest, dass die Inhalte der IT-Strategie grundsätzlich für alle Bundesbehörden verpflichtend seien.^{46 47} Die IT-Beauftragten der Ressorts sollten festlegen, wie und mit welchem zeitlichen Horizont die Maßnahmen aus der IT-Strategie der Bundesverwaltung im eigenen Ressort umzusetzen waren.⁴⁸ Darüber hinaus könnten die Ressorts die Ziele und Handlungsfelder der IT-Strategie der Bundesverwaltung in ihren ressorteigenen IT-Strategien um ressort- und fachspezifische Aspekte ergänzen. Diese sollten sich in den IT-Strategien der betreffenden Bundesbehörden wiederfinden (siehe Abbildung 6).⁴⁹

Abbildung 6

IT-Strategien von Bundesverwaltung und Ressorts



Grafik: BMI.

Quelle: IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 - 2021.⁵⁰

Mit der IT-Strategie legte die Bundesregierung auch fest, dass der BfIT im IT-Rat und in der KoITB regelmäßig zum Umsetzungsstand der IT-Strategie berichten sollte. Seit dem

⁴⁴ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, www.orghandbuch.de, Stand 14. November 2019.

⁴⁵ Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, www.orghandbuch.de, Stand Februar 2018.

⁴⁶ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

⁴⁷ „Ausnahmen sind in übergeordneten Beschlüssen unter anderem des Bundeskabinetts oder in gesetzlichen Rahmenbedingungen geregelt.“, ebd.

⁴⁸ IT-Steuerung Bund – Konzept des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen, vom 5. Dezember 2007.

⁴⁹ IT-Steuerung Bund – Konzept des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen, vom 5. Dezember 2007.

⁵⁰ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

Beschluss der IT-Strategie im Jahr 2017 thematisierten weder der IT-Rat noch die KoITB den Umsetzungsstand der IT-Strategie. Auch legte der BfIT keinen Bericht dazu in den betreffenden Gremien vor.

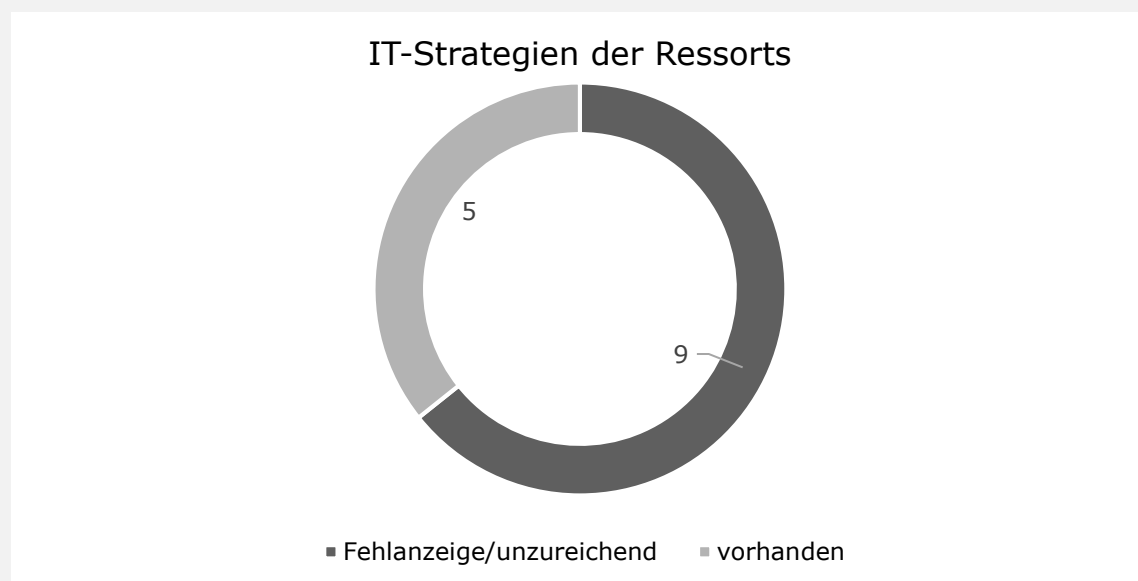
Beispiel 6

Umsetzung der IT-Strategie in den Ressorts

Im Juli und August 2020 untersuchte der Bundesrechnungshof die IT-Strategien der Ressorts. Fünf Ministerien konnten eine IT-Strategie für ihr Ressort vorlegen. Zwei Ministerien hatten die Ziele der IT-Strategie der Bundesverwaltung auf Umsetzungskataloge⁵¹ für ihr Ressort heruntergebrochen.

Abbildung 7

IT-Strategien der Ressorts



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Erhebungsdaten des Bundesrechnungshofes.

Neun weitere Ministerien meldeten entweder „Fehlanzeige“ oder verwiesen auf

- die IT-Strategie der Bundesverwaltung,
- den vorliegenden Rohentwurf einer IT-Strategie oder

⁵¹ Diese können die IT-Strategien konkretisieren und die umzusetzenden Maßnahmen (nebst Meilensteinplanung) beschreiben.

- auf den „strategischen Charakter“ der in ihren IT-Rahmenkonzepten aufgeführten Maßnahmen.

Auch das BMI hatte „Fehlanzeige“ gemeldet.

2.3.2 Würdigung

Die Bundesregierung hat versäumt darauf hinzuwirken, dass die Ministerien die strategischen Ziele für die IT des Bundes systematisch auf ihre jeweiligen Verantwortungsbereiche herunterbrechen. Eine IT-Strategie, die in den Ressorts nicht in eigenen verbindlichen strategischen Dokumenten konkretisiert wird, bleibt teilweise wirkungslos. Es bleibt offen, inwieweit die betreffenden Ressorts ihre IT auf die strategischen IT-Ziele der Bundesregierung ausgerichtet haben.

Die Bundesregierung hat in ihrer IT-Strategie aus dem Jahr 2017 beschrieben, wie die Ministerien für ihr Ressort eigene IT-Strategien ableiten können. Fast vier Jahre danach haben weniger als die Hälfte aller Ministerien eine eigene IT-Strategie für ihre Ressorts entwickelt. Die betreffenden Ministerien nehmen grundsätzlich in Kauf, dass die knappen IT-Personalkapazitäten und Haushaltsmittel in ihren Ressorts nicht zielgerichtet eingesetzt werden. Zudem bleibt offen, inwieweit sie den Einsatz ihrer IT auf die IT-Ziele der Bundesregierung ausgerichtet haben.

Auch das BMI ist seiner Rolle als Vorbildfunktion für die anderen Ministerien nicht gerecht geworden. Darüber hinaus hat die Bundesregierung versäumt, im IT-Rat und in der KoITB den Umsetzungsstand der übergeordneten IT-Strategie in den Ressorts zu thematisieren. Dabei hätte sie Umsetzungsprobleme besprechen und so auch Hinweise für die Fortschreibung der IT-Strategie einholen können.

2.3.3 Empfehlung

Wir haben der Bundesregierung empfohlen darauf hinzuwirken, dass alle Ministerien für ihre Ressorts eigene IT-Strategien erstellen und diese an der IT-Strategie der Bundesverwaltung ausrichten. Nur so kann die Bundesregierung die IT der Bundesverwaltung strategisch steuern, mittelfristig zentral planen und anhand neuer politischer und strategischer Vorhaben wie der Cyber-Sicherheitsstrategie weiterentwickeln.

Das Ergebnis sollte eine Zielstruktur sein, die für alle Ebenen der Ressorts die Zielzusammenhänge konkretisiert und transparent macht. Die Zielstruktur für die IT des Ressorts sollte deshalb eindeutige Zusammenhänge zu der übergeordneten IT-Strategie aufweisen. Hierbei sollte die Bundesregierung ihre Ziele auch priorisieren, um Entscheidungen nachvollziehbar zu machen und Aufgaben wirtschaftlich erledigen zu können. (siehe Tz. 2.2).

Der BfIT sollte im IT-Rat und in der KoITB regelmäßig zum Umsetzungsstand der übergeordneten IT-Strategie berichten. Umsetzungsprobleme der Ressorts sollte die Bundesregierung geeignet aufnehmen und die IT-Strategie entsprechend verbessern (z. B. Ziele konkretisieren).

2.3.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat mitgeteilt, sie sei sich bewusst, dass sie die Umsetzung der IT-Strategie stärker nachhalten muss. Bereits heute werde im IT-Rat und in der KoITB regelmäßig u. a. zu den Umsetzungsständen des OZG, der IT-K Bund oder zur Evaluierung der erfolgten Maßnahmen in der Corona-bedingten Krisensituation berichtet. Sie wolle dies auch beim noch aufzubauenden zentralen IT-Controlling Bund berücksichtigen, um die Zielerreichung durchgehend messen zu können. Zur Konzeption tausche man sich innerhalb der Bundesregierung bereits aus. Künftig sollen alle Ressorts stärker in den IT-Strategieentwicklungsprozess eingebunden werden.

Die Bundesregierung hat darauf hingewiesen, dass die aktuelle IT-Strategie auch ohne Detaillierung in den IT-Strategien der Ressorts wirksam sein könne. Sie könnte in Maßnahmen und Programmen der Ressorts berücksichtigt sein. Gleichwohl plane die Bundesregierung die Wirkungszusammenhänge zu und in den IT-Strategien der Ressorts künftig transparenter zu machen. Zudem wolle sie im Kreis der Ressorts erörtern, inwieweit die Umsetzung der IT-Strategie in den Ressorts im IT-Rat oder in der KoITB thematisiert werden solle.

2.3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundesregierung ist in ihrer Stellungnahme nicht darauf eingegangen, wie sie künftig darauf hinwirken will, dass alle Ministerien für ihre Ressorts eigene IT-Strategien erstellen und diese an der IT-Strategie für die Bundesverwaltung ausrichten. Sie sollte nicht nur hoffen, dass die Ressorts die IT-Strategie für die Bundesverwaltung (z. B. in ihren Maßnahmen und Programmen) umsetzen, sondern darauf hinwirken. Wenn die Ressorts die strategischen IT-Ziele des Bundes nicht auf ihre Verantwortungsbereiche herunterbrechen und konkretisieren, bleibt offen, ob sie diese wirklich mittragen und umsetzen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. Er erwartet, dass die Bundesregierung seine Empfehlungen umsetzt.

3 IT-Controlling Bund

3.1 Sachverhalt

Im November 2014 forderte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Bundesregierung auf, für die IT-K Bund ein ressortübergreifendes IT-Controlling einzurichten. Dazu setzte die Bundesregierung im Projekt IT-K Bund ein eigenes Teilprojekt für das IT-Controlling ein, dessen Leitung sie dem BMVI übertrug (Teilprojekt 4 –TP 4).

Gemäß ihrer IT-Strategie begründete die Bundesregierung die Notwendigkeit, ein übergreifendes IT-Controlling für die Bundesverwaltung aufzubauen, wie folgt:

- Zentrale und übersichtliche Informationen seien Entscheidungsgrundlage für eine funktionierende IT-Steuerung der Bundesverwaltung.
- Das IT-Controlling Bund stelle der IT-Steuerung des Bundes eine entsprechende zentrale Informationsquelle zur Verfügung.
- Die Basis für regelmäßige Berichte u. a. an den BfIT, den IT-Rat und die KoITB bilde ein IT-Kennzahlensystem. Dieses solle in einem IT-gestützten Berichtssystem umgesetzt werden.
- Das IT-Controlling unterscheide zwischen strategischer und operativer Ebene. Das strategische Controlling solle u. a. die Einhaltung der IT-Strategie, der Architekturrichtlinien sowie die Ressourcen und Risiken überwachen. Zum IT-Controlling der operativen IT gehöre das Controlling von IT-Projekten, IT-Betrieb, IT-Beschaffung sowie IT-Benchmarking und Reifegradanalysen.

Im Juni 2017 forderte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Bundesregierung auf, ein auf Dauer angelegtes Controlling über die gesamte IT der Bundesverwaltung zu entwickeln, um die IT-Steuerung des Bundes zu unterstützen. Das IT-Controlling solle auch die Bereiche umfassen, die absehbar nicht unter die IT-K Bund fielen.

Im Juli 2017 beschloss der IT-Rat ein „Feinkonzept IT-Controlling Bund“ (Feinkonzept).⁵² Er bat das BMVI, das IT-Controlling Bund auf dieser Grundlage zu planen und einzuführen. Es sollte das fortzuschreibende Feinkonzept jährlich zur Billigung vorlegen. Das Feinkonzept beschrieb

- ein Projektcontrolling im Gesamtprojekt IT-K Bund während der Projektlaufzeit und

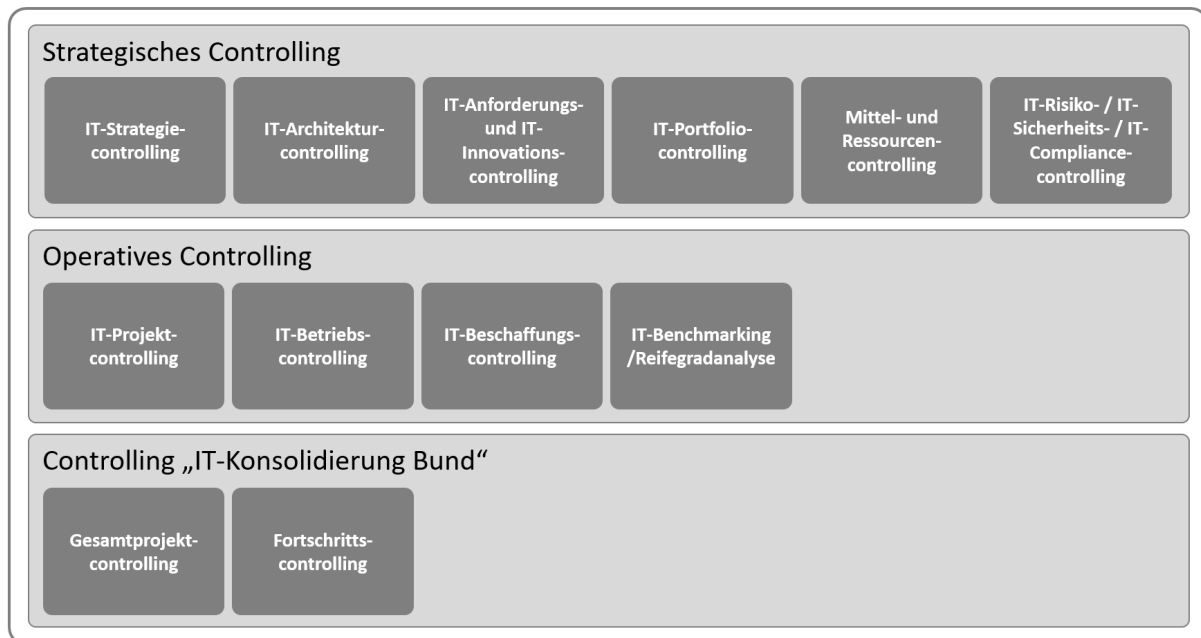
⁵² IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/11 vom 6. Juli 2017, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, IT-Konsolidierung Bund, Teilprojekt 4 „IT-Controlling“, Feinkonzept IT-Controlling Bund, Version 0.91.

- ein IT-Controlling Bund, welches die strategische und operative Steuerung der IT des Bundes unterstützt.

Zudem hielt die Bundesregierung im Feinkonzept fest, dass das IT-Controlling Bund als „*ein hochkomplexes Vorhaben*“ betrachtet werden müsse. Für das IT-Controlling Bund müsse die Bundesregierung auch ressortübergreifende Prozesse wie die Datenlieferung in der gesamten Bundesverwaltung etablieren. Sowohl auf Seiten des TP 4 als auch auf Seiten der Datenlieferanten bedürfe es einer ausreichenden finanziellen wie personellen Ausstattung. Das Feinkonzept sah vor, eine IT-gestützte Datenverarbeitung umzusetzen, um die Datenerhebung und -auswertung in verschiedenen Leistungsbereichen zu unterstützen. Es berücksichtigte bereits verschiedene strategische und operative Leistungsbereiche für das künftige IT-Controlling Bund (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8

Leistungsbereiche des IT-Controllings Bund



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Feinkonzept IT-Controlling Bund.

