



Abschließende Mitteilung

an die Föderale IT-Kooperation (FITKO)

über die Prüfung

Aufgaben und Strukturen der FITKO

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

Gz.: VII 3 - 2021 - 0311

Bonn, den 27. April 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Die Prüfungsergebnisse auf einen Blick

Föderale IT-Kooperation benötigt mehr Handlungsspielraum

Die Föderale IT-Kooperation (FITKO) soll die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland voranbringen. Hierzu fehlen ihr aber wesentliche Rahmenbedingen, insbesondere eine Föderale Digitalstrategie als fachliche Richtschnur sowie neben einer flexiblen und langfristigen Finanzierung eine nachhaltige personelle Ausstattung.

Worum geht es?

Die FITKO soll die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Verwaltungsdigitalisierung koordinieren und vorantreiben. Hierzu bedarf es einer föderalen Digitalstrategie. Die FITKO konnte darüber bisher kein Einvernehmen bei den Akteuren aus Bund und Ländern erreichen. Die gegenwärtige Finanzplanung der FITKO wird der Dynamik und Kurzfristigkeit der Digitalisierung nicht gerecht und der Stellenaufbau geht nur schleppend voran.

Was ist zu tun?

Die FITKO muss im IT-Planungsrat darauf hinwirken, dass Bund und Länder sich schnellstmöglich auf eine föderale Digitalstrategie einigen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der FITKO, gegenüber Bund und Ländern auf ein tragfähiges Finanzierungsmodell hinzuwirken. Dieses muss der FITKO durch Flexibilität sowie Langfristigkeit den nötigen Handlungsspielraum für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung einräumen. Ebenso sollte sie eine nachhaltige personelle Ausstattung anstreben.

Was ist das Ziel?

Als zentrale Koordinierungsstelle für Digitalisierungsvorhaben der öffentlichen Verwaltung in Deutschland benötigt die FITKO entsprechende Kompetenzen und Ressourcen. Für eine zielgerichtete und effiziente Verwaltungsdigitalisierung müssen Bund und Länder ihre Vorhaben an einer föderalen Digitalstrategie ausrichten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Gegenstand der Prüfung	8
2	Haushaltsmittel und Finanzplanung der FITKO	12
2.1	Sachverhalt	12
2.2	Würdigung	14
2.3	Empfehlung	14
2.4	Stellungnahme der FITKO	15
2.5	Abschließende Würdigung	15
3	Personalausstattung der FITKO	15
3.1	Sachverhalt	15
3.2	Würdigung	19
3.3	Empfehlung	20
3.4	Stellungnahme der FITKO	20
3.5	Abschließende Würdigung	20
4	Aufgabenwahrnehmung und strategische Ausrichtung	21
4.1	Sachverhalt	21
4.2	Würdigung	24
4.3	Empfehlung	25
4.4	Stellungnahme der FITKO	26
4.5	Abschließende Würdigung	26
5	Steuerung des Digitalisierungsbudgets	26
5.1	Sachverhalt	26

5.2	Würdigung	30
5.3	Empfehlung	31
5.1	Stellungnahme der FITKO	31
5.2	Abschließende Würdigung	31

Anlagen:

1. Projekte des IT-PLR (Stand: Juli 2021)
2. Übernahme Produkte durch die FITKO (Stand: August 2021)

Abkürzungsverzeichnis

A

Abb *Abbildung*

AL-Runde *Abteilungsleiterrunde*

AöR *Anstalt des öffentlichen Rechts*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministeriums des Innern und für Heimat*

C

CdSK *Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder*

ChefBK *Chefs des Bundeskanzleramts*

F

FIM *Föderales Informationsmanagement*

FITKO *Föderale IT-Kooperation*

FMK *Finanzministerkonferenz*

G

GG *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*

I

IT-PLR *IT-Planungsrat*

K

KG Strategie *Kooperationsgruppe Strategie*

N

NEGS *Nationalen E-Government-Strategie*

NKR *Nationale Normenkontrollrat*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

P

PBE *Personalbedarfsermittlung*

PT *Personentage*

V

VZÄ *Vollzeitäquivalent*

0 Zusammenfassung

Die Föderale IT-Kooperation (FITKO) wurde zum 1. Januar 2020 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) mit Sitz in Frankfurt am Main gegründet. Sie bildet den operativen Unterbau des Planungsrates für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat – IT-PLR). Bund und Länder sind Träger der FITKO in gemeinsamer Verantwortung. Die FITKO soll den IT-PLR bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen. In ihr sollten die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen gebündelt werden, um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben. Der sukzessive Aufbau der AöR war innerhalb von zwei Jahren geplant. Der Bundesrechnungshof hat den Aufbau und die Strukturen der FITKO geprüft:

- 0.1 Die Bewirtschaftung der Haushalte der FITKO durch Bund und Länder kann der Dynamik und Kurzfristigkeit der Digitalisierung nicht folgen. Das gegenwärtige Finanzierungsmodell der FITKO ist nicht geeignet, den hohen Ansprüchen des Bundes und der Länder an ihre föderale, übergreifende Aufgabenerfüllung gerecht zu werden. Wenn Bund und Länder die Finanzierung nicht kurzfristig auf eine verlässliche und langfristige Basis umstellen, besteht die Gefahr, dass die FITKO an diesen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen scheitert.

Der Bundesrechnungshof hat der FITKO empfohlen, ihre Anforderungen an ein funktionsfähiges Finanzierungsmodell zu formulieren, welche die notwendige Flexibilität, eine mittelfristige Verlässlichkeit und eine langfristige Planungssicherheit berücksichtigen. Sie sollte ihre Anforderungen anschließend dem IT-PLR und der Finanzministerkonferenz (FMK) vorlegen und darauf hinwirken, dass diese das neue Finanzierungsmodell mittragen.

- 0.2 Die FITKO ermittelte ihren Personalbedarf nach anerkannten Methoden. Trotzdem verfügt sie kurz- und mittelfristig nicht über ausreichende Personalressourcen, um alle Aufgaben im föderalen Kontext effektiv wahrnehmen zu können. Ihrer Funktion als Impuls- und Innovationsgeber für Bund und Länder kann sie somit nur eingeschränkt nachkommen. Eine vollständige Aufgabenwahrnehmung durch die FITKO verzögert sich. Die Ziele, die Bund und Länder durch die Gründung der FITKO erreichen wollten, können somit mittelfristig nicht erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof hat der FITKO empfohlen, sich beim IT-PLR für eine nachhaltige personelle Ausstattung einzusetzen. Diese sollte auf den ihr aktuell und künftig zugewiesenen Aufgaben sowie dem Zielbild der FITKO basieren. Außerdem sollte es den auf Grundlage anerkannter Methoden ermittelten Personalbedarf widerspiegeln.

- 0.3 Der Gründungsbeschluss der FITKO und weitere Beschlüsse sowie Entscheidungen des IT-PLR definieren die Ziele und Arbeitsschwerpunkte der FITKO. Bereits während

der Aufbauphase hat sie viele und wichtige Maßnahmen angestoßen und teilweise umgesetzt. Allerdings konnte sie ein wesentliches strategisches Planungsinstrument nicht vorantreiben, eine föderale Digitalstrategie. Diese wäre aber eine zentrale Grundlage für ein effektives wie effizientes Vorgehen der FITKO sowie weiterer Akteure des föderalen IT-Managements. Die FITKO hatte versucht, den Prozess für die Entwicklung einer föderalen Digitalstrategie beim IT-PLR einzuleiten. Ein Unterstützungsgremium des IT-PLR, die sogenannte Abteilungsleiterrunde (AL-Runde), stoppte diesen Prozess. Der Bundesrechnungshof kann diese Entscheidung weder formal noch inhaltlich nachvollziehen.

Der Bundesrechnungshof hat der FITKO empfohlen, im Einvernehmen mit Bund und Ländern schnellstmöglich eine föderale Digitalstrategie zu entwickeln.

- 0.4 Konkrete Digitalisierungsprojekte werden von einem Land, dem Bund, mehreren Ländern, teilweise gemeinsam mit dem Bund oder der FITKO, federführend umgesetzt, sogenannte Federführung. Um das zugewiesene Digitalisierungsbudget strategisch zu steuern, nutzen die Federführungen vorrangig Daten des operativen Projektcontrollings. Bei der Hälfte der Digitalisierungsprojekte waren für vorgegebene Meilensteine weder Teilaufgaben noch Arbeitspakete vollständig bestimmt und auch keine geeigneten Indikatoren für eine Erfolgskontrolle festgelegt. Dem IT-PLR, seinen Unterstützungsgremien und den Federführungen fehlen wichtige Daten, um Digitalisierungsprojekte hinsichtlich Zielerreichung und Wirkung angemessen übergreifend zu steuern.

Der Bundesrechnungshof hat der FITKO empfohlen, im Einvernehmen mit dem IT-PLR ein wirksames operatives Projektcontrolling sicherzustellen. Damit strategische und operative Steuerung ineinandergreifen, sollten die FITKO und die Federführungen Digitalisierungsprojekte gemeinsam steuern.

- 0.5 Die FITKO hat in ihrer Stellungnahme die Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich geteilt. Sie hat angekündigt, dass sie den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in den wesentlichen Punkten folge und teilweise bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet habe. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung damit ab.

1 Gegenstand der Prüfung

Als operativer Unterbau des IT-PLR soll die FITKO die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zielgerichtet koordinieren und vorantreiben.

Im Zuge der Föderalismusreform II aus dem Jahr 2009 wurde das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) u. a. um den Artikel 91c ergänzt. Dieser bildete die Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in IT-Fragen. Die weitere Ausgestaltung erfolgte in einem IT-Staatsvertrag aus dem Jahr 2010, der in seiner aktuell gültigen Form im Jahr 2019 zur Errichtung der FITKO neu gefasst wurde.¹ Nach § 1 Absatz 1 des IT-Staatsvertrags soll der IT-PLR

- die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik koordinieren,
- fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards beschließen,
- die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen koordinieren und unterstützen,
- ihm zugewiesene Projekte und Produkte² des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens steuern und
- Aufgaben zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder nach Maßgabe des entsprechenden Gesetzes übernehmen.

Die FITKO soll den IT-PLR bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben unterstützen.³ Zum 1. Januar 2020 wurde sie als rechtsfähige AöR gegründet. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main, für ihren Betrieb gilt hessisches Landesrecht. Der IT-PLR bildet den Verwaltungsrat und nimmt damit Steuerungs- und Aufsichtsfunktion wahr. Bund und Länder sind Träger der FITKO in gemeinsamer Verantwortung. Die FITKO ist in einer Struktur mit vier Bereichen organisiert und wird von der Präsidentin geleitet (s. Abb. 1).

¹ Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (IT-Staatsvertrag) vom 13. Dezember 2019, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s2852.pdf%27%5D_1649064637635, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

² Unter Projekten sind Vorhaben zur Umsetzung von IT-Maßnahmen, deren Steuerung oder Koordination zu verstehen. Produkte umfassen Anwendungen und Dienste, für deren Steuerung, Betrieb und Weiterentwicklung der IT-PLR zuständig ist. Siehe Anlagen zu Projekten des IT-PLR (Anlage 1) und der Übernahme von Produkten durch die FITKO (Anlage 2).

³ § 5 Absatz 1 IT-Staatsvertrag vom 13. Dezember 2019.

Abbildung 1

Aufbau der FITKO



Grafik: Bundesrechnungshof

Quelle: Webseite der FITKO⁴

Wir haben die Aufgaben und Strukturen der FITKO geprüft. Die Prüfungserkenntnisse basieren auf Erhebungen von Juni bis November 2021. Bei der Prüfung haben wir berücksichtigt, dass sich die FITKO in diesem Zeitraum noch in der Aufbauphase befand.

Hintergrund und Konstituierung

Der IT-PLR sprach sich im März 2016 dafür aus, der Maßnahme Föderale IT-Kooperation einen neuen Rahmen zu geben. Damit wollte er erreichen, dass er die im IT-Staatsvertrag vorgesehene Steuerungs- und Koordinierungsfunktion wirksam erfüllen kann. In einer eigenständigen Einrichtung sollten personelle und finanzielle Strukturen sowie Ressourcen gebündelt werden. Er beauftragte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, entsprechende Entscheidungsvorschläge zu erarbeiten.⁵

Im Oktober 2016 nahm der IT-PLR das Konzept „Föderale IT Kooperation (FITKO) Projektphase 4 Umsetzung – Konzept für eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene Anstalt zur Unterstützung des IT-Planungsrates“ (Umsetzungskonzept) der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Kenntnis. Gleichzeitig beschloss er die Errichtung der FITKO gemäß Umsetzungskonzept. Er beauftragte das Land Hessen, nach Beschlussfassung der Konferenz

⁴ FITKO.de, <https://www.fitko.de/ueber-uns/wer-wir-sind>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

⁵ IT-PLR, Beschluss 2016/05 vom 16. März 2016 (19. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2016-05>, zuletzt abgerufen am 26. Oktober 2021.

des Chefs des Bundeskanzleramts (ChefBK) mit den Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder (CdSK) einen Aufbaustab gemäß Umsetzungskonzept einzurichten.⁶

Im Umsetzungskonzept identifizierte die Bund-Länder-Arbeitsgruppe diverse Verbesserungspotenziale und Handlungsbedarfe, die mit der Institutionalisierung der FITKO adressiert werden sollten, u. a.:

- Der Auf- und Ausbau föderaler IT und E-Government-Strukturen werde nicht ausreichend koordiniert.
- Informationen zu IT-Bedarf und Nachfrage könnten nicht systematisch erhoben werden.
- Ein konkretes Zielbild der föderalen IT-Landschaft fehle; dadurch sei auch eine strategische Bewertung des Entwicklungsbedarfs nicht möglich.
- Es fehle ein geeignetes Berichtswesen für den Entscheidungsbedarf des IT-PLR.
- Für Projekte des IT-PLR stünden personelle Ressourcen nicht dauerhaft zur Verfügung.
- Es gebe keine Standards – in Bezug auf Prozesse, Verträge und Finanzierung – für den Übergang von Projekten in den Betrieb.

Ebenfalls im Oktober 2016 beschlossen die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen. Dazu gehörte auch, dass dem IT-PLR ein Digitalisierungsbudget zugewiesen werden sollte. Im August 2017 trat das Onlinezugangsgesetz (OZG)⁷ in Kraft. Das OZG verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 elektronisch verfügbar zu machen und in einem Portalverbund zu verknüpfen. Vor diesem Hintergrund verfassten der Aufbaustab und die Bund-Länder-Arbeitsgruppe den Bericht „Föderale IT-Kooperation (FITKO) Projektphase 5 – Fortschreibung Soll-Konzeption und Umsetzungsvorbereitung für die gemeinsame AÖR des Bundes und der Länder zur Unterstützung des IT-Planungsrates“ (Ergebnisbericht Phase 5). Diesen legten sie dem IT-PLR im April 2018 vor; der IT-PLR stimmte diesem grundsätzlich zu und bat um Finalisierung in einer Bündelungsplanung. Zu klären waren z. B. noch Fragen der Finanzierung.⁸

In dem Ergebnisbericht Phase 5 wurde festgehalten, dass mit der Errichtung einer FITKO „die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit für eine konsequente Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“ sichergestellt werde. Dies gelte insbesondere mit Blick auf das OZG. Das vorgesehene Digitalisierungsbudget solle bei der FITKO bewirtschaftet werden und erweitere deren Aufgabenbereich. Mit der Bereitstellung eines dauerhaften Digitalisierungsbudgets könne einem zentralen Hindernis entgegengewirkt werden: dem Fehlen einer gemeinsamen Finanzierungsgrundlage für notwendige Investitionen u. a. bei der Weiterentwicklung der

⁶ IT-PLR, Beschluss 2016/24 vom 13. Oktober 2016 (21. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2016-24>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

⁷ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

⁸ IT-PLR, Beschluss 2018/04 vom 16. April 2018 (25. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2018-04>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Als wesentliche Aufgaben waren in dem Beschluss zusammengefasst:

- Die FITKO bündelt die bisherigen Geschäfts- und Koordinierungsstellen des IT-PLR und übernimmt deren Aufgaben.
- Die FITKO koordiniert und vernetzt die vielfältigen Aktivitäten bei der Umsetzung des OZG.
- Als spezialisierte Untereinheit des IT-PLR bearbeitet die FITKO
 - die föderale IT-Strategie (Erarbeitung und Umsetzung),
 - die föderale IT-Architektur (Konzeption und Weiterentwicklung),
 - das Digitalisierungsbudget (Bewirtschaftung),
 - das Stakeholdermanagement (Koordination und Dialog) und
 - administrative Aufgaben.

Der Aufbaustab und die Bund-Länder-Arbeitsgruppe legten im September 2018 das Konzept „Föderale IT-Kooperation (FITKO) Projektphase 6 Bündelungsplanung – Umsetzungsvorbereitung für die gemeinsame AÖR des Bundes und der Länder zur Unterstützung des IT-Planungsrats“ (Bündelungsplanung) vor. Entsprechend der Bündelungsplanung war der sukzessive Aufbau der AÖR innerhalb von zwei Jahren geplant. Die Aufgabenübernahme sollte priorisiert mit Fokus auf Stellenaufbau und definierte strategische Themen erfolgen. Der IT-PLR nahm den abschließenden Bericht und die Entwürfe zur Kenntnis.⁹ Zudem bat er den Vorsitz des IT-PLR, auf Grundlage der überarbeiteten Dokumente die Beteiligung der FMK in die Wege zu leiten. Am 1. Oktober 2019 trat die neue Fassung des IT-Staatsvertrags in Kraft. Damit war die rechtliche Grundlage für die Gründung der FITKO gelegt. Gründungsbeschluss und Satzung der FITKO sowie seine aktualisierte Geschäftsordnung genehmigte der IT-PLR in seiner 30. Sitzung am 29. Oktober 2019.¹⁰

In der Geschäftsordnung des IT-PLR¹¹ war aufgeführt, dass der IT-PLR durch die FITKO organisatorisch, fachlich und bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 Absatz 1 des IT-Staatsvertrages unterstützt wird (§ 1 Absatz 3). Darüber hinaus beschrieb § 3 Aufgaben der FITKO in Zusammenhang mit den Unterstützungsgremien des IT-PLR, Strategiegremium und AL-Runde.

Im März 2021 passte der IT-PLR die Geschäftsordnung an, um die AL-Runde zu formalisieren.¹² Danach soll die FITKO der AL-Runde regelmäßig Berichte zum Stand der Projekte und Produkte vorlegen. Die Mitglieder des IT-PLR werden in der AL-Runde durch von ihnen

⁹ IT-PLR, Beschluss 2018/37 vom 25. Oktober 2018 (27. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2018-37>, zuletzt abgerufen am 26. Oktober 2021.

¹⁰ IT-PLR, Beschluss 2019/47 vom 29. Oktober 2019 (30. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2019-47>, zuletzt abgerufen am 26. Oktober 2021.

¹¹ Geschäftsordnung des IT-Planungsrates (§ 1 Absatz 8 des IT-Staatsvertrages) vom 23. Oktober 2019, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-47_Geschaeftsordnung_IT-PLR.pdf, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

¹² IT-PLR, Beschluss 2021/14 vom 17. März 2021 (34. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2021-14>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

benannte Personen vertreten. Darüber hinaus legte die aktualisierte Geschäftsordnung u. a. fest, dass die AL-Runde Sitzungen sowie Beschlüsse des IT-PLR fachlich inklusive Beschlussempfehlungen vorbereitet. Zudem kann der IT-PLR Aufgaben delegieren und mit einstimmigem Beschluss an die AL-Runde übertragen. Allerdings darf es sich dabei nicht um Angelegenheiten grundsätzlicher Art handeln. Der IT-PLR bleibt auch in übertragenen Aufgaben entscheidungsbefugt. Das Strategiegremium ist in der neuen Version der Geschäftsordnung des IT-PLR nicht mehr abgebildet, unterstützt die Arbeit des IT-PLR aber weiterhin. Es wird durch entscheidungsbefähigte Vertreter der zuständigen Fachabteilungen des Bundes und der Länder auf Referatsebene besetzt. Den Vorsitz hält die FITKO.¹³ Das Strategiegremium soll u. a. die inhaltliche (Weiter-)Entwicklung der IT-Kooperationen vorantreiben.¹⁴

2 Haushaltsmittel und Finanzplanung der FITKO

2.1 Sachverhalt

Gemäß § 9 des IT-Staatsvertrages erhält die FITKO zur Erfüllung ihrer Aufgaben vom Bund und den Ländern Finanzmittel nach Maßgabe ihres Wirtschaftsplans und der jeweiligen Haushalte. Die Finanzierung der FITKO erfolgt durch Bund und Länder anteilig nach dem Königsteiner Schlüssel. Dieser wurde um feste Finanzierungsanteile des Bundes und des Landes Hessen (Sitz der Anstalt) erweitert.