Im März 2018 beschloss die KoITB u. a., dass das BMVI umgehend mit der Einführung des Leistungsbereichs IT-Architekturcontrolling im IT-Controlling Bund beginne.⁵³

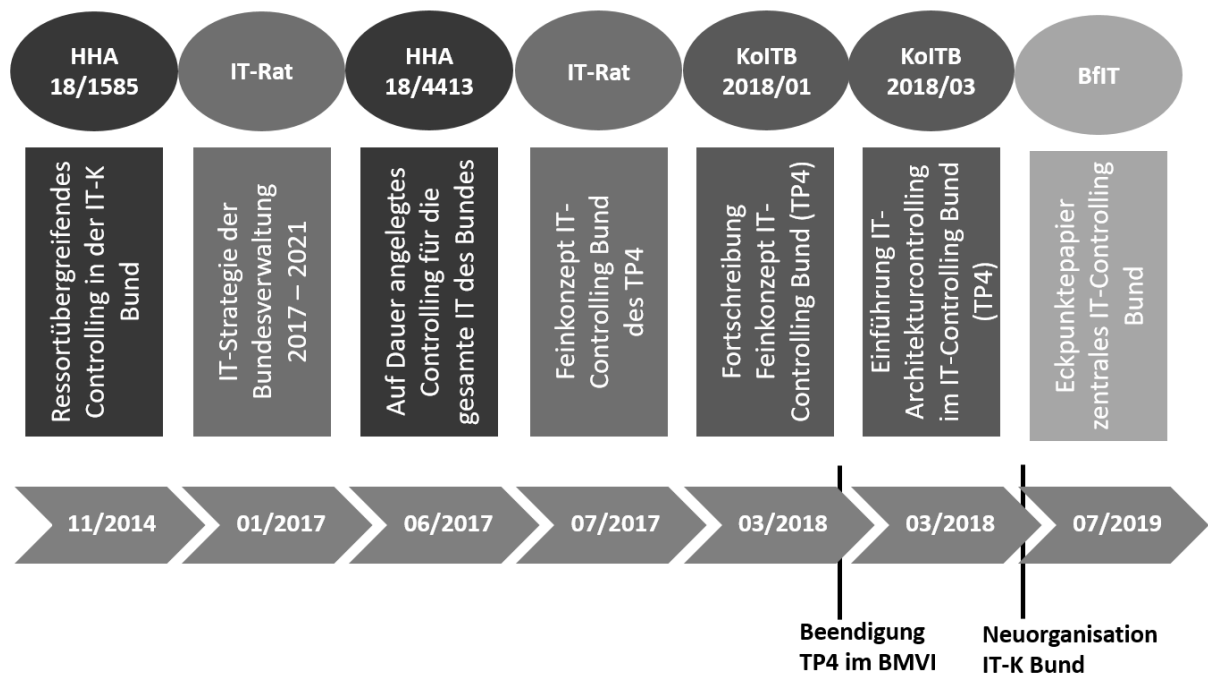
Im November 2018 übernahm das BMI die Aufgaben zum Aufbau eines sogenannten zentralen IT-Controllings Bund in der Linienorganisation des BfIT. Es entwickelte das ressortabgestimmte Feinkonzept des BMVI nicht weiter. In einem Eckpunktepapier vom Juli 2019 kündigte es an, ein Grob- und im Anschluss ein neues Feinkonzept zu erstellen. Mit dem

⁵³ KoITB, Beschluss Nr. 2018/03 vom 14. März 2018.

zentralen IT-Controlling Bund wollte es nur Teile des ursprünglich ressortabgestimmten Feinkonzepts umsetzen. Im August 2021 gab es seinen Entwurf des Grobkonzepts in die Ressortabstimmung. Darin betrachtete das BMI bisher lediglich das IT-Strategiecontrolling. Weder das Eckpunktepapier noch das darauf basierende neue Grobkonzept legte es bisher der KoITB oder dem IT-Rat zum Beschluss vor.

Abbildung 9

Entwicklung des IT-Controllings Bund seit 2014



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesregierung.

Für den Aufbau des zentralen IT-Controllings Bund setzte das BMI, seit es die Aufgabe übernommen hat, maximal 2,5 Vollzeitäquivalente ein. Die Konzeption des zentralen IT-Controllings Bund setzte das BMI im Oktober 2020 aus. Das damit betraute Personal nahm vorübergehend andere Aufgaben wahr.

Die Bundesregierung steuerte den Einsatz ihrer IT bislang ohne ein funktionierendes und umfängliches IT-Controlling.

Beispiel 7

IT-Strategiecontrolling

Vor mehr als vier Jahren beschloss die Bundesregierung ihre IT-Strategie. Derzeit entwickelt Sie eine Nachfolge-Strategie ab dem Jahr 2022. Bisher führte sie keine abgestimmten Indikatoren und kein Berichtsformat ein, mit dem sie messen könnte, inwiefern sie die Ziele der IT-Strategie erreicht hat.

Beispiel 8

Strategie-Fit der IT-Maßnahmen des Bundes

Die Bundesregierung beschreibt ihre IT-Maßnahmen, mit denen sie ihre Ziele aus der IT-Strategie der Bundesverwaltung umsetzen will, u. a. im IT-Rahmenkonzept Bund (siehe Tz. 2.1). Seit sie ihre IT-Strategie veröffentlichte, stieg die Anzahl der IT-Maßnahmen des Bundes um die Hälfte. Gemäß ihres ressortabgestimmten Feinkonzepts für das zentrale IT-Controlling Bund aus dem Jahr 2017, plante die Bundesregierung zu überwachen, inwieweit ihre aktuellen IT-Maßnahmen zur Erreichung ihrer strategischen Ziele beitragen. Dafür beabsichtigte sie, eine Methode („Strategie-Fit“) zu entwickeln. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse wollte sie u. a. nutzen, um ihre IT-Maßnahmen zu priorisieren und die Erreichung ihrer strategischen Ziele für die IT des Bundes zu überwachen. Bislang überwachte die Bundesregierung nicht, ob ihre IT-Maßnahmen zur Erreichung ihrer strategischen Ziele für die IT des Bundes beitrugen.

Beispiel 9

IT-Architekturcontrolling

Mit ihren Architekturrichtlinien wollte die Bundesregierung sicherstellen, dass die Bundesbehörden ihre IT homogen weiterentwickeln. Insbesondere sollten diese keine Entscheidungen treffen, die einer späteren Konsolidierung entgegenstehen.

Der Bundesrechnungshof wies die Bundesregierung bereits im Oktober 2019 darauf hin, dass sie versäumt hatte, ein IT-Architekturcontrolling einzuführen. Damit fehlten ihr Daten und Informationen, inwieweit die Ressorts ihre IT entsprechend der Vorgaben aus der Architekturrichtlinie für die Bundesverwaltung entwickeln (sog. Architekturkonformität). Schon damals hätten ihr bereits erste steuerungsrelevante Informationen vorliegen können.

Beispiel 10

Controlling der Leistungsfähigkeit der IT-Dienstleister

Im Jahr 2019 wies der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die Bundesregierung kein dauerhaftes Controlling der Leistungsfähigkeit der IT-Dienstleister umgesetzt hatte. Somit fehlten ihr verlässliche steuerungsrelevante Informationen, u. a. für die Neuplanung und Umsetzung der IT-Betriebskonsolidierung Bund. Der Bundesrechnungshof empfahl der Bundesregierung zügig damit zu beginnen, die Leistungsfähigkeit der IT-Dienstleister dauerhaft zu messen. Diese Daten benötige sie, um deren Leistungsfähigkeit gezielt zu verbessern. Auf diese Weise würde sie auch Transparenz für die Kundenbehörden schaffen und damit das Vertrauen in die IT-Dienstleister erhöhen.⁵⁴

Beispiel 11

Überblick über die IT des Bundes – Daten zur Neuplanung der IT-Betriebskonsolidierung Bund

Bereits im Jahr 2016 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Bundesregierung versäumt hatte, belastbare Daten für die Planung der IT-Betriebskonsolidierung Bund zu erheben.

Bis zum Jahr 2019 ging die Bundesregierung davon aus, dass annähernd alle der mindestens 13 000 IT-Lösungen⁵⁵ konsolidierungsfähig seien. Anfang des Jahres 2019 plante sie das Projekt neu. Dafür benötigte sie u. a. Informationen über die Anzahl der konsolidierungsfähigen IT-Lösungen, um

- die Projektlaufzeit zu schätzen,
- die Infrastruktur beim zentralen IT-Dienstleister zu dimensionieren und
- die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu ermitteln.

Im Jahr 2020 rechnete die Bundesregierung mit 7 900 konsolidierungsfähigen IT-Lösungen. Aktuell geht sie von 2 800 konsolidierungsfähigen IT-Lösungen aus.

⁵⁴ Seit dem 1. Quartal 2021 legt das Direktorium des ITZBund dem Verwaltungsrat einen Quartalsbericht vor, der u. a. Auskunft über Leistungs- und Personalkennzahlen sowie die betrieblichen Kapazitäten des ITZBund gibt. Diese Informationen könnten eine Grundlage für die weitere Bearbeitung im zentralen IT-Controlling Bund bilden.

⁵⁵ Die Bundesverwaltung betrieb im Jahr rund 13 000 Fachanwendungen. Dies sind IT-Lösungen, die eine Fachaufgabe unterstützen.

Beispiel 12

Überblick über die IT des Bundes – Daten zur Planung der Dienstekonsolidierung

Die Bundesregierung ermittelte stichprobenartig im Jahr 2018, wie viele IT-Lösungen die Behörden der Bundesverwaltung für gleiche Funktionalitäten einsetzten. In den darauffolgenden Jahren fehlten ihr aktuelle Informationen, u. a. um die Wirtschaftlichkeit der Dienstekonsolidierung zu belegen und die IT-Maßnahmen des Bundes zu planen.

3.2 Würdigung

Die Bundesregierung benötigt ein effektives und effizientes IT-Controlling, um ihre IT in der Bundesverwaltung strategisch und operativ zu steuern. Ohne ein solches kann sie sich auch keinen Überblick über die IT des Bundes verschaffen. Das BMI ist mit dem Aufbau des zentralen IT-Controllings Bund, seit es die Aufgabe Ende des Jahres 2018 übernommen hat, nicht substantiell vorangekommen. Es hätte das vom BMVI erstellte und mit den Ressorts abgestimmte Feinkonzept fortschreiben und mit der Einführung beginnen können. Die Bundesregierung hat versäumt, eine verlässliche Planung zu erarbeiten. Es fehlt immer noch ein zentrales IT-Controlling, das Steuerungsgremien und Projektverantwortliche⁵⁶ mit Daten, Berichten und Handlungsempfehlungen unterstützt.

Ohne ein funktionierendes IT-Controlling Bund fehlen der Bundesregierung die Daten, um ihre IT-Strategie fortzuschreiben (siehe Tz. 2.2). Da sie den genauen Ist-Zustand der IT des Bundes nicht kennt, kann sie bestehende Defizite nicht erkennen und davon ausgehend Ziele festlegen.

Auch um IT-Großprojekte und Programme wie die IT-K Bund bzw. die Umsetzung des OZG⁵⁷ verlässlich zentral planen und steuern zu können, benötigt die Bundesregierung einen Überblick über die IT des Bundes. Sie hätte daher zügig das IT-Controlling Bund umsetzen müssen, um dafür umfassende und aktuelle Informationen zentral bereit zu stellen.

Die Bundesregierung hat versäumt, den Aufbau des IT-Controllings Bund angemessen zu priorisieren und hierfür ausreichend Personal einzusetzen.

⁵⁶ Wie das BKAmT, den BfIT, den IT-Rat, die KoITB oder die Projektleiter der IT-Betriebskonsolidierung Bund und der Dienstekonsolidierung.

⁵⁷ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

3.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung dringend empfohlen, das zentrale IT-Controlling Bund mit deutlich höherer Priorität voranzubringen. Sie sollte überlegen, wie sie ihren mittlerweile mehrjährigen Rückstand beim Aufbau schnellstmöglich aufholt. Er hat erwartet, dass die Bundesregierung nach anerkannten Methoden ermittelt, wieviel Personal für den Aufbau des IT-Controllings Bund benötigt wird und dieses dann auch durchgehend bereitzustellen.

3.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat den Darstellungen und der Würdigung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt. Sie hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzunehmen.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung in Ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass sie die Arbeiten am Grobkonzept des zentralen IT-Controllings Bund Corona-bedingt ausgesetzt hatte. Seit Mai 2021 habe sie diese mit erhöhter Priorität wieder aufgenommen. Das BMI habe zwischenzeitlich offene Stellen für das IT-Controlling Bund größtenteils besetzen können. KoITB und IT-Rat seien über das weitere Vorgehen informiert gewesen und würden dies auch künftig.

Ferner hat die Bundesregierung auf die jährlich vom BMI durchgeführte Ist-Aufnahme verwiesen. Mit dieser habe sie einen Überblick über die IT von mehr als 150 Behörden erhoben. Innerhalb der Nachfolgeprojekte zur IT-K Bund⁵⁸ fände jeweils ein eigenes Projektcontrolling statt. Daneben führe das BKAm ein von den Projektleitungen unabhängiges, übergreifendes Controlling der IT-K Bund durch.

3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundesregierung hat in der Stellungnahme zum zentralen IT-Controlling Bund offengelassen, wie sie den mehrjährigen Rückstand beim Aufbau des zentralen IT-Controllings Bund aufholen möchte. Sie hat z. B. nicht dargestellt,

- welche konkreten Maßnahmen Sie mit der angeführten Priorisierung veranlasst hat und
- wie sie die notwendige Stellenausstattung ermittelt oder weiterentwickelt hat.

⁵⁸ Dies sind die IT-Betriebskonsolidierung Bund inklusive der Dienstleisterertüchtigung im BMF, die Dienstleistungskonsolidierung im BMI und die Beschaffungsbündelung im BMI.

Es bleibt unklar, welcher mittel- bis langfristigen Planung die Bundesregierung beim Aufbau des zentralen IT-Controllings Bund nunmehr folgen will. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, für eine belastbare und zielgerichtete Planung zügig

- den Umfang des zentralen IT-Controllings Bund zu definieren,
- einen realistischen Zeit- und Meilensteinplan zu entwerfen und
- dementsprechend den Personal- und Ressourcenbedarf zu erheben und anschließend zu decken.

Dabei sollte das zentrale IT-Controlling Bund alle relevanten Leistungsbereiche für die IT des Bundes umfassen. Der IT-Rat hatte im Jahr 2017 ein Feinkonzept beschlossen, indem bereits mehrere Leistungsbereiche angelegt waren. Die Einführung des IT-Architekturcontrollings beschloss die KoITB erstmals im Jahr 2018. Der nun vom BMI in die Ressortabstimmung eingebrachte Entwurf des Grobkonzeptes beschreibt dagegen ausschließlich die Ausgestaltung des Leistungsbereiches IT-Strategiecontrolling. Die KoITB und den IT-Rat über Entwicklungen zum zentralen IT-Controlling Bund im BMI zu informieren, ersetzt nicht die notwendige Zustimmung dieser Gremien zu einer jährlich vorgesehenen Fortschreibung der Konzeption.⁵⁹

Die von der Bundesregierung angeführte Ist-Aufnahme war von der ehemaligen Gesamtprojektleitung der IT-K Bund als Zwischenlösung geplant. Deren Daten sind weder umfassend noch stehen sie Entscheidungsgremien und weiteren Informationsbedarfsträgern flexibel zu Verfügung. Der Bundesrechnungshof sieht in der Ist-Aufnahme lediglich einen ersten Schritt hin zu einem effizienten zentralen IT-Controlling Bund.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlungen. Die Bundesregierung muss dringend eine realistische Planung für den Aufbau eines zentralen IT-Controllings Bund entwickeln. Ansonsten werden in der Bundesverwaltung absehbar zentrale und übersichtliche Informationen als Entscheidungsgrundlage für eine funktionierende IT-Steuerung weiterhin fehlen.

⁵⁹ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/11 vom 6. Juli 2017, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, IT-Konsolidierung Bund, Teilprojekt 4 „IT-Controlling“, Feinkonzept IT-Controlling Bund, Version 0.91.

4 Organisation der IT-Steuerung des Bundes

4.1 Evaluierung und Entwicklung der Organisation der IT-Steuerung des Bundes

4.1.1 Sachverhalt

Mitte Juni 2008 beschloss der Rat der IT-Beauftragten (siehe Abbildung 3, Tz. 1) den Umsetzungsplan „IT-Steuerung Bund“. Dieser definierte, wie die wesentlichen Handlungsfelder der IT-Steuerung Bund im Zeitraum Juli 2008 bis Dezember 2011 umgesetzt und erreicht werden sollten. Der Umsetzungsplan sollte jährlich evaluiert und fortgeschrieben werden.⁶⁰

Gemäß dem von der Bundesregierung im Mai 2015 beschlossenen „Grobkonzept IT-Konsolidierung Bund“ wollte sie die Ressorts in geeigneter Form an der strategischen Steuerung der IT-Organisation des Bundes beteiligen. Die Belange der Ressorts hinsichtlich Qualität, Wirtschaftlichkeit und Effektivität sollten berücksichtigt werden.⁶¹ Das Konzept sah vor, die organisatorische Neuaufstellung der IT-Steuerung des Bundes zu prüfen und wo nötig, neu zu regeln und zu vereinfachen.

Im Jahr 2017 legte die Bundesregierung mit der IT-Strategie die „Kontrollfähigkeit und Steuerbarkeit“ der IT des Bundes als ein strategisches Ziel fest. Im gleichen Jahr sollte ein übergreifendes Steuerungsmodell für die konsolidierte und die dezentrale IT des Bundes (Ressort-IT) vom IT-Rat beschlossen werden. Ebenso war beabsichtigt, die IT-Steuerung des Bundes kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Die Bundesregierung beschloss im November 2018 das Konzept „Fortentwicklung der Gremienstruktur der IT-Steuerung des Bundes“. Im Konzept hatte die Bundesregierung u. a. als einen nächsten Umsetzungsschritt festgelegt, dass das BKAmT gemeinsam mit den Ressorts die IT-Steuerung des Bundes neu, innovativ und zukunftsfähig ausgestalten solle. Die vorhergehenden Konzepte „IT-Steuerung Bund“ und „Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund“ sollten bezogen auf die IT-Steuerung des Bundes abgelöst werden. Die Bundesregierung hatte nicht vorgesehen, die Ist-Situation der IT-Steuerung des Bundes zu analysieren und zu bewerten. Sie informierte den IT-Rat im Juli 2018 über die Neuausrichtung der Gremienstruktur.

Ende März 2021 richtete das BKAmT eine „Umfrage zur Fortentwicklung der IT-Strategie und IT-Steuerung des Bundes“ an die Mitglieder des IT-Rats, um u. a. die IT-Steuerung des

⁶⁰ Mit einer Evaluierung soll die Wirkung (Effektivität) einer Maßnahme/eines Projekts untersucht werden. Sie unterscheidet sich damit von der Erfolgskontrolle, bei der die Effektivität und die Effizienz einer Maßnahme/eines Projekts bewertet werden soll.

⁶¹ Grobkonzept IT-Konsolidierung Bund, Kabinettsbeschluss vom 20. Mai 2015, Nr. 2 Vorgaben, Seite 4.

Bundes weiterzuentwickeln. Dem folgte im Mai 2021 ein digitaler Workshop zur Weiterentwicklung der IT-Strategie. Umfrage und Workshop sollten als Bestandsaufnahme und damit als Grundlage dienen, eine neue IT-Strategie zu erarbeiten. Eine Evaluierung der IT-Steuerung des Bundes war nicht Gegenstand dieser Bestandsaufnahme.

Beispiel 13

Analyse IT-Steuerung Bund

Der Bundesrechnungshof berichtete im Oktober 2018 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages u. a., dass eine Analyse der IT-Steuerung des Bundes fehle. Ohne grundlegende Analyse des bisherigen und möglicher alternativer Steuerungsmodelle bestünde die Gefahr, dass neue Ablauf- und Aufbauorganisationen nicht sachgerecht sein könnten. Er empfahl dem BKAm, die Stärken und Schwächen der bisherigen IT-Steuerung zu analysieren und die Belastbarkeit und Nachhaltigkeit möglicher alternativer Steuerungsmodelle zu untersuchen. Das BKAm sagte daraufhin zu, die Ist-Situation der IT-Steuerung des Bundes zu analysieren und zu bewerten. Es werde ein neues Steuerungsmodell als Basis für die übergreifende IT-Steuerung in der Bundesverwaltung erarbeiten. Dieses Steuerungsmodell solle die Grundlage für die Beschreibung von ressortübergreifenden IT-Steuerungsprozessen, deren Schnittstellen und Zuständigkeiten auf oberster strategischer Ebene darstellen.

Beispiel 14

Neuorganisation der IT-Steuerung Bund

Die Bundeskanzlerin hatte per Organisationserlass im Jahr 2018 Zuständigkeiten für die IT-Steuerung des Bundes und die Geschäftsstelle des IT-Rats auf das BKAmT übertragen. Der Bundesrechnungshof bemängelte im Oktober 2018 in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages u. a., dass unklar blieb, wie

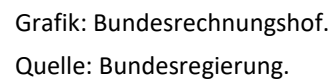
- das BKAmT künftig mit dem BfIT zusammenarbeite und gemeinsam mit den Ressorts die IT steuern werde,
- das BKAmT auf vorhandene und künftige IT-Gremien des Bundes einwirken könne,
- gegenläufige strategische und operative Entscheidungsprozesse vermieden werden könnten,
- eine einheitliche Außensicht in IT-Fragen gewährleistet werden könne,
- die Schnittstelle zur Wirtschaft im Bereich der IT ausgestaltet werde und
- das BKAmT die Güte des neuen Steuerungsmodells überwachen und nachhaltig gewährleisten wolle.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BKAmT, schnellstmöglich die neue Ablauf- und Aufbauorganisation zur IT-Steuerung zu konkretisieren.

Die Abbildung 10 zeigt auszugsweise,

- wie die aktuelle Struktur der IT-Steuerung des Bundes in die Bundesverwaltung eingebettet ist und
- welche Zuständigkeiten nebst organisatorischen Schnittstellen hierzu teilweise bestehen.

Auszug der aktuellen Struktur der IT-Steuerung des Bundes eingebettet in die Bundesverwaltung



4.1.2 Würdigung

Die Bundesregierung ist dafür verantwortlich, die Organisation der IT-Steuerung des Bundes und der IT-Steuerungsgremien des Bundes so zu gestalten und organisatorisch so aufeinander auszurichten, dass diese effektiv zusammenarbeiten.

Bisher hat die Bundesregierung versäumt, die Organisation der IT-Steuerung des Bundes zu evaluieren. Obwohl

- sie bereits im Jahr 2008 erkannt hatte, dass die IT-Steuerung des Bundes regelmäßig evaluiert werden müsste und
- sie dies im Jahr 2015 noch einmal bekräftigt hatte,

fehlt fast 13 Jahre später eine Evaluierung noch immer. Die Ende März 2021 vom BKAmT durchgeführte Umfrage und der darauffolgende Workshop können eine entsprechende Evaluierung nicht ersetzen. Dennoch hat die Bundesregierung die IT-Steuerung des Bundes mehrfach umstrukturiert.

Ohne das derzeitige Steuerungsmodell grundlegend analysiert und mögliche Alternativen untersucht zu haben, kann die IT-Steuerung des Bundes nicht erfolgreich optimiert werden.

4.1.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, umgehend die Ist-Situation der IT-Steuerung des Bundes zu evaluieren und ihr derzeitiges IT-Steuerungsmodell kritisch zu hinterfragen. Sie sollte insbesondere auch untersuchen, ob und wie sich verteilte Zuständigkeiten in der IT des Bundes auf die IT-Steuerung des Bundes auswirken. Darauf aufbauend sollte sie ein effektives und transparentes Modell zur Organisation der IT-Steuerung des Bundes erarbeiten und etablieren. Rollen, Strukturen, Prozesse und Schnittstellen der künftigen IT-Steuerung sollte die Bundesregierung dabei eindeutig definieren und klar voneinander abgrenzen. Komplizierte Strukturen in der IT-Steuerung des Bundes sollte sie möglichst vermeiden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sie die IT-Steuerung des Bundes in regelmäßigen Abständen evaluiert und bei Bedarf anpasst, insbesondere dann, wenn sie diese neuorganisiert.

4.1.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat erläutert, dass sie mit dem Kabinettsbeschluss zur Fortentwicklung der IT-Steuerung des Bundes aus November 2018 den IT-Rat und die KoITB gestärkt und eine beschleunigte Entscheidungsfindung erreicht habe. Auch seien durch den Beschluss die

Aufgaben des IT-Rats und der KoITB hinsichtlich der strategischen und operativen Zuständigkeiten geschärft worden. Wegen der bedeutenden strategischen Themen des IT-Rats habe der Chef des BKAmtes dessen Vorsitz inne. Die Verantwortlichkeiten für die strategischen Themen der Digitalisierung und der IT in der Bundesverwaltung seien neu geregelt, auf höchster Ebene verankert und miteinander verbunden.

Der Kabinettsbeschluss aus November 2018 sehe vor, die IT-Steuerung des Bundes weiterzuentwickeln. Die Bundesregierung werde diese Weiterentwicklung in den Prozess zur Fortschreibung der IT-Strategie integrieren, da die IT-Strategie und die IT-Steuerung des Bundes stark voneinander abhängig seien. Diesbezügliche Erfahrungen seien bereits in der ressortübergreifenden Umfrage des BKAmtes und dem zugehörigen Workshop aus Mai 2021 berücksichtigt.

4.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundesregierung ist in ihrer Stellungnahme nicht auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes eingegangen, die Ist-Situation der IT-Steuerung des Bundes zu evaluieren. Sie erläutert lediglich bisherige Umstrukturierungen und damit verbundene Zuständigkeiten. Die Bundesregierung erklärt nicht, weshalb eine Evaluierung bisher unterblieben ist. Sie lässt auch offen, ob und wann sie die IT-Steuerung des Bundes evaluieren möchte.

Wenn die Bundesregierung die IT-Steuerung des Bundes, so wie es der Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2018 vorsieht, weiterentwickeln will, reicht eine ressortübergreifende Umfrage mit anschließendem Workshop nicht aus. Hierzu ist eine grundlegende Analyse nötig. Der Rat der IT-Beauftragten hatte dies bereits im Jahr 2008 erkannt und in den darauffolgenden Jahren mehrfach bekräftigt. Warum die Bundesregierung diese Vorgabe bislang nicht umgesetzt hat, erläutert sie nicht. Die Prozesse „Weiterentwicklung der IT-Steuerung des Bundes“ und „Fortschreibung der IT-Strategie“ miteinander zu verbinden kann sinnvoll sein, ersetzt jedoch nicht die IT-Steuerung des Bundes zu evaluieren.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Würdigungen und Empfehlungen.

4.2 Steuerung der ressortübergreifenden IT des Bundes

4.2.1 Sachverhalt

Mit der IT-Strategie hatte die Bundesregierung im Jahr 2017 die „Kontrollfähigkeit und Steuerbarkeit“ als ein strategisches Ziel für die IT des Bundes festgelegt.⁶² Dieses Ziel wollte sie mit den in der IT-Strategie definierten Handlungsfeldern

- Konsolidierung, Standardisierung und Nachfragebündelung⁶³ sowie
- Ausbau der IT-Steuerung des Bundes⁶⁴

erreichen. Die Bundesregierung beabsichtigte, ein übergreifendes Steuerungsmodell für die konsolidierte IT und die dezentrale IT des Bundes aufzubauen. Dazu wollte sie u. a. ein transparentes übergreifendes IT-Controlling Bund sowie eine strategische und operative Steuerung für den Verbund der IT-Dienstleister etablieren.

Steuerung der IT des Bundes durch den IT-Rat

Gemäß seiner Geschäftsordnung ist der IT-Rat das zentrale politisch-strategische Gremium für die übergreifende strategische Steuerung der IT des Bundes. Er soll

- strategische Entscheidungen treffen,
- politisch-strategische IT-Vorgaben zur ressortübergreifenden Steuerung der IT des Bundes beschließen,
- IT-Vorhaben strategisch steuern, die für die gesamte Bundesverwaltung von strategischer Bedeutung sind,
- Leitlinien für Entscheidungen der KoITB als operativ steuerndes Gremium setzen und
- Eskalationsinstanz für die KoITB sein.

Der IT-Rat entscheidet einstimmig (Konsensprinzip). Ein Beschluss ist gefasst, wenn keine Gegenstimme erhoben wird.

⁶² IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

⁶³ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

⁶⁴ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

Beispiel 15

Gesamtprojektleitung IT-Konsolidierung Bund aufgelöst

Mitte Mai 2015 beschloss das Bundeskabinett das „Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund“. Danach sollte der IT-Rat das Gesamtprojekt IT-K Bund strategisch steuern. Eine Gesamtprojektleitung im BMI sollte das Projekt operativ steuern und koordinieren.

Ende Oktober 2019 beschloss der IT-Rat einvernehmlich, das Projekt IT-K Bund neu aufzustellen. Die vormals alleinige Projektverantwortung des BMI wurde auf das BMI und das BMF aufgeteilt. Eine Gesamtprojektleitung oder eine koordinierende und übergreifende Einheit war in der neuen Zielstruktur für die IT-K Bund nicht mehr vorgesehen. Die Gesamtprojektleitung löste die Bundesregierung Ende des Jahres 2019 auf. Der Bundesrechnungshof hatte zuvor in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages auf die Gefahr für das Projekt hingewiesen, wenn eine solche übergreifende Einheit fehle.

Im weiteren Projektverlauf stellten das BMI und das BMF fest, es fehle eine Bündelung von übergreifenden Themen und deren Abstimmung. Daher errichteten beide Ministerien eine Gremienstruktur, um übergreifende, zentrale technische Fragestellungen bei der Umsetzung des Projekts IT-K Bund zu bearbeiten. Das BMI und das BMF informierten den IT-Rat über die neue Gremienstruktur in der Sitzung im Februar 2021. Einen Beschluss hierzu fasste der IT-Rat nicht.

Beispiel 16

IT-Controlling Bund⁶⁵

Der IT-Rat stimmte im Juni 2016 dem Grobkonzept „IT-Controlling Bund“ zu.⁶⁶ Im Juli 2017 billigte er das Feinkonzept „IT-Controlling Bund“. Bis dahin war das BMVI für den Aufbau eines IT-Controllings Bund zuständig. Ab November 2018 verantwortete das BMI den Aufbau des IT-Controllings Bund. Es erarbeitete ohne Auftrag des IT-Rats ein neues, abweichendes Konzept („Eckpunktepapier zentrales IT-Controlling Bund“). Dem IT-Rat legte es dieses Konzept bislang nicht vor (siehe Tz. 3). Ferner war das Thema IT-Controlling Bund nicht mehr Gegenstand der Tagesordnungen des IT-Rats.

⁶⁵ Ausführlich wird das „IT-Controlling Bund“ in der Teilziffer 3.1 dargestellt. Das Beispiel 2 enthält lediglich Aspekte des IT-Controllings Bund im Zusammenhang mit den Aufgaben des IT-Rats.

⁶⁶ IT-Rat, Beschluss 2016/6 vom 29. Juni 2016.

Beispiel 17

Entscheidungsfindung zur Rechtsform des ITZBund

Im Januar 2016 beabsichtigte der IT-Rat, einen Beschluss zur Rechtsform des ITZBund zu fassen. Er beschloss im September 2016, das ITZBund ab dem Jahr 2019 in eine rechtsfähige Bundesanstalt des öffentlichen Rechts (AöR) umzuwandeln. Zuvor wollte er die Entscheidung zur Umgründung des ITZBund bis spätestens Ende Juni 2018 überprüfen. Der IT-Rat setzte das Thema mehrfach auf die Tagesordnung, konnte sich aber hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Rechtsform nicht einigen.

Mitte Juli 2020 legte das BMF dem Bundeskabinett einen Gesetzentwurf vor.⁶⁷ Mitte Dezember 2020 wurde das Gesetz zur Umwandlung des ITZBund in eine nichtrechtsfähige AöR im Bundesgesetzblatt verkündet.

Von der erstmalig geplanten Beschlussfassung im IT-Rat zur Rechtsform des ITZBund bis zur Verkündung des entsprechenden Gesetzes vergingen fast fünf Jahre.