Der Wirtschaftsplan der FITKO wird durch den IT-PLR beschlossen. Er bedarf der Zustimmung der FMK und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF). Insofern steht der Wirtschaftsplan unter dem Vorbehalt der jeweiligen haushaltsrechtlichen Ermächtigung von Bund und Ländern.¹⁵

Bis spätestens 31. März eines jeden Jahres stellt die FITKO den Entwurf ihres Wirtschaftsplans für das Folgejahr auf. Zusammen mit dem Wirtschaftsplan soll sie eine mittelfristige Finanzplanung abbilden, die das Planjahr und mindestens drei darauffolgende Geschäftsjahre umfasst. Die FITKO legt Wirtschaftsplan und mittelfristige Finanzplanung dem IT-PLR vor. Nach dessen Genehmigung und der Zustimmung der FMK, des BMI und des BMF ist er zusätzlich der Konferenz des ChefBK mit den CdSK vorzulegen.¹⁶

¹³ IT-PLR, Beschluss 2018/37 vom 25. Oktober 2018 (27. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/abschluss/beschluss-2018-37>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

¹⁴ IT-PLR, Beschluss 2018/04 vom 16. April 2018 (25. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/abschluss/beschluss-2018-04>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

¹⁵ § 9 Absatz 3 und Absatz 5 IT-Staatsvertrag vom 13. Dezember 2019.

¹⁶ § 7 Absatz 4 und Absatz 5 des FITKO Gründungsbeschluss in der Fassung des Änderungsbeschlusses vom 17. März 2021, s. IT-PLR, Beschluss 2021/21 vom 17. März 2021 (34. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/abschluss/beschluss-2021-21>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

Zusätzlich zum sogenannten Stammbudget verpflichteten sich Bund und Länder für die Jahre 2020 bis 2022, ein Digitalisierungsbudget im Umfang von bis zu 180 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen. Hiermit sollen Projekte und Produkte für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, die auf allen föderalen Ebenen zum Einsatz kommen, unterstützt werden.¹⁷

Für neue Projekte, die aus dem Digitalisierungsbudget finanziert werden sollen, werden die notwendigen Haushaltsmittel durch die Projektverantwortlichen der Länder ermittelt. Mit dem Projektantrag müssen sie eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorlegen. Die FITKO prüft diese und leitet den Projektantrag anschließend an den IT-PLR weiter. Sie führt keine eigenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch. Nach Auskunft der FITKO genehmigt der IT-PLR mehrmals pro Jahr beantragte Projekte und erteilt der FITKO dadurch einen entsprechenden Auftrag. Dieser enthält die Ermächtigung zur Auszahlung entsprechender Projektmittel.

Die FITKO erwartete, das Digitalisierungsbudget bis Ende 2022 nicht komplett ausgeben zu können. So konnte sie im Jahr 2020 Haushaltsmittel in Höhe von 60 Mio. Euro nicht verausgaben, da Projekte u. a. durch lange Entscheidungsfristen beim IT-PLR erst ab dem zweiten Halbjahr gestartet werden konnten. Die FITKO konnte von den bisher anfallenden Ausgabe-resten 20 Mio. Euro nicht in die Folgejahre übertragen. Das verfügbare Digitalisierungsbudget reduzierte sich damit auf 160 Mio. Euro.

Ein zusätzliches Problem ist nach Auskunft der FITKO, dass die Fortführung des Digitalisierungsbudgets nicht geklärt ist. Es ist daher offen, wie Projekte, die bisher aus dem Digitalisierungsbudget finanziert wurden, nach dem Jahr 2022 finanziert werden sollen. Alternative Finanzierungsoptionen stehen der FITKO nicht zur Verfügung. Neue Projekte kann sie gegenwärtig nicht langfristig finanzieren.

Wenn Produkte des IT-PLR in die FITKO übernommen werden, werden die Ausgaben für das Produktmanagement (inklusive Weiterentwicklung) nicht aus dem Digitalisierungs-, sondern aus dem Stammbudget der FITKO bezahlt. Da die FITKO den Entwurf ihres Wirtschaftsplans bis zum 31. März des Vorjahres erstellen muss, kann sie danach erteilte Aufträge des IT-PLR entweder nicht berücksichtigen oder sie muss den Wirtschaftsplans über einen Nachtrags-haushalt anpassen. Außerdem umfasst der Wirtschaftsplans 2020 – entgegen des FITKO-Gründungsbeschlusses – keine mittelfristige Finanzplanung der folgenden drei Wirtschaftsjahre. Die FITKO begründete dies u. a.

- mit einer geringen Belastbarkeit wegen kurzfristiger Aufträge des IT-PLR und
- den unvorhersehbaren Kürzungen durch die FMK.

Da daraus auch eine reduzierte Personalausstattung resultiert, verzögert sich beispielsweise der Übergang mehrerer Aufgaben und Projekte, z. B. der „Behördennummer 115“.

¹⁷ § 9 Absatz 2 und Absatz 5 IT-Staatsvertrag vom 13. Dezember 2019.

2.2 Würdigung

Das Digitalisierungsbudget als gemeinsame Finanzierungsgrundlage für notwendige Investitionen sollte den Wirkungsgrad der FITKO deutlich erhöhen.¹⁸ Hierfür hätte es jedoch zeitnah zur Gründung politischer Entscheidungen für langfristige, überjährige Finanzierungszusagen bedurft. Der IT-Staatsvertrag sah jedoch nur ein Digitalisierungsbudget im Umfang von bis zu 180 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2022 vor. Für die Zeit ab dem Jahr 2023 war die Finanzierung nicht geregelt.

Eine mittelfristige Wirtschafts- und Finanzplanung ist für die FITKO u. a. nicht möglich, da

- ihr der IT-PLR kurzfristig und unterjährig Aufträge erteilt und
- die Auftragshoheit (IT-PLR) und die Finanzierungshoheit (FMK) voneinander abweichen.

Die Bewirtschaftung der Haushalte der FITKO durch Bund und Länder können der Dynamik und Kurzfristigkeit der Digitalisierung nicht folgen. Sie kann das Digitalisierungsbudget nur eingeschränkt selbst verwalten und administriert dieses vornehmlich, z. B. wenn Projektanträge durch die Länder eingebracht und vom IT-PLR nach formalen Aspekten genehmigt werden. Die FITKO ist in diesem Bereich fremdgesteuert.

Das gegenwärtige Finanzierungsmodell der FITKO ist nicht geeignet, den hohen Ansprüchen des Bundes und der Länder an ihre föderale, übergreifende Aufgabenerfüllung gerecht zu werden. Wenn Bund und Länder die Finanzierung nicht kurzfristig auf eine verlässliche und langfristige Basis umstellen, besteht die Gefahr, dass die FITKO an diesen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen scheitert.

2.3 Empfehlung

Wir haben der FITKO empfohlen, ihre Anforderungen an ein funktionsfähiges Finanzierungsmodell zu formulieren. Dieses sollte die notwendige Flexibilität, eine mittelfristige Verlässlichkeit und eine langfristige Planungssicherheit berücksichtigen. Dazu gehört z. B. auch, bei nachgewiesenem Bedarf Ausgabereste in Folgejahre übertragen zu können. Die FITKO sollte ihre Anforderungen anschließend dem IT-PLR und der FMK vorlegen und darauf hinwirken, dass diese das neue Finanzierungsmodell mittragen.

¹⁸ IT-PLR, Beschluss 2018/04 vom 16. April 2018 (25. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2018-04>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021: Abschnitt „Aufbaustab FITKO und nächste Schritte“ des Factsheet vom 2. April 2018.

2.4 Stellungnahme der FITKO

Die FITKO hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie unseren Empfehlungen hinsichtlich des Finanzierungsmodells folge. Derzeit erarbeite sie einen entsprechenden Anforderungskatalog mit dem Ziel, diesen im Juni 2022 dem IT-PLR vorzustellen. Im März 2022 habe der IT-PLR entschieden, die Probleme des gegenwärtigen Finanzierungsmodells nunmehr auch auf politischer Ebene zu adressieren.

Der IT-PLR schlage u. a. vor, die Finanzierungsmodalitäten der FITKO neu zu gestalten und ein Globalbudget einzurichten. Hierzu sei voraussichtlich eine Änderung des IT-Staatsvertrages erforderlich. Mit einer Umsetzung sei daher nicht vor 2024 zu rechnen.

2.5 Abschließende Würdigung

Die FITKO hat unsere Empfehlungen aufgegriffen. Wir begrüßen, dass sie anstrebt, ihre Finanzierung nachhaltig auf einer belastbaren Basis auszurichten. Da dies frühestens im Jahr 2024 umgesetzt werden kann, schließen wir den Punkt hier ab. Wir behalten uns vor, die Neuausrichtung des Finanzierungsmodells erneut zu prüfen.

3 Personalausstattung der FITKO

3.1 Sachverhalt

Vor der Gründung der FITKO hat der Aufbaustab den Bedarf ihrer Planstellen und Stellen¹⁹ auf Basis des Aufgabenprofils erarbeitet. Hierfür wurden von verschiedenen Rollen Fähigkeitsprofile abgeleitet. Im entsprechenden Stellenplan wurden dann die Stellen definiert und einer Laufbahngruppe zugeordnet. Das Modell sah je Stelle eine Höchstbesoldung vor und stellte dieser die äquivalente tarifliche oder außertarifliche Bezahlung gleich. Die Stellen wurden anschließend nach folgenden Kriterien gereiht:²⁰

- Schwierigkeitsgrad bei Problemlösung und Informationsverarbeitung,
- Verantwortungsgrad (inklusive Selbstständigkeitsgrad),
- erforderliches Wissen, Können und Erfahrung.