Beispiel 18

Rahmenverwaltungsvereinbarungen Ressorts/ITZBund

Bevor eine Bundesbehörde Teile ihres IT-Betriebs überführen kann, muss das betreffende Ressort mit dem ITZBund als IT-Dienstleister des Bundes eine sogenannte Rahmenverwaltungsvereinbarung⁶⁸ schließen.

In der Sitzung des IT-Rats im Oktober 2018 forderte die Gesamtprojektleitung IT-K Bund daher die Mitglieder des IT-Rats eindringlich auf, schnellstmöglich die notwendigen Rahmenverwaltungsvereinbarungen abzuschließen. Der IT-Rat behandelte das Thema wiederholt in seinen Sitzungen. Dabei wiesen das BMI und das BMF mit Nachdruck daraufhin, dass der Abschluss der Rahmenverwaltungsvereinbarungen Voraussetzung für das Gelingen des Projekts IT-K Bund sei.

Erst zwei Jahre später im Dezember 2020, nach Intervention des BKAm im IT-Rat, lagen die erforderlichen Rahmenverwaltungsvereinbarungen dann weitgehend vor.

IT-Steuerungsmodell des Bundes

In den Antworten auf die „Umfrage zur Fortentwicklung der IT-Strategie und IT-Steuerung des Bundes“ vom BKAm an die Mitglieder des IT-Rats, sprachen sich circa 2/3 der Befragten für das Einstimmigkeitsprinzip aus. Sie stimmten folglich gegen ein Mehrheitsprinzip zur schnelleren Entscheidungsfindung. Das Thema „Ressortübergreifende Zusammenarbeit“ hatte für die Befragten in den vergangenen fünf Jahren nur wenig an Bedeutung gewonnen.

⁶⁷ Kabinettsache, Datenblatt-Nr.: 19/08113.

⁶⁸ Rahmenverwaltungsvereinbarung definieren z. B. die übergreifenden Regelungen für die Überführung von IT-Betriebsleistungen aus einer Behörde in das ITZBund sowie für den anschließenden Regelbetrieb.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur IT-K Bund mehrfach zum IT-Steuerungsmodell des Bundes berichtet.

Beispiel 19

Einstimmigkeitsprinzip

Der Bundesrechnungshof stellte im Mai 2015 fest, dass die erforderliche Einstimmigkeit für Entscheidungen des IT-Rats in wichtigen Fragen zu Blockaden führen könnte.

Der Bundesrechnungshof empfahl u. a.

- Rollen, Strukturen und Prozesse der künftigen IT-Steuerung eindeutig zu definieren und voneinander abzugrenzen und
- der IT-Steuerung das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen zugrunde zu legen.

Beispiel 20

Steuerungsfähigkeit und Gleichberechtigung der Ressorts

Mit der IT-K Bund soll ein grundlegender Wandel der ressortübergreifenden Beziehungen und Interaktionen zur Beschaffung und zum Betrieb von IT stattfinden. Der IT-Rat entwickelte daraufhin das IT-Steuerungsmodell weiter⁶⁹. Die Leitgedanken bei diesem weiterentwickelten IT-Steuerungsmodell waren u. a., die „Steuerungsfähigkeit der Ressorts“ und die „Gleichberechtigung der Ressorts“ zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof stellte im März 2017 fest, dass Gleichberechtigung und Steuerungsfähigkeit aller Ressorts in einem zentralen System unweigerlich zu Konflikten und zu lähmenden oder verzögernden Pattsituationen führen kann. Demnach sollte der Leitgedanke für das Steuerungsmodell nicht die Gleichberechtigung und die Steuerungsfähigkeit aller Ressorts, sondern sach- und situationsangemessene Entscheidungen über knappe Ressourcen aus einer ressortübergreifenden Sicht sicherstellen. Der Bundesrechnungshof empfahl, die künftige IT-Steuerung des Bundes auf Mehrheitsentscheidungen aufzubauen. Das BMI begrüßte seine Empfehlungen und beabsichtigte, ein Projekt zur Weiterentwicklung der IT-Steuerung des Bundes zu initiieren. Die Komplexität des Steuerungsmodells wollte es auf ein notwendiges Maß reduzieren, um eine effektive und effiziente IT-Steuerung langfristig zu gewährleisten.

⁶⁹ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/5 vom 19. Januar 2017.

Beispiel 21

Partnerschaftliche und gleichberechtigte Zusammenarbeit der Ressorts

Mit dem Projekt NdB beabsichtigte die Bundesregierung, eine einheitliche und hochverfügbare Infrastruktur für die Integration der Weiterverkehrsnetze der Bundesverwaltung bereitzustellen.

Die BfIT beauftragte im Oktober 2008 das BMI, das BMF und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (heute BMVI) unter der Leitung des BMI mit dem Projekt NdB. Bis Mitte des Jahres 2010 sollte NdB den Regelbetrieb aufnehmen.

Die Ministerien wollten bis Oktober 2008 Aufgaben und Verantwortung für das Projekt NdB in einer Kooperationsvereinbarung regeln und unter der Leitung des BMI partnerschaftlich und gleichberechtigt zusammenwirken.

Die Verhandlungen zum Abschluss der Kooperationsvereinbarung zogen sich bis Oktober 2009 hin. In der weiteren Zusammenarbeit gab es wiederholt Probleme, die das Projekt erheblich verzögerten. Aus Sicht des BMI waren diese u. a. *„in der komplizierten ressortübergreifenden Struktur des Projekts und der Abstimmung über die vielen Ebenen der drei Ministerien sowie der jeweiligen Dienstleister und eingebundenen Behörden begründet“*. Später bemängelte das BMI zusätzlich, dass es seine Durchgriffs- und Kontrollrechte bei den IT-Dienstleistern des BMF und des BMVI wegen der Ressortzuständigkeiten nicht wahrnehmen könne.

Anfang des Jahres 2012 strukturierte der Lenkungsausschuss die Gesamtprojektleitung des Projekts NdB um. Diese stellte die bisherige Projektplanung in Frage. Ende September 2015 beauftragte die Bundesregierung ein externes Generalunternehmen, die NdB zu realisieren und erklärte im Juni 2019 die Abnahme. Seit dem 1. Januar 2019 ist die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) für den Betrieb von NdB verantwortlich.

4.2.2 Würdigung

Der IT-Rat kommt seiner Aufgabe, die ressortübergreifende IT des Bundes strategisch zu steuern, nur unzureichend nach. Die Ressorts messen der „Ressortübergreifenden Zusammenarbeit“ keine große Bedeutung zu. Dies verhindert, dass die Bundesregierung dem strategischen Ziel der „Kontrollfähigkeit und Steuerbarkeit“ der IT des Bundes gerecht werden kann.

Der IT-Rat hat versäumt, seine Beschlüsse nachzuhalten. Er hat strategisch bedeutsame Vorgänge und die dazu gefassten Beschlüsse aus dem Blick verloren. Der IT-Rat hätte z. B. den Aufbau des IT-Controllings Bund (siehe Beispiel 16) weiter vorantreiben müssen, nachdem das BMI die Aufgabe übernommen hatte.

Ferner hätte der IT-Rat den Mangel einer fehlenden operativen Steuerungseinheit, wie einer Gesamtprojektleitung für die IT-K Bund, erkennen und diese erhalten oder neu aufstellen müssen. Die von BMF und BMI geschaffene übergreifende Gremienstruktur im Projekt IT-K Bund bestätigt letztlich, dass diese erforderlich gewesen wäre.

Zudem haben auch die Ressorts Vorgaben nicht durchgehend umgesetzt (siehe auch Tz. 2.3). Obwohl dem IT-Rat bereits seit dem Jahr 2018 bekannt war, dass der Abschluss von Rahmenverwaltungsvereinbarungen erforderlich sei, vergingen noch zwei weitere Jahre bis diese unterzeichnet vorlagen. Der IT-Rat hätte dafür Sorge tragen müssen, dass dringliche Vorgaben wie der Abschluss der Rahmenverwaltungsvereinbarungen durch die Ressorts zügig und termingerecht umgesetzt werden.

Die Ergebnisse der Umfrage des BKAmT zeigen, dass die Ressorts den übergreifenden IT-Themen derzeit keine große Priorität beimessen. Die Bundesregierung hat bislang versäumt, die Ursachen hierfür zu ermitteln und dem entgegenzuwirken.

Das Beispiel NdB zeigt, dass Gremien der IT-Steuerung des Bundes bislang nicht zur Lösung von Problemen bei ressortübergreifenden IT-Großprojekten beigetragen haben. Ihrer Steuerungsfunktion sind sie damit nur unzureichend nachgekommen.

Die ressorteigene und die ressortübergreifende Sicht auf die IT unterliegen dauerhaft einem Spannungsfeld. Partikularinteressen der Ressorts können dem Einstimmigkeitsprinzip im IT-Rat entgegenstehen und damit auch die Steuerung der ressortübergreifenden IT des Bundes lähmen. Versuche, idealtypische Situationen herzustellen, die den Wünschen aller Ressorts entsprechen, schlagen in der Regel fehl. Angesichts eines sich schnell ändernden technologischen und gesellschaftlichen Umfeldes, muss die strategische Steuerung der IT des Bundes effektiver werden.

4.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung die Steuerung der ressortübergreifenden IT des Bundes stärkt. Das Steuerungsmodell für die IT des Bundes sollte

- gewährleisten, dass Beratungsvorgänge und getroffene Entscheidungen nachgehalten und umgesetzt werden,
- die Ressorts ausreichend in Entscheidungen einbinden und
- flexibel sein, um z. B. auf geänderte Anforderungen der Bundesverwaltung wie der Digitalisierung oder der IT-Sicherheit sowie auf technischen Fortschritt adäquat reagieren zu können.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, die ressortübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern. Hierzu sollte sie untersuchen, weshalb die Bundesverwaltung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit bislang nur wenig an Bedeutung beigemessen hat.

4.2.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat die Kritik, die Bundesverwaltung würde der ressortübergreifenden Zusammenarbeit bislang nur wenig an Bedeutung beimessen, zurückgewiesen. Sie sei sich der Bedeutung einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit bewusst.

Die Bundesregierung hat hierzu die Zusammenarbeit zur Fortschreibung der Ende 2021 auslaufenden IT-Strategie erläutert. So seien die Ressorts und IT-Dienstleister in einen gemeinsamen Arbeitsprozess eingebunden. Verschiedene strategische Themen seien auf künftige Schwerpunktsetzungen wie Innovationsgeschwindigkeit sowie flexible Arbeitszeit- und Arbeitsortmodelle hin bewertet worden. Die agile Zusammenarbeit solle durch organisatorische Veränderungen weiter gefördert werden. Die Weiterentwicklung der IT-Strategie der Bundesverwaltung werde als gemeinsamer Arbeitsprozess der Bundesverwaltung zeitnah fortgesetzt. Die ressortübergreifende Zusammenarbeit sei damit ein wesentlicher, bereits gelebter Baustein der Weiterentwicklung der IT-Strategie.

Zudem ergebe sich aus der „Umfrage zur Fortentwicklung der IT-Strategie und IT-Steuerung des Bundes“, dass für die Ressorts nationale und internationale politische Themen mit unmittelbarem IT-Bezug oder Aspekte zur Flexibilisierung von IT von großer Bedeutung seien. Dies sei auch im Nachgang der Umfrage in einem ressortübergreifenden Workshop auf Arbeitsebene hervorgehoben worden.

Die Bundesregierung hat bestätigt, dass das Einstimmigkeitsprinzip ein höheres Maß an Abstimmung erfordere. Die ressortübergreifende IT des Bundes auszugestalten, sei aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips zeitintensiver.

In seiner Rolle als Lenkungsausschuss für die IT-K Bund wende der IT-Rat das Mehrheitsprinzip bereits an, um Entscheidungen schneller treffen zu können. Er fasse Beschlüsse mit Zweidrittelmehrheit. Die Bundesregierung hat angekündigt, weitere Ansatzpunkte für Mehrheitsentscheide prüfen zu wollen.

Die Bundesregierung hat erläutert, dass der IT-Rat für die politisch-strategischen Vorgaben zur ressortübergreifenden Steuerung der IT des Bundes zuständig sei. Für die operative Steuerung der IT-Strategie seien die KoITB und der BfIT verantwortlich. Die Verantwortung zwischen KoITB und BfIT werde den jeweiligen politischen Vorgaben und Rahmenbedingungen entsprechend festgelegt.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Stellungnahme nicht dazu geäußert, dass der IT-Rat Beratungsvorgänge und getroffene Entscheidungen nicht nachhält.

4.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin erhebliches Verbesserungspotential bei der ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Im Gegensatz zur Stellungnahme der Bundesregierung, lässt sich aus der „Umfrage zur Fortentwicklung der IT-Strategie und IT-Steuerung des Bundes“ nicht ableiten, dass die Ressorts ein großes Interesse an einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit haben. Das BKAm hat das Ergebnis der Umfrage und der dazu-

gehörigen Workshops wie folgt zusammengefasst: „Im Verhältnis nur wenig an Bedeutung gewonnen hat das strategische IT-Ziel "Kooperationen". Weiterhin steht an letzter Stelle strategisch wichtiger Themen die "ressourcenschonende Zusammenarbeit". In Kombination stellt sich die Frage, welcher allgemeine Wert in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit gesehen wird.“

Die Bundesregierung muss darauf hinwirken, dass in den Gremien der IT-Steuerung des Bundes Beratungsvorgänge und getroffene Entscheidungen nachgehalten werden. Insbesondere der IT-Rat darf strategisch bedeutsame Vorgänge und die dazu gefassten Beschlüsse nicht aus dem Blick verlieren.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. Er erwartet, dass die Bundesregierung diese umsetzt.

4.3 IT-Nachfragemanagement in der Bundesverwaltung

4.3.1 Sachverhalt

Im Jahr 2007 beschloss die Bundesregierung mit ihrem „Konzept IT-Steuerung Bund“ IT-Leistungen zentral zu entwickeln. Diese wollte sie ressortübergreifend für die Bundesbehörden bei IT-Dienstleistungen bereitstellen. Seit dem Jahr 2012 plant die Bundesregierung die IT-Lösungen des Bundes (Programm „Gemeinsame IT des Bundes“) im IT-Rahmenkonzept des Bundes. Die Ressorts sollten ihre Bedarfe⁷⁰ nach diesen IT-Lösungen des Bundes (im Folgenden IT-Nachfrage genannt) eigenverantwortlich bündeln und priorisieren.⁷¹

Im Jahr 2015 beschloss die Bundesregierung, ihre IT zu konsolidieren. Mit dem Projekt IT-K Bund strebte sie u. a. an, bis zum Jahr 2025 in der Bundesverwaltung⁷² maximal zwei IT-Lösungen für gleiche Funktionalitäten einzusetzen (sog. Dienstekonsolidierung). Das Projekt Dienstekonsolidierung führte seitdem auch das Vorgängerprogramm „Gemeinsame IT des Bundes“ fort. Zudem beschloss sie, mit der IT-K Bund auch die IT-Nachfrage an zentraler Stelle ressortübergreifend zu erheben, zu analysieren und zu bündeln. Damit wollte sie insbesondere Doppelaktivitäten bei der Planung, Entwicklung und Wartung von IT-Anwendungen in den Ressorts reduzieren.⁷³

⁷⁰ Die Bundesregierung definiert „IT-Nachfrage“ als die Nachfrage der Ressorts oder Bundesbehörden nach einer IT-Dienstleistung auf der Grundlage fachspezifischer Anforderungen und organisatorischer Notwendigkeit.

⁷¹ IT-Steuerung Bund – Konzept des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen, vom 5. Dezember 2007.

⁷² Mit Ausnahmen.