¹⁹ Im Folgenden einheitlich als Stellen bezeichnet.

²⁰ IT-PLR, Beschluss 2018/04 vom 16. April 2018 (25. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2018-04>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021: Bericht des Aufbaustabs und der Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO (Ergebnisbericht Phase 5) vom 6. März 2018, Tz. 2.2.2.

Die folgende Tabelle zeigt den damals geplanten Stellenaufwuchs der FITKO für die Jahre 2018 bis 2021. Für eine Vergleichbarkeit wurden hierbei Stellen des IT-PLR mit betrachtet, die ihm in der Gründungsphase der FITKO zugeordnet waren. Sie sollten mit dem Aufgabenübergang an die FITKO übertragen werden.

Tabelle 1

Stellenplan der FITKO bis zum Vollausbau

	2018 (Ist)	2019 (Soll)	2020 (Soll)	2021 (Soll)
FITKO – Stellen	4	4	44	44
Stellen des IT-PLR	36	36	0	0
Gesamt	40	40	44	44

Tabelle: Bundesrechnungshof

Quelle: Bericht des Aufbaustabs und der Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO (Ergebnisbericht Phase 5)

Von den insgesamt veranschlagten 44 Stellen genehmigte die FMK der FITKO bis zum Juli 2021 lediglich 40 Stellen. Hiervon waren 36,5 Stellen besetzt.

Die FITKO erstellte bisher kein Personalgewinnungskonzept. Ein strategisches Vorgehen zur Besetzung freier Stellen konnte sie deshalb noch nicht etablieren.

Mit der steigenden Bedeutung der Digitalisierung stiegen auch die Anforderungen an das Aufgabenportfolio der FITKO. Nach eigenen Angaben seien ihre Möglichkeiten, ohne zusätzliche Stellen weitere Aufgaben zu übernehmen, sehr begrenzt. Gleichzeitig habe die Abstimmung des Wirtschaftsplans durch ihre Rechtsform als AöR an Bedeutung gewonnen, da die im Wirtschaftsplan hinterlegten Stellen als eigene FITKO-spezifische Posten in den Bundeshaushalt aufgenommen werden müssen. Zur weiteren Ausgestaltung des Personalhaushalts hatten das BMF und die FMK die FITKO gebeten, eine Personalbedarfsermittlung (PBE) vorzulegen. Diese sollte nach gängigen Methoden durchgeführt werden und den Personalbedarf für die vorhandenen und mögliche zukünftige Aufgaben herleiten. Ein auf dieser Grundlage neu erstellter Stellenplan sollte in den Nachtrag zum Wirtschaftsplan 2021 eingebracht werden.

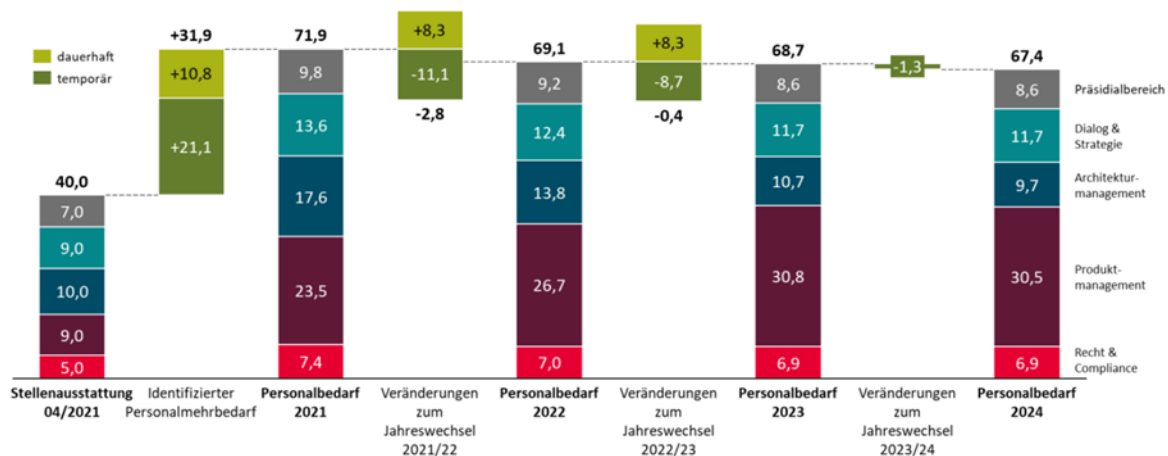
Die PBE wurde im Frühjahr 2021 mittels des Analytischen Schätzverfahrens nach dem Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch) durchgeführt. Sie ergab für das Jahr 2024 einen Personalbedarf von 67,4 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) zur Erfüllung der bereits an die FITKO übertragenen Daueraufgaben. Dies entspricht einem Personalmehrbedarf von 27,4 VZÄ im Vergleich zur Stellenausstattung der FITKO vom April 2021. Bis zum Jahr 2024 bestünde darüber hinaus ein im Zeitverlauf abnehmender, temporärer Personalbedarf von bis zu 21,1 VZÄ für Aufbauarbeiten und zur Sicherstellung eines reibungslosen Aufgabenübergangs. Der hohe zusätzliche, dauerhafte Personalbedarf wurde im Abschlussbericht zur PBE mit folgenden Aspekten begründet:

- Die Personalplanung der FITKO wurde erstmalig mit tatsächlichen Erfahrungswerten aus der Aufgabenerledigung hinterlegt. Dabei zeige sich ein zum Teil deutlicher Korrekturbedarf gegenüber den aus haushälterischen Motiven heraus nach unten korrigierten Ex-Ante-Schätzungen und Annahmen aus der Gründungsphase.
- Das Voranschreiten der Digitalisierung in der deutschen Verwaltung führe zu einer dynamischen Entwicklung und Anpassung des Aufgabenprofils der FITKO.

In der folgenden Abbildung wird der Stellenbedarf der FITKO für bereits übertragene Daueraufgaben dargestellt:

Abbildung 2

Stellenausstattung 2020/21 und Personalbedarf in den Jahren 2021–2024



Quelle: Abschlussbericht – Personalbedarfsermittlung für beschlossene Aufgaben und Szenarien für die Weiterentwicklung der FITKO

Die FITKO beauftragte eine Analyse bestehender Trends im Umfeld der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, um den Personalbedarf in möglichen zukünftigen Aufgabenbereichen ableiten zu können. Diese enthielt die Ableitung von Auswirkungen auf ein erweitertes Aufgabenportfolio der FITKO und die Zuordnung dieser Aufgaben zu den folgenden drei Szenarien:

- „Solides Fundament für die heutige FITKO“,
- „Inkrementelle Erweiterung der heutigen FITKO“ und
- „FITKO als Föderaler Berater und Umsetzungspartner des IT-Planungsrates für ein digitales Deutschland von morgen“.

Sollten die Aufgaben der FITKO künftig entsprechend dieser Szenarien erweitert werden, hätte dies einen zusätzlichen Personalmehrbedarf von bis zu 189 VZÄ zur Folge. Die FITKO müsste dann über insgesamt mehr als 250 Stellen verfügen. Die folgende Tabelle

verdeutlicht den möglicherweise notwendigen Personalaufwuchs bei der Übernahme weiterer Aufgaben:

Tabelle 2

Personalbedarf für Zukunftsszenarien

FITKO-Szenario	Beschreibung	Dauerhafter Personalbedarf <i>in Vollzeitäquivalent</i>
1a – Solides Fundament für die heutige FITKO	Die FITKO nimmt die beschlossenen Aufgaben vollumfassend wahr	67,4
1b – Inkrementelle Erweiterung der FITKO	Die FITKO entwickelt sich inkrementell weiter und schließt sachlogische Lücken im Aufgabenportfolio	81,4
2 – Föderaler Berater und Umsetzungspartner des IT-PLR für ein digitales Deutschland von morgen	Die FITKO als Föderaler Berater und Umsetzungspartner der digitalen Verwaltung der Zukunft bündelt, koordiniert und denkt Digitalisierungsthemen strategisch vor	ca. 125 bis 250

Tabelle: Bundesrechnungshof

Quelle: Abschlussbericht – Personalbedarfsermittlung für beschlossene Aufgaben und Szenarien für die Weiterentwicklung der FITKO

Auf Grundlage der PBE erhielt die FITKO im Nachtragshaushalt 2021 acht neue Stellen, womit deren Gesamtumfang auf 48 stieg. Drei dieser Stellen plante sie, noch im Jahr 2021 für die Bereiche „FIT-Store“, „Prozess- und Qualitätsmanagement“ sowie „Social Media (Stakeholdermanagement)“ zu besetzen. Zu Beginn des Jahres 2022 sollten die restlichen fünf Stellen besetzt werden. Der IT-PLR hatte zuvor entschieden, dass die FITKO die dazugehörigen Aufgaben erst ein Jahr später, zum 1. Januar 2023, übernehmen sollte:

- **Behördennummer 115**
Hierfür erhielt die FITKO weitere drei und verfügt damit insgesamt über vier Stellen. Die PBE errechnete für diesen Bereich jedoch einen Bedarf von ca. zehn Stellen; das Produkt des IT-PLR verfügte bisher über zwölf Stellen.
- **OpenData-Portal für Deutschland (GovData)**
Hierfür erhielt die FITKO eine Stelle, bisher verfügte das Produkt des IT-PLR über 2,3 Stellen.
- **Interoperable Servicekonten**
Hierfür erhielt die FITKO ebenfalls eine Stelle.

Mit der Ausschreibung dieser Stellen durfte die FITKO bereits im vierten Quartal 2021 beginnen. Für den Wirtschaftsplan 2022 sieht sie elf zusätzliche Stellen vor. Die FITKO geht jedoch davon aus, dass das BMF diesem Wirtschaftsplan wegen der aktuell laufenden Regierungsbildung nicht vor Mitte 2022 zustimmen wird. Mit dem Wirtschaftsplan 2023 möchte sie acht weitere Stellen beantragen. Damit würde die FITKO – nach eigenen Angaben – ca. 3,5 Jahre nach ihrer Gründung über eine ausreichende Stellenausstattung verfügen.

Die FITKO erwartet, dass die aktuell – im Vergleich zur PBE – fehlenden Stellen und eine mangelhafte Personalausstattung die Risiken bei der Übernahme von Aufgaben weiter erhöhen werden. Die bisher mit diesen Aufgaben betrauten Organisationseinheiten, beispielsweise im BMI, könnten bei der Übernahme von Strukturen des IT-PLR vorübergehend unterstützen. Dies sei jedoch immer mit Verhandlungen und Zugeständnissen dieser Stellen verbunden und nur kurzfristig leistbar. Die FITKO prüfe deshalb, Aufgaben an Externe zu vergeben, sofern hierfür entsprechende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Mit dem aktuellen Personalkörper könne die FITKO ihre Aufgaben „gerade so“ wahrnehmen. Man sei bestrebt „alle notwendigen Aufgaben irgendwie zu managen“ und reagiere lediglich auf (neue) Aufträge des IT-PLR. Für eine strategische Entwicklung der Rahmenbedingungen einer föderalen Informationstechnik (Digitalstrategie, IT-Architekturmanagement usw.) seien bisher kaum Kapazitäten verfügbar gewesen.

Auch der Nationale Normenkontrollrat (NKR) kritisierte mehrfach die unzureichende Personalausstattung der FITKO. Demnach hänge die Klärung wichtiger Grundsatzfragen *„in Ermangelung einer ausreichend ausgestatteten FITKO als der operativen Arbeitseinheit des IT-Planungsrates [...] noch zu sehr von den Vorarbeiten und der zufälligen Ressourcenausstattung einzelner Länder ab.“*²¹ Arbeits- und Strategiefähigkeit müssten jedoch Hand in Hand gehen. Es sei erforderlich, dass Bund und Länder in eine Digitalisierungsagentur investieren. Bei Betrachtung vergleichbarer Einrichtungen *„müsste eine deutsche Digitalisierungsagentur mehrere hunderte Mitarbeiter beschäftigen. Die verteilten Mitarbeiterressourcen in Bund, Ländern und Kommunen sind dafür kein Ersatz und können nicht jene Schlagkraft aufbringen, die mit der Bündelung selbst nur eines Bruchteils dieser Ressourcen einherginge“.*²²

3.2 Würdigung

Eine PBE ist die Basis für eine langfristige Personalplanung und damit ein wesentliches Instrument der Personaleinsatzsteuerung. Ihre Aufgabe ist es, den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf zu überprüfen und festzustellen. Ziel ist dabei, eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger zu erreichen.

Obwohl die FITKO auf Bitten des BMF und der FMK eine PBE nach anerkannten Methoden erstellte, verfügte sie noch nicht über die dabei ermittelte Anzahl von Stellen. Da die Auftragshoheit (IT-PLR) und Finanzierungshoheit (FMK) voneinander abweichen (s. Tz. 2), wird eine angemessene Personalausstattung zusätzlich erschwert. Auch mangels eines Personalgewinnungskonzepts kann sie nicht abschließend beurteilen, welche Maßnahmen sie ergreifen muss, um die vorhandenen Stellen zeitnah zu besetzen.

²¹ Jahresbericht 2021 des NKR, Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung, Juli 2021.

²² NKR, Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. – Was jetzt getan werden muss, um Staat und Verwaltung zukunftsfest zu machen, September 2021.

Die FITKO verfügt kurz- und mittelfristig nicht über ausreichend Personalressourcen, um alle Aufgaben im föderalen Kontext effektiv wahrzunehmen. Ihrer Funktion als Impuls- und Innovationsgeber für Bund und Länder kann sie nur eingeschränkt nachkommen. Eine vollständige Aufgabenwahrnehmung durch die FITKO verzögert sich damit immer weiter. Die Ziele von Bund und Ländern durch die Gründung der FITKO werden sich so mittelfristig kaum erreichen lassen.

3.3 Empfehlung

Wir haben der FITKO empfohlen, sich beim IT-PLR für eine nachhaltige personelle Ausstattung einzusetzen. Diese sollte auf den ihr aktuell und künftig zugewiesenen Aufgaben und dem Zielbild der FITKO basieren und auf Grundlage anerkannter Methoden ermittelt werden.

Außerdem haben wir der FITKO empfohlen, ein Personalgewinnungskonzept zu entwickeln.

3.4 Stellungnahme der FITKO

In ihrer Stellungnahme hat die FITKO mitgeteilt, dass sie bereits mit ihrem Nachtrag zum Wirtschaftsplan 2022 und dem Wirtschaftsplan 2023 die Stellen beantragt habe, die im Rahmen der PBE als notwendig ermittelt worden waren. Der IT-PLR habe diesem Antrag im März 2022 zugestimmt. Die letztendliche Entscheidung liege aber bei den Finanzministerinnen und Finanzministern von Bund und Ländern. Diese seien in der Vergangenheit den vom IT-PLR genehmigten Stellenanforderungen nur bedingt gefolgt.

Die FITKO hat nicht dargelegt, ob sie ein Personalgewinnungskonzept entwickeln will.

3.5 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unseren Würdigungen und Empfehlungen. Wir begrüßen, dass die FITKO erste Schritte unternommen hat, um ihre personelle Ausstattung zu verbessern. Allerdings bleibt ihr Handlungsspielraum dabei beschränkt. Wir empfehlen der FITKO, auch weiterhin ihren dokumentierten Personalbedarf an die Finanzministerinnen und Finanzminister von Bund und Ländern zu kommunizieren und auf eine sachgerechte personelle Ausstattung hinzuwirken.

4 Aufgabenwahrnehmung und strategische Ausrichtung

4.1 Sachverhalt

Die Aufgaben der FITKO ergeben sich aus den Grundsatzdokumenten und den Beschlüssen des IT-PLR (s. auch Tz. 1). Der IT-Staatsvertrag²³ legte fest, dass Näheres im Gründungsbeschluss geregelt werden sollte, insbesondere die Übernahme der Aufgaben bestehender Strukturen für Projekte und Produkte des IT-PLR.

In § 2 des Gründungsbeschlusses der FITKO²⁴ ist zu ihren Aufgaben festgehalten, dass

- sie den IT-PLR organisatorisch und fachlich sowie bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 Absatz 1 des IT-Staatsvertrages unterstützt,
- dies ebenso für die Steuerung von Projekten und Produkten gilt, an denen nicht alle Vertragspartner beteiligt sind (nach § 1 Absatz 1 Nummer 3 und 4) und
- die Aufgabenübertragung durch den IT-PLR erfolgt.

Im Gründungsbeschluss ist auch die sukzessive Überführung der Geschäftsstelle des IT-PLR und weiterer Geschäfts- und Koordinierungsstellen der föderalen IT-Zusammenarbeit geregelt.²⁵

Nach einer Aufstellung der FITKO beschloss der IT-PLR von Anfang 2020 bis Juni 2021 mehr als 30 Aufträge für die FITKO.

Folgende Ziele und Arbeitsschwerpunkte für die Jahre 2020 und 2021 benannte die FITKO:²⁶

- Nachnutzungsmöglichkeiten über das Jahr 2022 hinaus (OZG),
 - Aufbau und Etablierung des „FIT-Stores“ für Nachnutzungsmöglichkeiten,
 - Weiterer Ausbau des FIM-Portals (Föderales Informationsmanagement – FIM),
 - Aufbau eines föderalen IT-Architekturmanagements,
- Schaffung von Strukturen und Steuerung von Ressourcen,
 - Auf- und Ausbau des Produkt- und Projektmanagements,
 - Bewirtschaftung und Controlling des Digitalisierungsbudgets,

²³ § 5 IT-Staatsvertrag vom 13. Dezember 2019.

²⁴ FITKO Gründungsbeschluss vom 23. Oktober 2019, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-47_Gruendungsbeschluss_FITKO.pdf, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

²⁵ Zuvor war sie im BMI aufgehängt.

²⁶ FITKO.de, Ziele und Arbeitsschwerpunkte der FITKO für 2020/2021, https://www.fitko.de/fileadmin/fitko/ueber-uns/was-wir-tun/Ziele_und_Arbeitsschwerpunkte_FITKO_2020_2021.pdf, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

- Schaffung von Transparenz und Akzeptanz durch umfassende Informations- und Kommunikationsmaßnahmen,
- Internes Wachstum und Organisation der FITKO,
 - Personalentwicklung,
 - Prozessgestaltung und -optimierung.

Die Ziele und Arbeitsschwerpunkte orientierten sich an Beschlüssen und Entscheidungen des IT-PLR und ergaben sich aus ihrer Verantwortung als eigenständige AöR.

Im August 2021 hatte die FITKO drei Produkte des IT-PLR übernommen. Die Übernahme von sieben weiteren Produkten war für das Jahr 2022 geplant, drei sollten zum 1. Januar 2023 folgen. Sie hatte erste Strukturen und Tools für das Projektmanagement aufgesetzt; mehr als 30 Projekte, die aus dem Digitalisierungsbudget finanziert werden, waren zu koordinieren. Sie entwickelte einen Prozess für den Übergang von Projekten zu Produkten des IT-PLR. Darüber hinaus unterstützte die FITKO die Umsetzung des OZG insbesondere mit der Standardisierung der Nachnutzung von digitalisierten Verwaltungsleistungen. Im Herbst 2021 hatte die FITKO ihre Webseite und die des IT-PLR neugestaltet sowie weitere Kommunikationsmaßnahmen und Austauschformate umgesetzt. Das Sitzungsmanagement für den IT-PLR und seine Gremien konnte sie weiterentwickeln, nachdem sie die Geschäftsstelle des IT-PLR sowie weitere Geschäfts- und Koordinierungsstellen übernommen hatte. Nicht alle Aufgaben konnten umfänglich wahrgenommen werden, da Personal fehlte (s. Tz. 3).

Status Grundlagenarbeit

Um Aktivitäten und Maßnahmen zur Digitalisierung zielgerichtet ausführen zu können, bedarf es einer IT-Strategie. Das BMI empfiehlt in seinem Organisationshandbuch, 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.²⁷

Bereits seit dem Jahr 2019 ist die FITKO beziehungsweise ihr Aufbaustab mit der Planung einer föderalen IT-Strategie, sogenannte föderale Digitalstrategie²⁸, betraut. Damals legte die Kooperationsgruppe Strategie (KG Strategie) einen Evaluationsbericht zur Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) vor. Der IT-PLR beauftragte daraufhin den Aufbaustab der FITKO mit der Entwicklung einer Projektplanung.²⁹ In dem Evaluationsbericht hatte die KG Strategie dem IT-PLR empfohlen, eine neue föderale Digitalstrategie für die öffentliche Verwaltung erarbeiten zu lassen, da eine Fortschreibung der NEGS nicht mehr ausreichend sei.