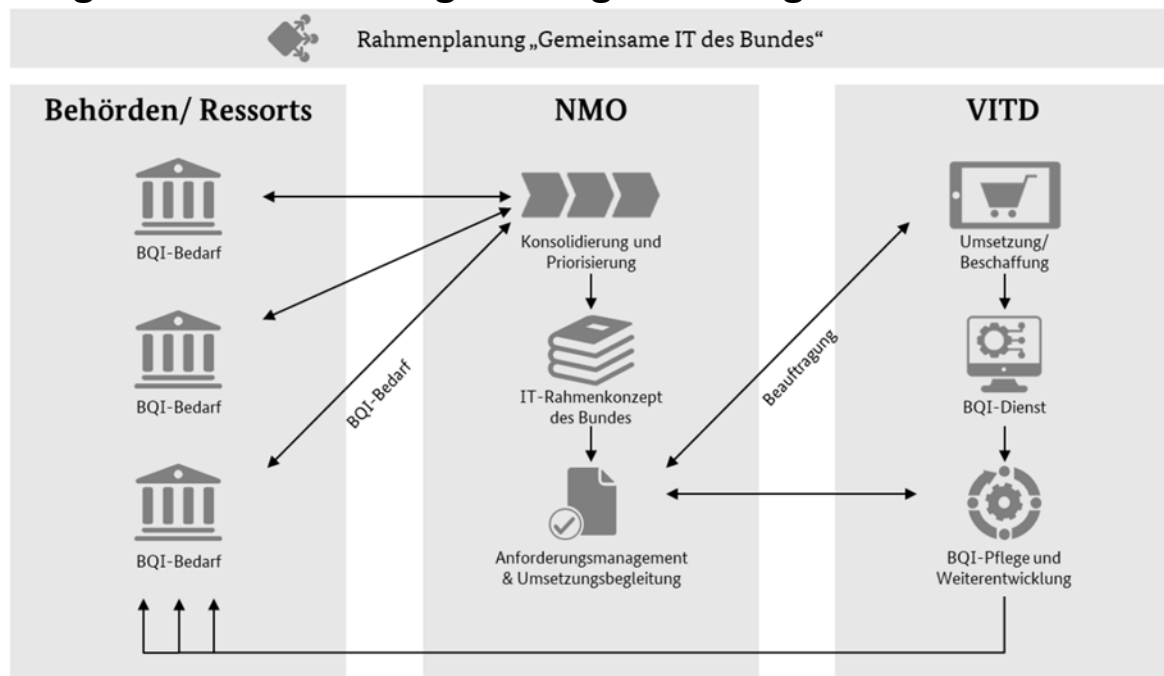
⁷³ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

Mit ihrer IT-Strategie setzte sich die Bundesregierung das Ziel, dafür eine zentrale Organisation in der Bundesverwaltung – die NMO – aufzubauen. Insbesondere wollte sie das IT-Produktportfolio⁷⁴ des Bundes besser auf die IT-Nachfrage ausrichten.⁷⁵

Am 19. Januar 2017 beauftragte der IT-Rat das BMI, eine NMO zu etablieren. Diese sollte den Bedarf an den IT-Lösungen für Basis-, Querschnitts- und Infrastrukturdienste⁷⁶, kurz BQI-Bedarfe, aus den Bundesbehörden zentral bündeln und das IT-Produktportfolio des Verbundes der IT-Dienstleister darauf ausrichten (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11

Aufgaben der Nachfragemanagementorganisation



Grafik: BMI.

Quelle: Grobkonzept NMO.

⁷⁴ Der Produktkatalog des Verbundes der IT-Dienstleister beschreibt das IT-Produktportfolio (IT-Angebot) der zentralen IT-Dienstleister des Bundes.

⁷⁵ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

⁷⁶ Die Dienstekonsolidierung entwickelt in IT-Maßnahmen IT-Lösungen für Basis-, Querschnitts- und Infrastrukturdienste (BQI):

Ein *Basisdienst* stellt eine Basisfunktion bereit, die in verschiedene Fachprozesse integriert werden kann. Zum Beispiel entwickelt die IT-Maßnahme „E-Akte Bund“ eine IT-Lösung für den Akten- und Dokumentenmanagementdienst.

Ein *Querschnittsdienst* unterstützt Aufgaben, die in unterschiedlichen Verwaltungseinheiten ähnlich sind. Zum Beispiel entwickelt die Dienstekonsolidierung mit den IT-Maßnahmen „Personalverwaltungssystem“ und „Elektronische Beihilfebearbeitung“ IT-Lösungen für Personalverwaltungsdienste.

Ein *Infrastrukturdienst* bündelt IT-Infrastrukturfunktionen. Diese werden schichtenübergreifend, zum Beispiel für Fachanwendungen, bereitgestellt. Zum Beispiel entwickeln die IT-Maßnahmen „Bundescloud“ und „Bundesclient“ IT-Lösungen für Betriebsdienste.

Grobkonzept NMO

Am 15. Juni 2019 legte das BMI der KoITB ein ressortabgestimmtes Grobkonzept für die NMO zum Beschluss vor. Die KoITB bat daraufhin das BMI, die Dienstekonsolidierung gemäß dem Grobkonzept der NMO zu ertüchtigen und die Prozesse der NMO anhand ausgewählter IT-Maßnahmen bis zum Herbst des Jahres 2020 zu evaluieren. Darauf aufbauend sollte das BMI bis Ende 2020 das Feinkonzept zur NMO erarbeiten, mit den Ressorts abstimmen und der KoITB vorlegen.

Feinkonzept NMO

Das BMI beabsichtigte in einem ersten Schritt, die Geschäftsprozesse anhand ausgewählter IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung zu evaluieren. Im Jahr 2020 setzte das BMI die Evaluierung der Geschäftsprozesse wegen Personalmangels aus. Gegenüber dem Bundesrechnungshof hatte es im April 2021 mitgeteilt, dass es frühestens im September wesentliche Bausteine für Prozesse und Rollen der NMO mit den Ressorts abstimmen wolle. Erst danach beabsichtige es, ein Feinkonzept zu erstellen. Bis wann es das Feinkonzept fertiggestellt haben will, ließ es offen.

Beispiel 22

Bedarfserhebung in der Dienstekonsolidierung

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2019 die Zusammenarbeit der Dienstekonsolidierung mit dem zentralen IT-Dienstleister ITZBund. Dabei stellte er u. a. fest, dass die Dienstekonsolidierung die Nachfrage nach den IT-Lösungen des Bundes (die sog. BQI-Bedarfe, siehe Abbildung 11) teilweise gar nicht, unvollständig oder nur stichprobenhaft erhob. Für die IT-Maßnahme „Bundescloud“⁷⁷ entwickelte sie im Jahr 2017 einen Bedarfserhebungsprozess für Bundesclouddienstleistungen. Diesen plante sie, in der NMO umzusetzen.

Darüber hinaus implementierte die Dienstekonsolidierung keinen belastbaren Prozess für das Management der BQI-Bedarfe. Auch setzte sie keine IT-Anwendung ein, die es den 200 Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung ermöglicht hätte, ihre jeweiligen Bedarfe an den über 40 IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung zu erfassen und regelmäßig zu aktualisieren. Damit fehlten ihr wesentliche Informationen, um die IT-Lösungen bedarfsgerecht zu planen. Ob sie diese bedarfsgerecht entwickelte, blieb daher offen.

Digitalisierung der Bundesverwaltung

Die Bundesregierung entwickelt u. a. IT-Lösungen, die Bundesbehörden einsetzen können, um ihre Verwaltungsdienstleistungen zu digitalisieren und ihre Aufgaben effizienter und

⁷⁷ Mit der IT-Maßnahme „Bundescloud“ will die Bundesregierung skalierbare und sichere Cloud-Angebote entwickeln.

effektiver zu bewältigen. Zum Beispiel entwickelt sie IT-Lösungen für folgende Funktionsbereiche:

- Kommunikation mit Bürgern und Unternehmen (System zur Bereitstellung von Inhalten auf Webseiten⁷⁸, Formularmanagementsystem, Chatbots⁷⁹ etc.),
- Bezahlungsfunktionen (ePaymentsystem),
- Funktionen für Verwaltungsvorgänge (System zur elektronischen Aktenführung, Fördermanagementsystem etc.).

Beispiel 23

IT-Nachfrage aus der Bundesverwaltung nach IT-Lösungen der Dienstekonsolidierung

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2020 die Modernisierung von Haushaltsverfahren des Bundes beim BMF geprüft. Dieses plante, seine gealterten Prozessabläufe zu modernisieren und durchgängig medienbruchfrei zu digitalisieren. In seiner Stellungnahme wies es darauf hin, dass hierfür Bausteine wie eine digitale Signatur, eine elektronische Akte und eine sichere Authentifizierung erforderlich wären. Ob und wann es diese nutzen könne, hänge wesentlich vom Fortschritt des BMI bei der Dienstekonsolidierung und der Bereitstellung der Dienste durch das ITZBund ab. Aktuell seien diese nicht verfügbar.

Derzeit plant das BMI den Start der IT-Maßnahme, die sich u. a. mit der Bereitstellung der digitalen Signatur befasst, um ein Jahr auf 2023 zu verschieben.

4.3.2 Würdigung

Da die Bundesregierung die NMO nicht eingerichtet hat, kann sie sich derzeit keinen ausreichenden Überblick über die IT-Nachfrage aus den Behörden verschaffen. Wenn sie den BQI-Bedarf der Bundesbehörden nicht kontinuierlich erhebt, analysiert und bündelt, bleibt offen, ob sie ihr IT-Produktportfolio bedarfsgerecht (weiter-)entwickelt. Ohne eine geeignete IT-Anwendung wird es ihr wahrscheinlich nicht gelingen, sowohl detaillierte Kenntnis der Bedarfe der Bundesbehörden an den einzelnen IT-Lösungen des Bundes als auch einen Überblick über die IT-Nachfrage insgesamt zu erlangen.

Nur wenn die Bundesregierung detaillierte Kenntnis der Bedarfe der Bundesbehörden an den einzelnen IT-Lösungen des Bundes hat, kann sie beurteilen, ob sie ihre IT-Maßnahmen bedarfsgerecht und damit wirtschaftlich entwickelt. Zudem benötigt sie einen Überblick über die IT-Nachfrage aus den Bundesbehörden, um die IT-Maßnahmen des Bundes nach

⁷⁸ Sogenanntes Content Managementsystem.

⁷⁹ Dialogsystem zur Interaktion (textuell oder auditiv) mit Nutzern.

sachlichen Kriterien zu priorisieren und die Einführung der IT-Lösungen in den Bundesbehörden (den sog. Roll-out) belastbar zu planen. Wäre die NMO arbeitsfähig, hätte sich die Bundesregierung zum Beispiel einen Überblick verschaffen können, welche IT-Lösungen für die Behörden der Bundesverwaltung zur Digitalisierung ihrer Verwaltungsdienstleistungen erforderlich sind. Stark nachgefragte IT-Lösungen hätte die Bundesregierung entsprechend höher priorisieren können.

Ohne diese Informationen kann die Bundesregierung ihr IT-Produktportfolio nicht gesteuert entwickeln und koordinieren. Sie konterkariert damit auch ihr Ziel aus der IT-Strategie, die IT des Bundes kontrollfähig und steuerbar zu gestalten.

Die NMO ist ein wesentlicher Baustein für die ressortübergreifende Steuerung der IT des Bundes. Die Bundesregierung hätte deren Aufbau entsprechend priorisieren und vorantreiben müssen. Stattdessen hat sie die Arbeiten daran ruhen zu lassen. Auch die Dienstekonsolidierung hat sie bislang nicht effektiv und effizient strukturiert.

4.3.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung dringend empfohlen, dem Aufbau der NMO eine höhere Priorität einzuräumen und das erforderliche Personal für diese Aufgabe bereitzustellen. Sie hat zügig die Dienstekonsolidierung mindestens so weit zu ertüchtigen, dass diese die IT-Nachfrage an den IT-Lösungen der Gemeinsamen IT des Bundes erheben und ihre Planungen darauf ausrichten kann. Diesen Prozess sollte die Bundesregierung mit einer IT-Anwendung unterstützen. Nur so kann sie dazu beitragen, dass der Verbund der IT-Dienstleister sein IT-Produktportfolio künftig bedarfsgerecht (weiter-)entwickelt.

4.3.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass die Dienstekonsolidierung effektiv und effizient strukturiert sei. Sie bewerte sowohl BQI-Bedarfe der Bundesbehörden als auch die IT-Nachfrage und das IT-Angebot. Die Ergebnisse lasse sie in Strategie- und Planungsprozesse einfließen. Die Bundesregierung steuere daher die Dienste und IT-Maßnahmen aktiv. Sie werde aber den Umfang und den Detaillierungsgrad dafür in der Dienstekonsolidierung künftig weiter stärken. Zudem erhebe die Dienstekonsolidierung derzeit die IT-Bedarfe.

Die Dienstekonsolidierung habe bereits begonnen, Geschäftsprozesse der NMO anhand ausgewählter IT-Maßnahmen zu evaluieren. Wesentliche Bausteine des Feinkonzepts der NMO habe sie bereits mit den Ressorts abgestimmt.

Die Bundesregierung habe der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, dem Aufbau der NMO eine höhere Priorität einzuräumen und das erforderliche Personal für diese Aufgabe

bereitzustellen, bereits entsprochen. Sie habe die Arbeiten am Feinkonzept der NMO wieder aufnehmen können. Offene Stellen würde das BMI nun besetzen.

4.3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Auch wenn die Dienstekonsolidierung stichprobenartig die BQI-Bedarfe erhebt und die IT-Nachfrage und das IT-Angebot bewertet, fehlt ihr der Gesamtüberblick. Nur wenn sie diesen Gesamtüberblick hat, kann sie das IT-Angebot auf die IT-Nachfrage ausrichten.

Die Bundesregierung hat die Arbeiten am Feinkonzeption der NMO zwar wieder aufgenommen und einzelne Bausteine mit den Ressorts diskutiert. Es ist ihr aber noch nicht gelungen, ein beschlussreifes Konzept vorzulegen.

Die Dienstekonsolidierung ist nicht annähernd angemessen mit Personal ausgestattet (siehe Abbildung 5). Daher ist auch der Aufbau der NMO, der seit Jahren substanziell nicht vorankommt, nach wie vor zu niedrig priorisiert. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen.

5 IT-Rahmenplanung

5.1 Sachverhalt

Veranschlagen Bundesbehörden Haushaltsmittel für den IT-Einsatz⁸⁰ im Bundeshaushalt, sind sie verpflichtet, im Zuge der IT-Rahmenplanung⁸¹ ein IT-Rahmenkonzept aufzustellen.⁸² Zudem erstellt der BfIT ein IT-Rahmenkonzept für die IT-Maßnahmen des Bundes als verbindliche Planungsgrundlage. Mit diesem setzt die Bundesregierung ihre strategischen Ziele für die IT des Bundes um (siehe Tz. 2.1.1). Dabei sollen die IT-Maßnahmen einem oder mehreren Handlungsfeldern der IT-Strategie zugeordnet werden können.⁸³ Die Bundesbehörden und der BfIT schreiben die IT-Rahmenkonzepte jährlich fort. Für eigene IT-Vorhaben dürfen Bundesbehörden Haushaltsmittel nur vorsehen, wenn der Bund keine übergreifende IT-Lösung dafür bereitstellt oder entwickelt. Für alternative IT-Anwendungen sollen sie nur dann

⁸⁰ Umfasst u. a. die Organisation, IT-Anwendungen und IT-Einrichtungen sowie das eingesetzte IT-Fachpersonal.

⁸¹ IT-Rahmenplanung ist ein sich jährlich wiederholender Prozess, bei dem das mittelfristige IT-Portfolio des Auftraggebers [mit einem Vorlauf von rund zwei Jahren] geplant [u. a. Zeit, Kosten, Personal], priorisiert und aufgestellt wird.

⁸² Richtlinien für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung (IT-Richtlinien), Kabinettsbeschluss vom 18. August 1988, IT-Richtlinien, GMBI 1988, S 470, zweiter Abschnitt, Planung und Durchführung von IT-Vorhaben.

⁸³ IT-Rat, Beschluss Nr. 2017/6 vom 17. Januar 2017, IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021.

Haushaltsmittel veranschlagen, soweit dies wirtschaftlich ist.^{84 85}

Bereits Anfang 2016 hat der Bundesrechnungshof die Bundesregierung auf Mängel bei der IT-Rahmenplanung und den dazugehörigen IT-Rahmenkonzepten hingewiesen.