²⁷ BMI, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Abschnitt 1.2, https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/1_Einfuehrung/12_Kontext/kontext_inhalt.html, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2022.

²⁸ In den Unterlagen der FITKO und des IT-Planungsrates werden für dasselbe Vorhaben die Begriffe (föderale) IT-Strategie, Digitalisierungsstrategie und Digitalstrategie verwendet, wobei „Digitalstrategie“ dominiert.

²⁹ IT-PLR, Beschluss 2019/37 vom 27. Juni 2021 (29. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2019-37>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

Der Entwicklungsprozess sollte breit angelegt und alle relevanten Akteure aktiv einbezogen werden. Dadurch sollten auch Bekanntheit und Wirkung der Strategie gestärkt werden. Die Aufgaben der KG Strategie gingen mit der Gründung der FITKO an das Strategiegremium über.

Im Juni 2020 beschloss der IT-PLR, dass die FITKO in Zusammenarbeit mit dem Strategiegremium den Stand zur Projektplanung zur Entwicklung einer föderalen Digitalstrategie für die öffentliche Verwaltung vorlegen solle.³⁰ Im März 2021 bat der IT-PLR um eine entsprechende Fortschreibung auf Basis der bisherigen Ergebnisse zur 36. Sitzung des IT-PLR.³¹ Für diese Sitzung am 29. Oktober 2021 hatte die FITKO die Verabschiedung der Projektplanung für die Entwicklung einer föderalen Digitalstrategie angemeldet. Die konkrete Projektplanung hatte sie mit externer Unterstützung unter enger Einbindung des Strategiegremiums in mehreren Fach-Workshops entwickelt. Es handelte sich um einen gemeinsamen Vorschlag von Bund und Ländern. Bund und Länder sollten wählen können, ob sie sich im partizipativen Prozess in einer begleitenden oder aktiven Rolle einbringen. Der Aufwand wurde grob auf 6,5 Personentage (PT) für die begleitende Option und bis zu 18 PT für die aktive Beteiligung über den gesamten Prozess geschätzt. Ein beschlussfähiger Vorschlag sollte innerhalb von zwölf Monaten bis zum Herbst 2022 erarbeitet werden. Darauf basierend sollte eine strategische Vorhabenliste im Frühjahr 2023 vorliegen und im Jahr 2024 die Umsetzung starten. Als konkrete Mehrwerte einer föderalen Digitalstrategie benannte die Projektplanung:

- Orientierung geben,
- Steuerung entwickeln und
- Kooperation befördern.

Am 5. Oktober 2021 brachte die FITKO die Entscheidungsvorlage vorab in die AL-Runde ein. Diese ließ den Beschlussvorschlag von der Agenda der folgenden Sitzung des IT-PLR nehmen und sah nur noch eine Information vor. Danach sei auf der Vorbesprechung der AL-Runde ein alternatives Vorgehen vereinbart worden. Unter der Federführung des Bundes sollte im Frühjahr 2022 eine Klausurtagung durchgeführt werden, um Konsens über Eckpunkte und Vorgehen zu schaffen. Die AL-Runde begründete die Ablehnung der Beschlussvorlage u. a. mit Ressourcenengpässen, insbesondere mit Blick auf die Priorität der OZG-Umsetzung. Auch der Einfluss externer Dienstleister sei zu beschränken. Außerdem wurde angeführt, dass die föderale Digitalstrategie nicht von den Ländern eingeschränkt oder bestimmt werden dürfe.

Eine IT-Strategie wie die föderale Digitalstrategie bietet auch den Rahmen, um das IT-Architekturmanagement auszugestalten und Architekturrichtlinien entsprechend auszurichten. Mit Architekturrichtlinien können strategische Standardisierungsziele umgesetzt und einheitliche Methoden etabliert werden. Der IT-PLR will mit einer föderalen IT-Architektur dafür

³⁰ IT-PLR, Beschluss 2020/36 vom 27. Juni 2020 (32. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2020-36>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

³¹ IT-PLR, Beschluss 2021/15 vom 17. März 2021 (34. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2021-15>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

sorgen, dass die IT-Landschaften der verschiedenen Verwaltungsebenen aufeinander abgestimmt weiterentwickelt werden. So können beispielsweise Schnittstellen und Datenformate standardisiert werden, um eine reibungsarme Zusammenarbeit von Behörden zu ermöglichen. Mit einem Gesamtplan können Ressourcen zielgerichteter und effizienter eingesetzt werden. Im Zusammenhang mit der Entscheidung zu Projekten des Digitalisierungsbudgets beschloss der IT-PLR im Jahr 2019 den Aufbau eines föderalen IT-Architekturmanagements.³² Die FITKO definierte diesbezüglich insbesondere folgende Aufgaben, die sukzessive wahrzunehmen sind:

- Ist-Architektur ermitteln,
- Benötigte Infrastruktur auf Basis strategischer Ziele und externer Anforderungen identifizieren und
- Soll-Architektur erarbeiten.³³

Seit ihrer Gründung hat die FITKO verschiedene Bausteine für ein föderales IT-Architekturmanagement etabliert und weiterentwickelt. Der IT-PLR hat dazu das Föderale IT-Architekturboard eingerichtet, das ihn bei Maßnahmen zur IT-Architektur berät und Infrastrukturprojekte begleitet. Die FITKO hat den Vorsitz inne und das BMI bis Ende 2022 den Co-Vorsitz. Weitere Mitglieder sind Experten aus Bund, Ländern, Kommunen und der FITKO. Das Architekturboard hat die föderale IT-Landschaft dokumentiert und die föderalen IT-Architekturrichtlinien definiert, die der IT-PLR im Oktober 2021 beschloss.³⁴

4.2 Würdigung

Das Aufgabenportfolio der FITKO ist vielfältig und einer gewissen Dynamik unterworfen. Neue Aufträge kommen sukzessive durch Beschlüsse des IT-PLR hinzu. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die schleppende Ressourcenausstattung (s. Tz. 2 und Tz. 3) hat sie bereits während der Aufbauphase wichtige Maßnahmen gestartet und teilweise umgesetzt.

Neben dem Aufbau der eigenen Organisation stand bei der FITKO bisher im Fokus, bestehende Strukturen sowie Produkte des IT-PLR zu übernehmen und das Projektmanagement zu koordinieren. Für das föderale IT-Architekturmanagement hat die FITKO wertvolle Grundlagenarbeit geleistet. Nun muss die Soll-Architektur zielgerichtet weiterentwickelt werden. Dazu sollte die FITKO sich an einer föderalen Digitalstrategie orientieren können. Diese wäre insgesamt eine zentrale Grundlage für ein effektives und effizientes Vorgehen der FITKO sowie aller Akteure des föderalen IT-Managements. Bund und Länder sollten Projekte und Produkte daran ausrichten. Das Umsetzungskonzept identifizierte als einen wesentlichen

³² IT-PLR, Beschluss 46/2019 vom 29. Oktober 2019 (30. Sitzung), https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/be-schluesse/2019/Beschluss2019-46_Digitalisierungsprojekt.pdf, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

³³ Eigendarstellung FITKO, <https://www.fitko.de/foederale-it-architektur>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

³⁴ IT-PLR, Beschluss 2021/37 vom 29. Oktober 2021 (36. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2021-37>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

Handlungsbedarf, dass ein konkretes Zielbild für eine strategische Bewertung des Entwicklungsbedarfs der föderalen IT-Landschaft fehle. In der Bündelungsplanung war vorgesehen, dass die Aufgabenübernahme priorisiert erfolgen soll, u. a. mit Blick auf definierte strategische Aufgaben (s. Tz. 1). Diese strategische Ausrichtung hat bisher nicht stattgefunden.

Die FITKO kann bisher nicht auf eine föderale Digitalstrategie zurückgreifen und diese als Maßstab heranziehen. Ihr ist es bislang nicht gelungen, den Prozess für deren Entwicklung zu etablieren. Die AL-Runde hat den Prozess kurzfristig gestoppt. Dabei waren die inhaltlichen Einwände der AL-Runde unseres Erachtens nicht belastbar. Die Vorarbeiten fanden entsprechend des Auftrags und unter Einbeziehung der relevanten Akteure statt. Es bestand die Option, sich mit geringem Ressourcenaufwand einzubringen. Eine vermeintliche Priorisierung der Umsetzung des OZG vernachlässigt, dass eine föderale Digitalstrategie und ein Zielbild für die föderale IT-Architektur die ebenenübergreifende Verwaltungsdigitalisierung unterstützen würden.

Darüber hinaus konnten wir nicht nachvollziehen, mit welcher formalen Kompetenz die AL-Runde die Entscheidung des IT-PLR vorwegnahm. Der IT-PLR hatte die FITKO eindeutig damit beauftragt, die Projektplanung in seiner 36. Sitzung vorzulegen. Die AL-Runde hätte im Sinne der Vorbereitung des Beschlusses durch den IT-PLR lediglich eine Beschlussempfehlung abgeben können. Mit dem avisierten Vorgehen verzögerte sie die Entwicklung einer föderalen Digitalstrategie. Die Ressourcen, die die FITKO auftragskonform für die Entwicklung der Prozessplanung eingesetzt hat, werden gegebenenfalls nicht wirksam.

4.3 Empfehlung

Wir haben der FITKO empfohlen, die Entwicklung einer föderalen Digitalstrategie dringend voranzutreiben. Diese Grundlage sollte schnellstmöglich erarbeitet werden, um das Leitbild zu sein für

- alle weiteren Aktivitäten der FITKO und
- die Ausgestaltung der föderalen IT-Kooperation für alle beteiligten Akteure.

Zudem ermöglicht die Ausrichtung an einer gemeinsamen Digitalstrategie dem IT-PLR eine zielgerichtete Steuerung.

Wir erwarten, dass die föderale Digitalstrategie und das föderale IT-Architekturmanagement prioritär weiterentwickelt werden und die FITKO dabei von Bund und Ländern unterstützt wird.

Darüber hinaus sollte die FITKO in Zukunft weiterhin darauf hinwirken, dass grundsätzliche Entscheidungen, z. B. den Prozess für eine föderale Digitalstrategie zu entwickeln, dem IT-PLR vorbehalten sein sollten.

4.4 Stellungnahme der FITKO

Die FITKO hat mitgeteilt, dass sie unserer Empfehlung folge, schnellstmöglich eine föderale Digitalstrategie zu entwickeln. Sie bemühe sich weiterhin darum, Einvernehmen dazu mit Bund und Ländern herzustellen.

Die FITKO hat nicht dazu Stellung genommen, wie sie darauf hinwirken will, dass grundsätzliche Entscheidungen unmittelbar dem IT-PLR vorbehalten sein sollten.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unseren Würdigungen und Empfehlungen. Das Bemühen der FITKO, die föderale Digitalstrategie voranzubringen, unterstützen wir ausdrücklich.

5 Steuerung des Digitalisierungsbudgets

5.1 Sachverhalt

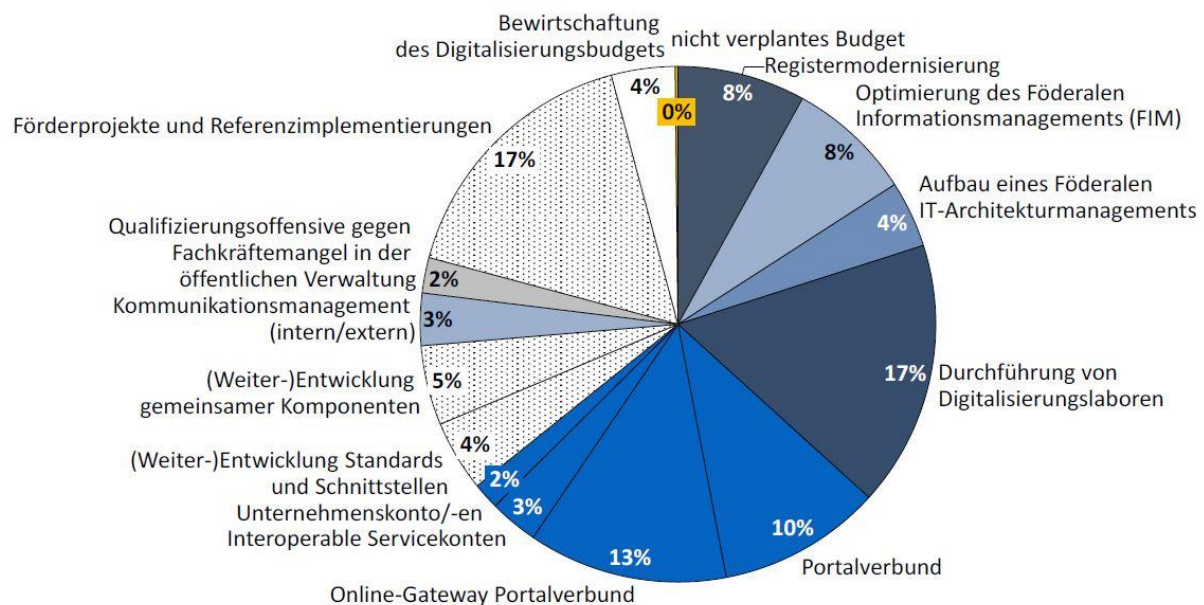
Im Oktober 2019 stimmte der IT-PLR dem Vorschlag des Aufbaustabs und der Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO zur Ausgestaltung des Digitalisierungsbudgets für die Jahre 2020 bis 2022 zu. Mit einem Volumen von bis zu 180 Mio. Euro³⁵ für die Jahre 2020 bis 2022 sollten Basis- und Querschnittskomponenten entwickelt, onlinefähige Angebote bereitgestellt und deren Regelbetrieb vorbereitet werden.³⁶ Abbildung 3 zeigt, wie die Mittel des Digitalisierungsbudgets verwendet werden sollten.

³⁵ Die Finanzierung des Budgets erfolgt zu 35 % durch den Bund und zu 65 % durch die Länder.

³⁶ IT-PLR, Beschluss 2019/46 vom 29. Oktober 2019 (30. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/abschluss/beschluss-2019-46>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

Abbildung 3

Verwendung der Mittel des Digitalisierungsbudgets



Quelle: Aktivitäten und Budgetrahmenplanung für das Digitalisierungsbudget, IT-PLR, Beschluss 2019/46 vom 29. Oktober 2019 (30. Sitzung)

Die konkreten Projekte sowie ein dedizierter Budgetrahmen für Digitalisierungslabore, Förderprojekte und Referenzimplementierungen waren für das Digitalisierungsbudget in der „Weiterentwicklung und Konkretisierung der Aktivitäten- und Budgetrahmenplanung 2020 bis 2022“ (Aktivitäten- und Budgetrahmenplanung) dargestellt.

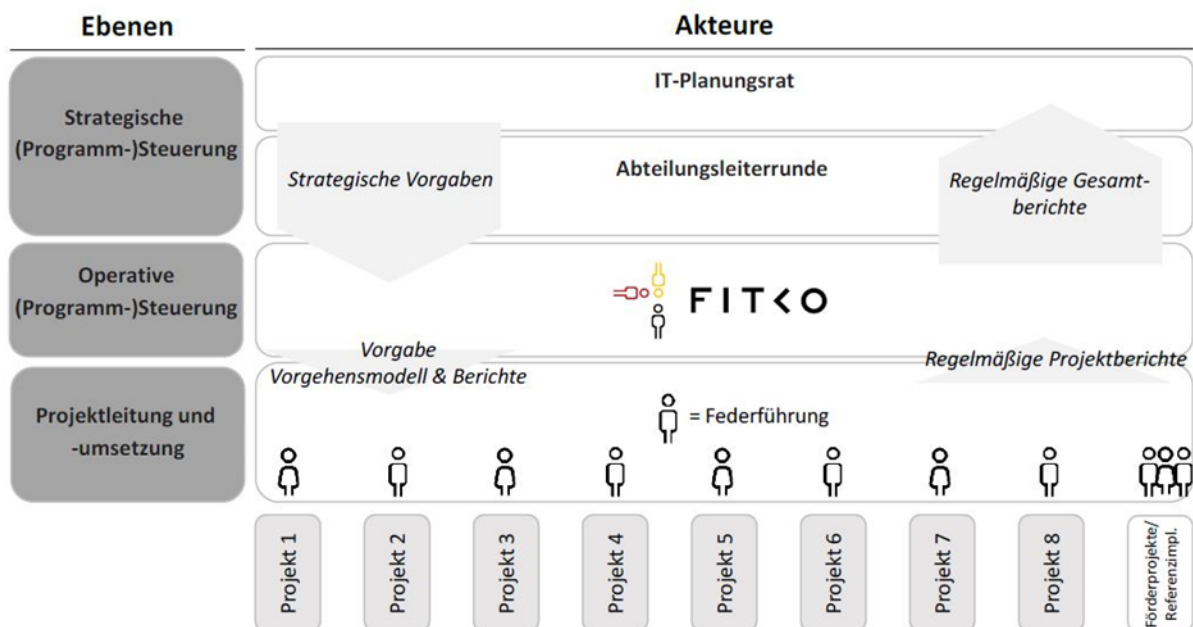
Nach Angaben der FITKO werden aus dem Digitalisierungsbudget bis Ende 2022 insgesamt 40 bis 50 Projekte finanziert. Die FITKO erwartet, dass ab dem Jahr 2023 ein Folgebudget eingerichtet wird, um die Entwicklung von Basis- und Querschnittskomponenten weiter voranzubringen. Derzeit ist eine Regelung dazu noch offen (s. Tz. 2).

Für die Bewirtschaftung des Digitalisierungsbudgets ist eine Programmorganisation mit drei Ebenen mit eigenem Verantwortungs- und Aufgabenbereich definiert (s. Abb. 4).³⁷

³⁷ IT-PLR, Beschluss 2019/46 vom 29. Oktober 2019 (30. Sitzung), <https://www.it-planungsrat.de/abschluss/beschluss-2019-46>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2021.

Abbildung 4

Rollen und Akteure bei der Bewirtschaftung des Digitalisierungsbudgets



Quelle: Aktivitäten und Budgetrahmenplanung für das Digitalisierungsbudget, IT-PLR, Beschluss 2019/46 vom 29. Oktober 2019 (30. Sitzung)

Strategische (Programm-)Steuerung

Der IT-PLR trägt die Verantwortung für den Gesamterfolg des Einsatzes des Digitalisierungsbudgets. Er beschließt bezüglich Weiterentwicklungen und Konkretisierungen der Aktivitäten- und Budgetrahmenplanung. Damit trifft er zugleich strategische Investitionsentscheidungen.

Operative (Programm-)Steuerung

Die FITKO ist verantwortlich für die operative Steuerung und die Bewirtschaftung des Digitalisierungsbudgets. Sie steuert die Mittelverwendung und definiert ein einheitliches Vorgehensmodell sowie Berichtspflichten für Projekte. Dazu entwickelte die FITKO verschiedene übergeordnete Instrumente, z. B. das FIT-Phasenmodell, Vorlagen für FIT-Projektstatus-Berichte mit Controlling-Kennzahlen und FIT-Projektabschlussberichte. Die FITKO ist in ihrer Programmsteuerungsfunktion nicht für das operative Projektcontrolling der einzelnen Projekte verantwortlich.

Im Digitalisierungsbudget sind die Bewirtschaftungsaufwände der FITKO mit insgesamt 6,7 Mio. Euro (4 % des Budgets) berücksichtigt.

Federführung, Projektleitung und -umsetzung

Konkrete Digitalisierungsprojekte werden von einem Land, dem Bund, mehreren Ländern, teilweise gemeinsam mit dem Bund oder der FITKO federführend umgesetzt, sogenannte Federführung³⁸. Die Federführung ist für die Planung, Durchführung und Kontrolle aller erforderlichen Aktivitäten verantwortlich, um die Projektziele und -ergebnisse zu erreichen. Sie informiert die FITKO regelmäßig über den Projekt-Status und dokumentiert den Meilenstein, Phasen- und Projektabschluss. Die Federführung benennt eine Projektleitung, die in ihrem Auftrag die jeweiligen Projekte operativ umsetzt. Die Projektleitung beauftragt in der Regel einen externen oder öffentlichen IT-Dienstleister mit der Projektumsetzung.