Steuerungsrelevante Informationen

Das IT-Rahmenkonzept des Bundes bildet die neuen und laufenden IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung ab. Eine Zuordnung der IT-Maßnahmen zu Zielen oder Handlungsfeldern, wie in der IT-Strategie beschrieben, fehlte fast ausnahmslos.⁸⁶ Bislang überprüfte die Bundesregierung die Strategiekonformität der IT-Maßnahmen nicht systematisch (s. Tz. 3).

Ziel der Dienstekonsolidierung ist es, bis zum Jahr 2025 in der Bundesverwaltung maximal zwei IT-Lösungen für gleiche Funktionalitäten (Dienste) zu nutzen. Die Bundesregierung entwickelte dafür eine sogenannte Dienstelandkarte. Im IT-Rahmenkonzept des Bundes ordnete sie jeder IT-Maßnahme zu, welcher Dienst mit dieser IT-Maßnahme umgesetzt werden soll. Die Ressorts hinterlegten in ihren IT-Rahmenkonzepten nicht⁸⁷, ob und welche IT-Lösung einem Dienst der Dienstelandkarte zuzuordnen war. Im Jahr 2018 fragte die Bundesregierung diese Informationen bei den Ressorts ab und erhielt erstmalig damit einen Überblick über die Gesamtheit an IT-Lösungen je Dienst in der Bundesverwaltung.

Die Behörden und der BfIT stellten auch den bisherigen Verlauf der IT-Maßnahmen, ihre Zieltreue sowie ihren bisherigen Ressourcenverbrauch überwiegend nicht dar. Änderungen der Finanzplanung gegenüber IT-Rahmenkonzepten vorheriger Jahre waren nicht ausgewiesen. Auch war nicht festgelegt, wie solche Veränderungen dokumentiert werden sollten. Die Informationen zu den IT-Maßnahmen waren vorwiegend auf die Zukunft bezogen. Erst durch den Vergleich von IT-Rahmenkonzepten verschiedener Jahre wären Veränderungen und Abweichungen in der Finanzplanung feststellbar.

Mit Ausnahme der Kennzahlen aus den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen enthielten die IT-Rahmenkonzepte der Behörden und des BfIT keine weiteren Kennzahlen.

⁸⁴ Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund, Kabinettsbeschluss vom 20. Mai 2015.

⁸⁵ Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes (HRB) zuletzt in den HRB 2021 aus dem Rundschreiben des BMF vom 3. Juni 2020.

⁸⁶ Zwei der insgesamt 53 IT-Maßnahmen und IT-Verfahren im IT-Rahmenkonzept des Bundes für das Haushaltsjahr 2022 („Modernisierung ITR4Web“ und „Modernisierung des WiBe Kalkulators“) enthalten entsprechende Zuordnungen im Fließtext.

⁸⁷ Von vereinzelten Ausnahmen abgesehen.

Beispiel 24

IT-Maßnahme „Verwaltungsportal und Servicekonto Bund (Portalverbund)“

Für das Haushaltsjahr 2018 nahm die Bundesregierung erstmals die IT-Maßnahme „Verwaltungsportal und Servicekonto Bund (Portalverbund)“ in das IT-Rahmenkonzept des Bundes auf. Sie plante für die Entwicklung insgesamt 9,5 Mio. Euro ein. Im IT-Rahmenkonzept des Bundes für das Jahr 2019 erhöhte sie diesen Gesamtbetrag auf mehr als 95 Mio. Euro. Ein Jahr später änderte sie den Gesamtbetrag erneut, diesmal auf rund 58 Mio. Euro. In den beiden letztgenannten IT-Rahmenkonzepten des Bundes verweist sie jeweils auf die gleiche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aus dem Jahr 2017, ohne dabei auf die Steigerung der Haushaltsmittelbedarfe hinzuweisen.

Ein manueller Vergleich mehrerer IT-Rahmenkonzepte des Bundes konnte aufzeigen, dass sich auch die Zeitplanung für diese als sehr hoch priorisierte IT-Maßnahme um fast zwei Jahre verzögert hatte.

IT-Unterstützung

Die Bundesregierung hat sich bislang nicht auf ein gemeinsames Werkzeug zur IT-Unterstützung für die IT-Rahmenplanung in der Bundesverwaltung verständigt. Das IT-Rahmenkonzept des Bundes erstellt sie bis heute ohne technische Unterstützung. Es entsteht aus Einzeldokumenten zu IT-Maßnahmen, die anschließend manuell zusammengeführt werden. Die Behörden nutzen teilweise spezialisierte eigene IT-Lösungen oder ITR4Web⁸⁸.

Im IT-Rahmenkonzept für das Haushaltsjahr 2016 richtete die Bundesregierung erstmalig die IT-Maßnahme „Modernisierung ITR4Web“ ein.⁸⁹ Sie plante ITR4Web zu modernisieren, da seine Technik veraltet sei. ITR4Web wird weiterhin im Produktkatalog des Verbundes der IT-Dienstleister als verfügbar geführt. Den Abschluss der IT-Maßnahme „Modernisierung ITR4Web“ verschob die Bundesregierung von ursprünglich April 2017 auf zuletzt Mai 2025. Sie beabsichtigt derzeit, die IT-Maßnahme erneut auf Mai 2026 zu verschieben. Die fachlichen Anforderungen für die IT-Maßnahme „Modernisierung ITR4Web“ hat die Bundesregierung noch nicht abschließend erhoben.

⁸⁸ Die Anwendung IT-Rahmenplanung via Web (ITR4Web) unterstützt Behörden mit den Modulen IT-Rahmenplanung, IT-Jahresplanung und IT-Einzelplanung.

⁸⁹ IT-Rat, Beschluss Nr. 2014/10 vom 12. Dezember 2014, IT-Rahmenkonzept des Bundes für das Haushaltsjahr 2016.

Beispiel 25

Qualität, Vollständigkeit und Steuerungswirkung von haushaltsbegründenden Unterlagen

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2013 die „Qualität, Vollständigkeit und Steuerungswirkung von haushaltsbegründenden Unterlagen“ geprüft. Die Bundesregierung hatte bereits im Jahr 2014 bestätigt, dass die Struktur der IT-Rahmenkonzepte und die Vorgehensweisen zur Beantragung der Haushaltsmittel in der Bundesverwaltung unterschiedlich seien. Dies erschwere die Vergleichbarkeit bei der IT-Rahmenplanung und damit das Auffinden von Doppelentwicklungen. Sie hatte zugesagt, eine Arbeitsgruppe beim IT-Rat zu gründen. Diese sollte auch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen und Möglichkeiten erarbeiten, um die IT-Rahmenkonzepte der Behörden zu vereinheitlichen. Auch wollte sie die IT-Rahmenkonzepte der Behörden mit dem IT-Rahmenkonzept des Bundes verzahnen und damit deren Vergleichbarkeit verbessern. Damit sollten Doppelentwicklungen und Fehlinvestitionen leichter erkannt und verhindert werden.

Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes zu zwischenzeitlich erzielten sowie geplanten Fortschritten erklärte die Bundesregierung Anfang 2018, dass die „Arbeitsgruppe IT-Rahmenplanung Bund“ erst nach Fertigstellung eines Organisationskonzepts für die NMO und einem entsprechenden Beschluss des IT-Rats eingerichtet werden solle. Auf dieses Vorgehen hätten sich die Ressorts in der 8. KoITB vom 7. Juni 2017 verständigt. Die notwendigen Schritte sollten zeitnah erfolgen, so dass bis Mitte 2019 die ersten Meilensteine der IT-Maßnahme „Modernisierung ITR4Web“ abgeschlossen sein könnten.

Ein abgestimmtes Feinkonzept zur NMO liegt bis heute nicht vor (siehe Tz. 4.3). Die Bundesregierung hat auch die „Arbeitsgruppe IT-Rahmenplanung Bund“ noch nicht eingerichtet und die einheitliche, gemeinsame IT-Unterstützung für die IT-Rahmenplanung bislang nicht geschaffen.

5.2 Würdigung

Steuerungsrelevante Informationen

Die IT-Rahmenplanung des Bundes könnte ein wichtiger Datenlieferant für das IT-Controlling des Bundes sein. Die Bundesregierung hat es jedoch versäumt, im IT-Rahmenkonzept des Bundes die Zuordnung von IT-Maßnahmen und IT-Verfahren zu den Zielen oder Handlungsfeldern der IT-Strategie zu dokumentieren und mit der konzipierten Methode des „Strategie-Fit“ zu verifizieren. Sie kann derzeit nicht sicherstellen, dass sie IT-Maßnahmen, die einen Beitrag zur IT-Strategie liefern, auch prioritär beschließt und umsetzt. Auch kann sie nicht prüfen, ob sie alle Bereiche der IT-Strategie mit einer ausgewogenen Anzahl an IT-Maßnahmen unterstützt.

Ebenso hat die Bundesregierung versäumt, anhand der IT-Rahmenplanung den Fortschritt der Dienstkonsolidierung kontinuierlich zu messen. Sie hätte hierzu frühzeitig festlegen

müssen, dass Behörden die IT-Maßnahmen ihrer IT-Rahmenkonzepte verbindlich den Diensten der Dienstelandkarte zuordnen. Damit hätte sie bereits zu Beginn der Dienstekonsolidierung einen jährlich aktualisierten Überblick über die Anzahl von IT-Lösungen je Dienst erhalten. Punktuelle, zusätzliche ressortweite Abfragen liefern lediglich Momentaufnahmen, sind als Steuerungsinformation nur kurzfristig geeignet und verursachen Mehraufwand.

Ergänzend zu den Kennzahlen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen könnte die Bundesregierung die Daten der IT-Rahmenplanung auch nutzen, um IT-Maßnahmen zu steuern. Hierzu hätte sie in den IT-Rahmenkonzepten ausweisen müssen, wie sich die Zeit- und Finanzpläne von IT-Maßnahmen gegenüber den Vorjahren verändern. Eine nur auf die Zukunft bezogene Darstellung ist nicht geeignet, die Situation und den bisherigen Erfolg einer IT-Maßnahme einzuschätzen sowie geeignete und nachvollziehbare Steuerungsentscheidungen zu treffen.

IT-Unterstützung

Die Bundesregierung hat versäumt, sich auf gemeinsame Werkzeuge und weitergehende Regeln für die IT-Rahmenplanung zu einigen. So hätte sie das Risiko für Mehrfachentwicklungen vermeiden und fehleranfällige manuelle Arbeitsschritte bei der IT-Rahmenplanung verhindern können. Ohne eine zentrale Datenbasis zur IT-Rahmenplanung kann die Bundesregierung weder verfügbare IT-Lösungen in den Behörden zuverlässig ermitteln noch mögliche Parallelentwicklungen frühzeitig erkennen.

5.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass die Behörden und der BfIT die IT-Maßnahmen priorisiert beschließen und umsetzen, die auch einen Beitrag zur IT-Strategie liefern. Im Ergebnis muss sie eine transparente und einheitliche Vorgehensweise für die IT-Rahmenplanung in der gesamten Bundesverwaltung entwickeln. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, die Informationsbedürfnisse aller Interessengruppen an eine effektive und effiziente IT-Rahmenplanung⁹⁰ zu analysieren. Die seit langem angekündigte „Arbeitsgruppe IT-Rahmenplanung Bund“ wäre ein erster Schritt hierzu.

Inhaltlich hat der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung bei Ihrer Analyse mindestens folgende Bereiche aufgreift:

- Transparente Zuordnung von IT-Maßnahmen zu übergeordneten Zielen und Handlungsfeldern der IT-Strategie,

⁹⁰ Z. B. Gremien der IT-Steuerung, BMF, Ressort- und Behördenvertreter, Fachverantwortliche Stellen, IT-Dienstleister, NMO und weitere Projektbeteiligte.

- Vorgaben für eine geeignete Darstellung der Zeit- und Finanzpläne von IT-Maßnahmen einschließlich der Veränderungen gegenüber vorangegangenen IT-Rahmenkonzepten und

Vorgaben für die Zuordnung von IT-Maßnahmen zu Diensten der übergreifenden Dienstlandkarte.

Die Bundesregierung sollte darauf aufbauend eine IT-Unterstützung mit gemeinsamer Datenbasis für eine integrierte IT-Rahmenplanung konzipieren und prioritär entwickeln. Alle Behörden sollte diese auch verbindlich nutzen.

5.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme bekräftigt, dass die Neugestaltung des IT-Rahmenplanungsprozesses und die Modernisierung der IT-Lösung ITR4Web wichtige Aktivitäten seien. Sie hat erneut erklärt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und in der „Arbeitsgruppe IT-Rahmenplanung Bund“ erörtern zu wollen. Damit werde sie die fachliche Grundlage für die Modernisierung von ITR4Web hin zu einer integrierten, behördenübergreifenden IT-Unterstützung der IT-Rahmenplanung in der Bundesverwaltung schaffen. Unter anderem sei beabsichtigt,

- die Wirkzusammenhänge zwischen IT-Maßnahmen im IT-Rahmenkonzept des Bundes und der IT-Strategie der Bundesverwaltung transparenter darzustellen und zu verbessern sowie
- die Datenbasis und den Prozess zu verbessern, um Überschneidungen und Parallelenentwicklung von IT-Maßnahmen zu vermeiden.

Die Bundesregierung beabsichtige damit, eine gemeinsame Planungsgrundlage für die IT-Nachfrage und das IT-Angebot zur IT-Steuerung des Bundes bereitzustellen. Um dies mit der IT-Maßnahme „Modernisierung ITR4Web“ umsetzen zu können, müsse Sie zunächst die fachlichen Anforderungen erheben und den Prozess definieren.

Die Bundesregierung habe bereits begonnen, für den ressortübergreifenden Prozess der IT-Rahmenplanung ein gemeinsames Zielbild zu entwerfen, dass noch mit den Ressorts abgestimmt werden müsse. Darüber hinaus sei geplant, konzeptionelle Arbeiten zur Neugestaltung des IT-Rahmenplanungsprozesses zunächst mit der Dienstekonsolidierung fortzuführen. Konkrete Angaben zur zeitlichen Planung ließ die Bundesregierung offen.

Die Bundesregierung hat ausgeführt, dass sie eine Zuordnung von IT-Lösungen in den IT-Rahmenkonzepten der Ressorts zu Diensten der Dienstlandkarte nicht als sinnvoll erachte. Zentrale IT-Lösungen zu den Diensten der Dienstlandkarte würden ausschließlich im IT-Rahmenkonzept des Bundes geplant und finanziert. Dort seien je IT-Maßnahme im Kapitel „Nutzen“ auch die unterstützten strategischen Ziele beschrieben. Darüber hinaus erachte man verschiedene ressortweite Abfragen wie die Ist-Aufnahme der Dienstekonsolidierung aus dem Jahr 2018 und eine jährliche Ist-Erhebung der Dienstekonsolidierung als geeignet, um

Zustand, Entwicklung und Fortschritt für die IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung und das Projekt darstellen zu können. Die Bundesregierung sei in der Lage, zu IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung die „gegenwärtige Situation“ in den zugehörigen Statusberichten und etwaige Steuerungsentscheidungen in zugehörigen Änderungsanforderungen nachzuvollziehen.

5.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die von der Bundesregierung skizzierten Aktivitäten zur Entwicklung eines gemeinsamen Zielbildes können als Beginn für die notwendige und lange überfällige Neugestaltung der IT-Rahmenplanung gewertet werden. Die konzeptionellen Arbeiten zunächst zusammen mit der Dienstekonsolidierung fortzuführen birgt das Risiko, dieses Thema lediglich auf zentrale IT-Lösungen des Bundes zu reduzieren. Auch hat die Bundesregierung offengelassen, wann sie ihre Aktivitäten abschließen will. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, bei der Neugestaltung der IT-Rahmenplanung die gesamte IT des Bundes im Blick zu halten. Sie sollte nunmehr einen terminierten und verbindlichen Auftrag zur Einrichtung der „Arbeitsgruppe IT-Rahmenplanung Bund“ beschließen und dessen Umsetzung auch nachhalten.