Projektantrag

Die FITKO gab an, dass sie die Projektanträge auf Plausibilität prüfe, bevor sie diese der AL-Runde und dem IT-PLR zur Entscheidung vorlege. Dadurch werde sichergestellt, dass die Projektanträge Angaben zu Zielen, Ergebnissen, Zeit- und Finanzplanung, Meilensteinen und Projektrisiken enthalten sowie eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorhanden ist. Die FITKO prüfte die Projektanträge und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht inhaltlich (s. Tz. 2).

Im Projektantrag „Elektronischer Heilberufsausweis“ war der Projektverlauf mit den folgenden vier Meilensteinen beschrieben:

- Meilenstein 1 (Initialisierung/Projektstart): 1. Oktober 2020,
- Meilenstein 2 (Abschluss der fachlichen und technischen Konzeption): 1. März 2021,
- Meilenstein 3 (Go-live mindestens in Nordrhein-Westfalen): 1. Juni 2021,
- Meilenstein 4 (Rollout in allen weiteren Ländern): 31. Dezember 2021.

Die FITKO bezweifelte, dass Federführungen und Projektleitungen die vorgegebenen Meilensteine stets durch Teilaufgaben und Arbeitspakete vollständig bestimmt und geeignete Controllingdaten festgelegt hatten. Die entsprechenden Projektstrukturpläne und Feinplanungen für die Arbeitspakete lagen ihr nicht vor.

Controllingbericht der FITKO

Die FITKO forderte von den Federführungen vier Mal jährlich einen aktualisierten FIT-Projektstatusbericht an. Neben Daten zum Finanzcontrolling, zur Risikoeinschätzung und zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollten zu den Meilensteinen Soll- und Ist-Daten zur Projektlaufzeit, zum Ergebnis und zur Ergebnisqualität mitgeteilt werden. Aus den FIT-

³⁸ Der Großteil der Projekte in Form von Förderprojekten und Referenzimplementierungen wird in den Ländern verantwortet.

Projektstatusberichten erstellte die FITKO einen aggregierten und anonymisierten Controllingbericht für die Programmsteuerung durch die AL-Runde.

In den AL-Runden in Juni und September 2021 erklärte die FITKO wiederholt, dass bei der Hälfte aller FIT-Projektstatusberichte wesentliche Angaben – insbesondere zu den Meilensteinen – fehlten oder nicht valide waren. Insgesamt stünde die Ampel für die Projekte des Digitalisierungsbudgets auf „*tief gelb*“. Durch die häufigen und teilweise auch starken Abweichungen von den Zeitplänen sei die Umsetzung der Projekte bis Ende 2022 stark gefährdet. Nach Angaben der FITKO seien die Defizite auf ein eingeschränktes operatives Projektcontrolling auf Ebene der Federführung und Projektleitung zurückzuführen. Diese hätten teilweise versäumt, die vereinbarten Meilensteine durch Teilaufgaben und Arbeitspakete vollständig zu bestimmen und anhand geeigneter Indikatoren überprüfbar zu machen.

Die AL-Runde legte daraufhin fest, dass

- Projekte, zu denen valide Daten fehlen, zukünftig direkt benannt werden sollen und
- die FITKO mit den gefährdeten Projekten in direkten Kontakt treten solle, um spezifische Steuerungsmaßnahmen zu erarbeiten und diese in den kommenden AL-Runden vorzustellen.

5.2 Würdigung

Damit die AL-Runde und der IT-PLR die Risiken für die Ziele des Digitalisierungsbudgets erkennen können, müssen sie von den Federführungen entsprechende Daten erhalten (strategische Programmsteuerung). Die Datenbasis muss den Fortschritt der einzelnen Projekte so wiedergeben, dass steuerungsrelevante Schlussfolgerungen gezogen werden können. Nicht direkt überprüfbare Ziele müssen dabei mit geeigneten Indikatoren unterlegt werden, damit sie zumindest indirekt überprüfbar sind. Für die Indikatoren sind Ausgangswerte zu erheben und Zielwerte festzulegen (operatives Projektcontrolling).

Die Federführungen haben teilweise versäumt, die notwendige Datenbasis für ein aktuelles und präzises Bild zum Stand des Digitalisierungsbudgets zu schaffen. Insbesondere haben sie nicht immer sichergestellt, dass die Projektleitungen für die vorgegebenen Meilensteine Teilaufgaben und Arbeitspakete vollständig bestimmen und geeignete Indikatoren festlegen, um die Zielerreichung und die Wirkung ihrer Aktivitäten überprüfbar zu machen. Deshalb besteht ein erhöhtes Risiko, dass die AL-Runde und der IT-PLR nicht zielgerichtet übergreifend steuern können und sich Projekte verzögern oder keinen Erfolg haben werden.

Für die strategische Programmsteuerung wird weitestgehend auf die Daten des operativen Projektcontrollings zurückgegriffen, damit der Aufwand für die Bereitstellung der Daten so gering wie möglich bleibt. Damit beide Steuerungskreise ineinandergreifen und bestehende Synergieeffekte genutzt werden können, müssten die FITKO und die Federführungen die operative Projektsteuerung gemeinsam durchführen. Wir befürworten, dass die AL-Runde die FITKO beauftragt hat, spezifische Steuerungsmaßnahmen für die gefährdeten Projekte zu

erarbeiten. Jedoch sollte die FITKO zunächst klären, inwieweit sich das operative Projektcontrolling dazu eignet und welche Steuerungsmaßnahmen durch die Federführungen oder Projektleitungen bereits umgesetzt oder eingeleitet wurden.

5.3 Empfehlung

Wir haben der FITKO empfohlen, im Einvernehmen mit dem IT-PLR insbesondere bei den Projekten aus dem Digitalisierungsbudget ein wirksames operatives Projektcontrolling sicherzustellen. Damit für eine strategische Programmsteuerung eine valide Datenbasis vorhanden ist, sollten die FITKO und die Federführungen die Projekte gemeinsam steuern.

5.1 Stellungnahme der FITKO

Die FITKO hat mitgeteilt, dass sie unserer Empfehlung folge und bereits am weiteren Ausbau des Projekt- und Produktcontrollings arbeite. Allerdings hat sie eingeräumt, dass ein Controlling nur dann seine ganze Wirksamkeit entfalten könne, wenn alle Beteiligten dies entsprechend unterstützten. Die FITKO bemühe sich daher weiterhin, in den Entscheidungsgremien die hier erforderliche Akzeptanz zu schaffen.

5.2 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass die FITKO unsere Empfehlung teilt und sich um den Ausbau des operativen Controllings bemüht. Um die Akzeptanz für die erforderlichen Maßnahmen zu erhöhen, sollte sie die Nachteile, die sich aus der aktuellen Situation ergeben, kontinuierlich dokumentieren.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck

Projekte des IT-PLR (Stand: Juli 2021)

	Projekt	Projektbeginn
01	Registermodernisierung	1. Januar 2020
02	Unternehmenskonto	15. Juni 2020
03	Qualifica Digitalis	1. Januar 2020
04	Weiterbildungsplattform	1. April 2020
05	Interoperable Servicekonten	1. Januar 2020
06	Portalverbund Online-Gateway	30. Juni 2020
07	IT-Architekturmanagement	1. Januar 2020
08	Digitales Schulzeugnis	1. Juni 2020
09	Ehrenamtskarten-App	1. Juli 2020
10	Express-Labor Hilfe zum Lebensunterhalt	30. Juni 2020
11	Express-Labor Infektionsschutzgesetz	1. Juni 2020
12	Ummeldung Online (NEU: eWa)	1. August 2020
13	Unterhaltsvorschuss Online	1. Januar 2020
14	Service-orientierte Standardbausteine	1. August 2020
15	Sorgerechtsregister	15. Dezember 2020
16	OZG Anlagenbetrieb und -prüfung	7. September 2020
17	Fischereischein	1. Juli 2020
18	Digitale Wirtschaftsservices „Referenzimplementierungen“	1. Januar 2021
19	Aufenthaltstitel	Q4/2020

20	Xbau_Xplanung	24. Juni 2021
21	Digitalisierung der Beschaffung	1. August 2021
22	FIM-Programmsteuerung	17. Februar 2020
23	FIM-Datenfelder	17. Februar 2020
24	FIM-Regelwerk	17. Februar 2020
25	FIM-Schulung	17. Februar 2020
26	FIM-Gesamtarchitektur	1. Januar 2020
27	Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen	1. März 2021
28	Bergbau	21. März 2021
29	Elektronischer Heilberufsausweis	1. Dezember 2020
30	Melderegisterabfrage	1. Februar 2021
31	FIT-Connect	1. Januar 2021
32	Kleinteilige Beschaffung (KleBe.Digital)	1. Januar 2021
33	Online Sicherheitsprüfung (OSiP)	1. Juli 2021

Übernahme Produkte durch die FITKO (Stand: August 2021)

	Produkt	Übernahme- datum
01	Deutsches Verwaltungsdiensteverzeichnis (DVDV 2.0)	1. Juli 2021
02	Behördenfinder Deutschland (BFD)	1. Januar 2022
03	Föderales Informationsmanagement/Leistungskatalog (FIM/LeiKa)	1. Januar 2020
04	Das Datenportal für Deutschland (GovData)	1. Januar 2023
05	Interoperable Servicekonten (FINK)	1. Januar 2023
06	Portalverbund Online-Gateway (PVOG)	1. Mai 2021
07	Digitale Hochschulplattform	1. Januar 2022
08	Online-Sicherheitsprüfung (OSiP)	1. Januar 2022
09	FIT-Store	1. Januar 2022
10	FIT-Connect	1. Januar 2022
11	Einheitliche Behördennummer 115	1. Januar 2023
12	<i>Governikus Multimessenger (GMM)*</i>	<i>1. Januar 2022</i>
13	<i>Governikus*</i>	<i>1. Januar 2022</i>

** wird nicht von der FITKO bewirtschaftet*