Die meisten der immer noch bestehenden Mängel zur IT-Rahmenplanung bestanden bereits vor der IT-K Bund und damit auch vor der Dienstekonsolidierung. Die diskutierten Funktionen werden auch nach Ende der Dienstekonsolidierung weiter für die IT-Steuerung des Bundes relevant sein. Insofern greift die Argumentation der Bundesregierung zu kurz, wenn sie sich auf Instrumente wie Statusberichte zu IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung bezieht, die nur die „gegenwärtige Situation“ beschreiben. Zusätzliche Abfragen der Dienstekonsolidierung mögen für die Steuerung der Dienstekonsolidierung grundsätzlich geeignet sein. Angesichts weiterer jährlicher ressortweiter Abfragen sowie des jährlichen Prozesses der IT-Rahmenplanung werden sie jedoch Abfragende und Antwortende langfristig zusätzlich belasten. Die Bundesregierung sollte daher bei der Neugestaltung des IT-Rahmenplanungsprozesses prüfen, welche relevanten Informationen sie in diesem Regelprozess erheben und zur effektiven Steuerung nutzen kann.

Eine Sicht auf die IT-Landschaft des Bundes, wie sie die Dienstelandkarte ermöglicht, ist grundsätzlich sinnvoll. Wie sich der mit der Dienstekonsolidierung verfolgte Ansatz entwickelt, könnte die Bundesregierung vergleichsweise einfach mit der vorgeschlagenen Zuordnung von Diensten zu IT-Maßnahmen und Verfahren in den IT-Rahmenkonzepten der Ressorts feststellen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung daher zu prüfen, wie sie das Instrument der Dienstelandkarte im Sinne eines IT-Architekturmanagements für die gesamte IT des Bundes, auch über die Dienstekonsolidierung hinaus, nutzen und weiterentwickeln kann.

Um die Nutzenpotenziale einer neugestalteten IT-Rahmenplanung bestmöglich ausschöpfen zu können, muss die Bundesregierung die angekündigte integrierte, ressortweite IT-Unterstützung mit gemeinsamer Datenbasis zügig bereitstellen.

6 IT-Projektportfolio- und Projektmanagement

6.1 IT-Projektportfoliomanagement

6.1.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung definiert IT-Projektportfoliomanagement als übergreifende Priorisierung, Steuerung und Überwachung mehrerer IT-Projekte.⁹¹ Mit Hilfe des IT-Projektportfoliomanagements sollen knappe Ressourcen effizient verwaltet werden. Dazu müssen Synergien identifiziert und genutzt sowie Erfahrungen allgemein verfügbar gemacht werden. Das IT-Projektportfoliomanagement schafft hierzu die Voraussetzungen, indem es einen Überblick über alle IT-Projekte an zentraler Stelle gewährleistet. Während sich das IT-Projektmanagement auf einzelne IT-Projekte bezieht und mit deren Abschluss beendet ist, handelt es sich beim IT-Projektportfoliomanagement um eine kontinuierliche Aufgabe.

Die Bundesregierung realisiert gerade mehrere IT-Großprojekte wie die IT-K Bund, die Umsetzung des OZG in einem Digitalisierungsprogramm Bund oder die Konsolidierung der Netze der öffentlichen Verwaltung. Teilweise konkurrieren die IT-Großprojekte und deren Teilprojekte untereinander und hängen inhaltlich voneinander ab.

Die Bundesregierung plante, die BQI-Bedarfe in der Bundesverwaltung zentral durch die NMO zu erheben. In der NMO wollte sie u. a. auch ressortübergreifende Aufgaben des IT-Projektportfoliomanagements ansiedeln. Das zentrale IT-Controlling Bund sollte die NMO dabei unterstützen. Das Feinkonzept IT-Controlling Bund in der Version 0.91 beschrieb im Abschnitt „IT-Portfoliocontrolling“ sowohl Methoden als auch Kriterien, um IT-Maßnahmen des IT-Rahmenkonzeptes des Bundes ressortübergreifend bewerten und priorisieren zu können. Bislang richtete die Bundesregierung weder eine NMO noch ein zentrales IT-Controlling Bund ein (siehe Tzn. 3 und 4.3).

⁹¹ In anderen Definitionen wird Projektportfoliomanagement mit Multiprojektmanagement gleichgesetzt oder Multiprojektmanagement in Projektportfoliomanagement und Programmmanagement unterschieden (z. B. DIN-Norm DIN 69909).

Beispiel 26

IT-K Bund – Priorisierung in der Dienstekonsolidierung

Im Jahr 2019 setzte das ITZBund 33 von insgesamt 41 IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung um. Als zentraler Dienstleister muss das ITZBund seine Ressourcen nicht nur ressortübergreifenden, sondern gleichzeitig auch ressortinternen und behördeneigenen IT-Projekten zuweisen.

Ende des Jahres 2017 teilte das ITZBund der Dienstekonsolidierung mit, dass seine Personalressourcen im Jahr 2018 für drei von damals 26 IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung ausreichen würden. Es bat die Dienstekonsolidierung um eine Priorisierung der IT-Maßnahmen. Der IT-Rat bestimmte im Juni 2019 die wesentlichen, sehr hoch priorisierten IT-Maßnahmen, sogenannte A-Maßnahmen. Diese sollten von allen Beteiligten jeweils auskömmlich mit Ressourcen ausgestattet werden. Zudem legte er zwei weitere Kategorien für die Prioritäten der IT-Maßnahmen fest: B- und C-Maßnahmen. Der Bundesrechnungshof stellte noch im Jahr 2019 fest, dass sehr hoch priorisierte IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung unzulänglich mit Ressourcen ausgestattet waren.

Beispiel 27

Konkurrenz um knappe Ressourcen beim ITZBund

Das BMI plante, dass das ITZBund IT-Lösungen aus dem Digitalisierungsprogramm Bund betreiben solle. 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 auch Entwicklungsleistungen erbringen sollte. Anfang 2019 habe das BMF gegenüber dem BMI dargestellt, dass die Ressourcen des ITZBund neu priorisiert werden müssten, sofern das ITZBund neue Aufgaben aus dem Digitalisierungsprogramm Bund übernehmen solle. Dies liege auch an den zahlreichen unbesetzten Stellen beim ITZBund.

Aufgrund der angespannten Ressourcenlage beim ITZBund konnte das BMI weitere Aufgaben aus dem Digitalisierungsprogramm Bund nicht flexibel zum zentralen IT-Dienstleister auslagern. Es hatte versäumt, zuvor eine umfassende Planung mit dem ITZBund abzustimmen.

Beispiel 28

Abhängigkeiten zwischen Umsetzung des OZG und der IT-K Bund

Der Bund muss die Vorgaben des OZG und die IT-K Bund weitgehend zeitgleich umsetzen. Außerdem setzt das Digitalisierungsprogramm Bund technisch auf der IT-Infrastruktur des Bundes auf, die die Bundesregierung mit der IT-K Bund derzeit neu ausrichtet. Ein Verwaltungsportal und ein Nutzerkonto sind zwingende Basiskomponenten für eine Umsetzung des OZG. Beides wurde in der IT-Maßnahme „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ der Dienstekonsolidierung entwickelt. Darüber hinaus ist die Umsetzung des OZG von weiteren IT-Maßnahmen abhängig, die in der Dienstekonsolidierung umgesetzt werden. Dazu gehören beispielsweise das Content-Management-System, das Formular-Management-System und die E-Payment-Funktion.

Um zentrale Basiskomponenten bei der Umsetzung des OZG einbinden zu können, müssen diese zeitgerecht verfügbar sein. Die fristgerechte und OZG-konforme Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen ist von Ergebnissen der Dienstekonsolidierung abhängig.

Beispiel 29

IT-K Bund – Konkurrenz um IT-Personal bei den Behörden

Der Koalitionsausschuss beschloss am 6. Juni 2020 anlässlich der Corona-Krise ein Eckpunktetapier. Mit Hilfe eines Konjunkturpakets sollte die Bundesregierung u. a. die Digitalisierung vorantreiben und dazu auch Investitionen in Digitalisierungsvorhaben der Verwaltung vorziehen. Dasselbe IT-Personal in den Behörden muss, neben diesen Aufgaben, auch die Behördenprojekte im Projekt IT-Betriebskonsolidierung Bund planen und umsetzen.

Der Stab IT-Steuerung beim BKAm konnte gegenüber dem Bundesrechnungshof nicht darlegen, ob oder wie er anlässlich der Auswirkungen der Corona-Krise die IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung oder des Projekts IT-Betriebskonsolidierung Bund übergreifend neu priorisiert hat.

Die Bundesbehörden haben nun abzuwägen, inwieweit sie ihre Digitalisierungsvorhaben vorantreiben und gleichzeitig ihre Behördenprojekte bei der IT-K Bund planen und umsetzen können. Hierzu wären grundsätzliche Leitlinien, wie eine Priorisierung des IT-Rats, hilfreich gewesen.

6.2 Projektmanagement

6.2.1 Sachverhalt

6.2.1.1 Projektinitialisierung und Projektstrukturen

Der Aufwand, um Managementprodukte wie den Projektplan oder die Risikoliste zu erstellen und zu pflegen, steigt bei IT-Großprojekten überproportional an.

Um Fehler bei der Projektvorbereitung zu vermeiden, sind sogenannte Vorgehensmodelle für IT-Projekte der Bundesverwaltung entwickelt worden. Diese repräsentieren eine Auswahl von Projektmanagementprozessen, -methoden und -werkzeugen für die spezifischen Anforderungen des Projektgegenstandes. Sie unterteilen IT-Projekte in überschaubare Abschnitte, die den Entwicklungsprozess weniger komplex und damit plan- und prüfbar machen. Für den Einsatz in konkreten Projekten werden Vorgehensmodelle in der Regel angepasst und in Projekthandbüchern dokumentiert. Bei größeren Projekten sollte zudem ein Lenkungsausschuss eingerichtet werden. Das Vorgehensmodell des Bundes (V-Modell XT Bund) sieht vor, dass darin alle Projektbeteiligten in geeigneter Weise vertreten sind. Dabei hat der Lenkungsausschuss eines Projekts u. a. die Aufgabe, Probleme zu lösen, die das Projektteam nicht lösen konnte und anhand festgelegter Meilensteine (Entscheidungspunkte) zu entscheiden, ob

- das Projekt wie geplant gestartet oder weiter fortgeführt wird,
- die Planung (ggf. auch die Ziele) angepasst werden muss oder
- das Projekt eingestellt wird (sog. Projektfortschrittsentscheidung).

Gemäß dem V-Modell XT Bund muss ein Projekt beauftragt werden. In einem solchen Projektauftrag ist u. a. festzuhalten,

- wie sich der Lenkungsausschuss und das Projektteam zusammensetzen,
- welche Ziele das Projekt erreichen soll,
- welche wesentlichen Meilensteine im Projekt bestehen,
- wie Rollen und Verantwortlichkeiten im Projekt definiert sind und
- welches Vorgehensmodell anzuwenden ist.

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung von IT-Projekten innerhalb der Bundesverwaltung geprüft.

Beispiel 30

Netze des Bundes

Das BMI nutzte etablierte Prozesse, Methoden und Werkzeuge des Projektmanagements nicht, obwohl die Bundesverwaltung hierfür geeignete Maßstäbe eingeführt hatte und das BMI selbst anderen Bundesbehörden empfahl, diese einzusetzen. Der Projektauftrag für die NdB traf keine Festlegung zum Vorgehensmodell. Viele bei einem IT-Großprojekt vom V-Modell XT empfohlene Produkte fehlten in der Produktdokumentation oder waren nur unvollständig abgelegt. So fehlten das Qualitätssicherungshandbuch, das Projekttagebuch oder ein V-Modell-konformes Lastenheft⁹². Das BMI startete das Projekt NdB, ohne dass es wesentliche Prozesse des Projektmanagements konzipiert und etabliert hatte. Das zu spät erstellte Projekthandbuch genügte weder vom Umfang noch Inhalt den Anforderungen eines Großprojekts. Die Prozesse Qualitätssicherung und Konfigurationsmanagement etablierte das BMI nicht oder nur unzureichend.

Beispiel 31

Bundesportal und Nutzerkonto Bund (Umsetzung OZG)

Das BMI führte sein Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ als IT-Maßnahme der Dienstekonsolidierung durch. Die IT-Maßnahme hatte eine hohe Priorität und unterstützte die Umsetzung des OZG. Sie ist aufgrund eines finanziellen Umfanges von über 95 Mio. Euro ein IT-Großprojekt an der Schwelle zum Megaprojekt.

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

- Bundesportal,
- Nutzerkonto und
- Anbindung Pilotbehörden.

Das BMI hatte nur unzureichende Projektstrukturen eingerichtet. Ein Projektauftrag fehlte. Das Projekthandbuch lag im Entwurf vor. Separate Projekthandbücher für die drei (Teil-)Projekte führte das BMI nicht. Weiterhin hatte das BMI die Prozesse Qualitätssicherung, Konfigurationsmanagement und Problem- und Änderungsmanagement nicht oder nur unzureichend etabliert. Die Lastenhefte wiesen Mängel auf und waren nicht zur Abnahme geeignet.

⁹² Ein Lastenheft fasst die Anforderungen zusammen, die ein technisches Produkt erfüllen soll.

Beispiel 32

Dienstekonsolidierung – Besetzung der Lenkungsausschüsse

Im Projekthandbuch der Dienstekonsolidierung war festgelegt, dass ein Maßnahmenverantwortlicher nach eigenem Ermessen einen Lenkungsausschuss für seine IT-Maßnahme etablieren darf. Im November 2018 fragte das BMI 26 Maßnahmenverantwortliche, welche Entscheidungsgremien sie etabliert hatten. Davon antworteten 14 Maßnahmenverantwortliche.

Das Ergebnis zeigte, dass für sechs IT-Maßnahmen ein Lenkungsausschuss eingerichtet war. Fünf davon agierten als Entscheidungsgremium und als Eskalationsinstanz. Nur einer traf Richtungsentscheidungen anhand festgelegter Meilensteine. Ein Lenkungsausschuss war ausschließlich Eskalationsinstanz.

In einem der Lenkungsausschüsse hatte das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) einen dauerhaften Sitz, um die Interessen der IT-Sicherheit zu vertreten. In einem weiteren war es zu jeder 2. Sitzung eingeladen. In den anderen Lenkungsausschüssen war das BSI nicht vertreten. In keinem der Lenkungsausschüsse vertrat jemand die Interessen des Datenschutzes. Das ITZBund war in vier der sechs Lenkungsausschüsse vertreten.

6.2.1.2 Projektcontrolling und Berichtswesen

Das Projektcontrolling soll dazu beitragen, die Projektziele zu erreichen. Projektbeteiligte im Projektcontrolling erstellen Soll-Ist-Vergleiche, stellen Abweichungen fest und bewerten deren Konsequenzen, schlagen Korrekturmaßnahmen vor, planen Maßnahmen mit und kontrollieren deren Durchführung.

Das Berichtswesen umfasst die ordnungsgemäße Sammlung und Weitergabe der wesentlichen Projektinformationen, etwa Projektfortschritt, Leistungszahlen, Qualität, Risiken und Prognosen an Interessenvertreter.

Der Bundesrechnungshof stellte zu Projektcontrolling und Berichtswesen bei IT-Projekten der Bundesverwaltung u. a. folgendes fest.

Beispiel 33

Netze des Bundes – Projektcontrolling und Berichtswesen

Im Jahr 2008 hatten sich alle am Projekt NdB beteiligten Behörden darauf verständigt, ein Projektcontrolling einzurichten, das auch die Teilprojekte umfasste.

Obwohl das BMI externe Berater mit Aufbau und Durchführung des Projektcontrollings beauftragte, gelang es ihm nicht, ein angemessenes Budget- und Aufwandscontrolling aufzubauen. Das Projekthandbuch beschrieb das Berichtswesen des Projekts NdB unzureichend. Klare Regeln für die Informationsermittlung fehlten. Vorgehen, Methode und Werkzeuge des Projektcontrollings waren nicht eindeutig definiert.

Das Berichtswesen war in früheren Projektphasen lückenhaft, zeitweise unübersichtlich und lieferte keine objektiv belegten Statusmeldungen. Es orientierte sich nicht an üblichen Projektkennzahlen und dafür festgelegten Zielwerten, sondern war im Wesentlichen eine verbalisierte Zustandseinschätzung der Teilprojekt- und Projektleitungen.

Das Projekt wurde im Jahr 2012 neu aufgesetzt, erst Anfang 2015 etablierte das BMI ein neues Projektcontrolling und Berichtswesen.

Beispiel 34

Berichtswesen IT-K Bund

Die Bundesregierung richtete für ihr Megaprojekt IT-K Bund ein Projektcontrolling ein. Mit einem monatlichen Berichtswesen wollte sie eine belastbare Grundlage für die zielorientierte operative Gesamtprojektsteuerung durch die Gesamtprojektleitung schaffen.

Seit April 2018 waren die monatlichen Statusberichte unvollständig. Für die Monate Juli bis Dezember 2018 lagen keine monatlichen Statusberichte vor.

Keiner der Berichte enthielt einen Überblick zu den wesentlichen Meilensteinen und deren Abhängigkeiten.

Der jährliche Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2019 enthielt nicht alle vorgesehenen Kennzahlen, obwohl die benötigten Daten der Bundesregierung zumindest teilweise vorlagen.

6.2.1.3 Projekt-Anforderungsmanagement

Ziel des Anforderungsmanagements in einem Projekt 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. Das Lastenheft sollte alle

an das zu entwickelnde System verbindlich gestellten Anforderungen enthalten. Die im Lastenheft beschriebenen Anforderungen sollten ein Gesamtprojekt vollständig und konsistent beschreiben. Ob Anforderungen erfüllt sind, sollte prüfbar und entscheidbar sein.

Der Bundesrechnungshof untersuchte das Anforderungsmanagement bei IT-Großprojekten. Hierzu stellte er u. a. fest:

Beispiel 35

Netze des Bundes

In früheren Projektphasen verfügte das Projekt über kein strukturiertes Anforderungsmanagement. Die Anforderungen des mehrere hundert Millionen Euro teuren Projekts wurden zuerst in einem Textdokument und anschließend in einem Tabellenkalkulationsprogramm unzulänglich verwaltet.

Später erfasste das BMI die vertraglich vereinbarten Anforderungen nachträglich und mit großem Aufwand standardisiert in einer Anforderungsdatenbank. Es beabsichtigte, in der Datenbank die Anforderungen mit Prüffällen zu verknüpfen. Es wollte so überblicken, welche Anforderungen es bei der Abnahme mit welchen Tests überprüfen müsste und inwieweit der Auftragnehmer den Vertrag erfüllt hatte. Im Laufe des Projekts wich es von diesem Vorhaben ab, da es den Aufwand für nicht vertretbar hielt. Zudem hatte es festgestellt, dass es dafür die Anforderungen im Vertrag nicht hinreichend genau spezifiziert hatte. Infolgedessen stand ihm bei der Abnahme kein vollwertiges Anforderungsmanagement zur Verfügung. Ein für Dritte nachvollziehbarer Überblick darüber, welche Anforderungen der Auftragnehmer in welcher Güte und Menge erfüllt hat, fehlte daher.

Beispiel 36

Bundesportal und Nutzerkonto Bund (Umsetzung OZG)

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. Beispielsweise sollte das Nutzerkonto Bund vollständige Nachrichten in einem gängigen Datenformat zum Client-System⁹³ senden können. Das BMI gab nicht an, was es unter einem gängigen Datenformat versteht und welche Datenformate es für diese Anforderung zulässt. Die Lastenhefte waren für eine spätere Abnahme gegenüber externen Leistungserbringern nicht geeignet.

⁹³ Das Client-System ist ein Rechner über den ein Anwender eine Verbindung zum Nutzerkonto Bund aufbaut.

6.2.1.4 Projekt-Risikomanagement

IT-Projekte unterliegen ebenso wie andere Projekte oft erheblichen Risiken. Das Risikomanagement in IT-Projekten umfasst die vorausschauende Identifikation, Klassifizierung und Bewertung von Projektrisiken. Es sind unsichere Ereignisse oder mögliche Zustände mit negativen oder positiven Auswirkungen auf Projektziele. Das Risikomanagement soll dazu beitragen, die Planungssicherheit zu erhöhen und ein Scheitern des IT-Projekts zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof stellte beim Risikomanagement in IT-Projekten der Bundesverwaltung wiederholt Mängel fest.

Beispiel 37

Netze des Bundes

Das BMI führte das Risikomanagement im Projektverlauf methodisch uneinheitlich und lückenhaft durch. Ende Dezember 2010 stellte das externe Projektcontrolling fest, das Projekt habe kein Risikomanagement etabliert und gemeldete Risiken würden nicht bearbeitet. Anfang 2011 begann das BMI damit, ein Risikomanagement zu etablieren und entsprechende Rollen im Projekthandbuch zuzuweisen. Die Steuerung von Risiken sollte jeweils von Verantwortlichen auf Ebene der Teilprojektleiter vorgenommen werden. Anfang 2014 übersandte das BMI eine „aktuelle“ Risikoliste. Nach eigenen Angaben des BMI war diese weder aktuell, noch beschrieb sie die jeweiligen risikominimierenden Maßnahmen angemessen.

Erst Anfang 2015 beauftragte das BMI ein externes Unternehmen damit, u. a. ein professionelles Risikomanagement für NdB zu konzipieren und umzusetzen.

Beispiel 38

Dienstekonsolidierung

Die Dienstekonsolidierung listete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken auf, dokumentierte aber weder Details noch Fortschritte. Auch setzte es die Maßnahmen nicht oder nur teilweise um. Nach seinen eigenen Angaben hatte ein externer Dienstleister initial eine Risikoliste erstellt. Seitdem aktualisierte die Dienstekonsolidierung diese Risiken nicht mehr. Ab dem Jahr 2018 meldete es keine Risiken mehr an die damalige Gesamtprojektleitung IT-K Bund.

6.3 Würdigung

Die IT-Strategie der Bundesregierung kann nur dann Wirkung entfalten, wenn die Bundesverwaltung die dazu nötigen IT-Projekte und insbesondere die IT-Großprojekte erfolgreich umsetzt. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes belegen, dass dies derzeit

nicht gewährleistet ist. Gremien wie der IT-Rat oder die KoITB greifen hier nicht ausreichend steuernd ein.

Die Bundesregierung hat z. B. versäumt, zumindest für ihre IT-Großprojekte ein übergreifendes IT-Projektportfoliomanagement einzurichten. Erst eine ressortübergreifende Priorisierung innerhalb eines IT-Projektportfolios hätte den Beteiligten ermöglicht, ihre Ressourcen effektiv und effizient einzusetzen. Ein Priorisierungsvorschlag, der lediglich die IT-Maßnahmen aus der Dienstekonsolidierung berücksichtigt, greift zu kurz. Eine übergreifende Priorisierung im Sinne der strategischen IT-Ziele der Bundesregierung würde einen belastbaren Umgang mit verfügbaren Ressourcen bei IT-Dienstleistern sowie den umsetzenden Behörden ermöglichen.

Die Bundesverwaltung bietet verschiedene methodische Unterstützungen für die IT-Projektarbeit an. Dazu zählen beispielsweise der Praxisleitfaden Projektmanagement, das V-Modell XT Bund und die S-O-S-Methode⁹⁴.

Dennoch hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren wiederholt versäumt, Projektstrukturen zu etablieren, die für ein professionelles Projektmanagement bei IT-Großprojekten Voraussetzung sind.

Belastbar steuern und priorisieren kann die Bundesregierung nur, wenn sie einen Überblick über den Ist-Zustand ihrer IT, die IT-Bedarfe der Bundesverwaltung und über die IT-Großprojekte mit ihren Abhängigkeiten hat. Für ein IT-Projektportfolio- und IT-Projektmanagement über die gesamte IT des Bundes bedürfte es daher übergreifender Daten und Informationen. Ein zentrales IT-Controlling Bund könnte diese Daten liefern (siehe Tz. 3).

6.4 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, stärker auf IT-Großprojekte zu achten, die wesentlich zur Umsetzung ihrer zentralen IT-Ziele beitragen. Die Bundesregierung sollte dazu für die Gesamtheit ihrer IT-Großprojekte ein übergreifendes IT-Projektportfoliomanagement einführen. Wenn IT-Projekte um Ressourcen konkurrieren, muss sie die umfangreichen Aufgaben für Behörden und IT-Dienstleister geeignet und transparent priorisieren. Dazu hat sie zunächst zu ermitteln, wie die IT-Projekte technisch, fachlich und zeitlich voneinander abhängen und welche Bedeutung sie für die IT-Strategie der Bundesverwaltung haben. Ohne diese Informationen kann sie die Kriterien zur Priorisierung der einzelnen IT-Projekte nicht objektiv bewerten. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, das IT-Projektportfolio immer dann zu überprüfen, wenn sie neue IT-Vorhaben oder Programme verabschiedet, die dem Portfolio der IT-Großprojekte zuzuordnen sind.

⁹⁴ Basis der Methode sind 13 zentrale Erfolgsfaktoren für (Groß-)Projekte, aufgeteilt in die drei Kategorien „Strategische Ausrichtung“, „Organisatorisches Umfeld“ und „System- und Methodenunterstützung“.

Der Praxisleitfaden Projektmanagement, das V-Modell XT Bund und die S-O-S-Methode sollten die Basis für das IT-Projektmanagement in der Bundesverwaltung bilden. Abweichungen und projektindividuelle Anpassungen sollten die Projektverantwortlichen begründen und dokumentieren.

Ein zentrales IT-Controlling Bund könnte den Gremien der IT-Steuerung und den IT-Projektverantwortlichen die nötigen Daten und Informationen zum IT-Projektportfolio- und IT-Projektmanagement liefern. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, dies zeitnah und strukturiert umzusetzen (siehe Tz. 3).

6.5 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat erwidert, dass sie die Sachverhalte des Bundesrechnungshofes nicht teile. Trotzdem wolle sie dessen Empfehlungen aufnehmen und in angemessener Weise berücksichtigen.

Für das Projekt Nutzerkonto Bund habe sie im Jahr 2020 ein Projekthandbuch erstellt. Projektstrukturen habe sie gemäß den Vorgaben des V-Modell-XT Bund etabliert. Das Projekthandbuch lege Art und Umfang notwendiger Lieferobjekte fest. Das Anforderungsmanagement des ITZBund erfasse die Anforderungen mit Hilfe eines dafür spezialisierten Werkzeuges. Anforderungen wie der Versand von Nachrichten zum Clientsystem wären deshalb noch nicht detailliert spezifiziert, da sie bisher noch nicht abschließend bewertet worden seien.

Im Jahr 2019 habe die Bundesregierung für das Projekt Bundesportal ein Projekthandbuch erstellt, welches Anfang des Jahres 2021 novelliert wurde. Für das Projekt habe sie eine agile Vorgehensweise gewählt. Neben Projektstrukturen und Verantwortlichkeiten seien detaillierte Regelungen zu den benannten Themen Qualitätsmanagement, Konfigurationsmanagement und Risiko- und Änderungsmanagement enthalten. Das Projekthandbuch dokumentiere den Anforderungsmanagementprozess. Projektmitarbeitende würden Anforderungen mit Hilfe eines dafür spezialisierten Werkzeuges erfassen.

Die Bundesregierung habe bei der Dienstekonsolidierung ein angemessenes Risikomanagement etabliert. Risiken seien stets strukturiert ausgewertet und regelmäßig an das Berichtswesen der Dienstekonsolidierung übergeben worden. Immer wenn Handlungs- und Entscheidungsbedarfe bestanden haben, seien Risiken an die nächsthöhere Projektebene, z. B. die Steuerungsgremien einer IT-Maßnahme, berichtet worden. Das Verfahren habe sich bewährt.

Die Bundesregierung hat mitgeteilt, dass sie die Würdigung des Bundesrechnungshofes nicht teile. Der IT-Rat und die KoITB steuerten ausreichend und die IT-Strategie der Bundesverwaltung könne daher auch Wirkung entfalten. Die Dienstekonsolidierung, die IT-Betriebskonsolidierung Bund und der IT-Rat in seiner Rolle als Lenkungsausschuss der IT-K Bund arbeiteten erfolgreich an der Umsetzung der Ziele.

Die Bundesregierung hat erwidert, bei der Fortschreibung der IT-Strategie und der Weiterentwicklung der IT-Steuerung des Bundes inhaltliche oder zeitliche Abhängigkeiten bei der ressortübergreifenden Priorisierung von IT-Projekten zu berücksichtigen. Bei neuen IT-Vorhaben oder wesentlichen Projektänderungen wolle sie prüfen, wie sich diese auf das IT-Projektportfolio auswirken. Gleichwohl steuere die Dienstekonsolidierung IT-Projekte schon jetzt aktiv anhand des Portfolios der Dienste und der IT-Maßnahmen sowie mit einem Architektur- und Programmmanagement. Die Bundesregierung hat mitgeteilt, neben der ressortübergreifenden Priorisierung, zusätzliche Kapazitäten aufzubauen und somit den Priorisierungsbedarf zu reduzieren.

Sowohl die Dienstekonsolidierung als auch die IT-Betriebskonsolidierung Bund hätten Rahmenbedingungen für das Projektmanagement festgelegt. Die Bundesregierung habe in der Dienstekonsolidierung entsprechend dem V-Modell XT Bund und der S-O-S- Methode Prozesse und Standards ressortweit abgestimmt und etabliert. Standards des Bundes wie das Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, Vorgaben für Vergaben und den BSI-Grundsatz habe die Bundesregierung berücksichtigt. Bedarfsgerechte Anwendungshilfen unterstützten alle Beteiligten bei der Einhaltung der Richtlinien und Vorgaben. Lenkungsausschüsse und Entscheidungsgremien seien maßnahmenspezifisch sowie übergreifend eingerichtet worden. Nicht in allen Lenkungsausschüssen sei die Vertretung des BSI notwendig gewesen. Für die gesamte Dienstekonsolidierung habe die Bundesregierung einen übergreifenden Lenkungsausschuss eingerichtet, in welchem das BSI und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) Mitglied gewesen seien. Sie beabsichtige die Verantwortlichen der IT-Maßnahmen zu sensibilisieren, damit diese das BSI, den BfDI, das ITZBund und den Bundesrechnungshof künftig angemessen einbinden.

Die Bundesregierung wolle zusätzlich prüfen, auf welchem Wege die Einhaltung von Projektmanagementstandards noch weiter verbessert werden könne. Dabei wolle sie agile Projektmanagementmethoden stärker in den Blick nehmen.

6.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundesregierung will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes künftig berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof bleibt jedoch bei seinen Feststellungen hinsichtlich des IT- Projektmanagements. Insbesondere bei der Dienstkonsolidierung und deren IT-Maßnahmen sollte die Bundesregierung ihr IT-Projektmanagement weiter verbessern. Der Bundesrechnungshof begrüßt es, wenn die Bundesregierung inzwischen angemessene Projektstrukturen bei den IT-Maßnahmen „Nutzerkonto Bund“ und „Bundesportal“ etabliert hat. Ungeachtet dessen initiierte das BMI das Projekt „Bundesportal und Nutzerkonto Bund“ bereits Ende 2016. Demnach arbeitete es mehrere Jahre mit unzureichenden Projektstrukturen. Insbesondere in den Lenkungsausschüssen der IT-Maßnahmen müssen alle Mitglieder, die ein berechtigtes Interesse haben, auf den Projektverlauf einzuwirken, vertreten sein. Ansonsten steigt die

Wahrscheinlichkeit, dass Projekte weitergeführt werden, obwohl die Projektteams Produkte innerhalb eines Projekts (z. B. Schutzbedarfsfeststellungen oder Lastenhefte) nicht oder unzureichend erarbeiten. Bei ressortübergreifenden Projekten sollte ein Lenkungsausschuss wesentliche Projektfortschrittsentscheidungen formal mitzeichnen, um bei Bedarf frühzeitig auf den Projektverlauf einwirken zu können. Den Bundesrechnungshof in die operative Arbeit von IT-Maßnahmen einzubinden, z. B. als Mitglied in Lenkungsausschüssen, ist nicht angezeigt. Als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle nimmt er eine andere Rolle wahr.

Der Bundesrechnungshof teilt auch nicht die Einschätzung der Bundesregierung, dass der IT-Rat und die KoITB ausreichend steuerten und die IT-Strategie der Bundesregierung hinreichend Wirkung entfalten könne. Hierzu fehlen derzeit die nötigen konzeptionellen, technischen, organisatorischen und auch personellen Voraussetzungen (s. Tz. 2 bis 5).

Essers

Fasswald