



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

IT-Konsolidierung des Bundes

Zielerreichung

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 – 0001222

Bonn, den 11. April 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Ziele der IT-Konsolidierung des Bundes in Gefahr

Operative Probleme und Intransparenz gefährden die IT-Konsolidierung des Bundes. Daher ist fraglich, ob und inwieweit die ursprünglichen Ziele des Projekts noch erreicht werden können. Die Bundesregierung muss über die Gremien der IT-Steuerung des Bundes ihre Prioritäten klar festlegen und darauf hinwirken, dass ihre IT zukunftsfest wird.

Worum geht es?

Mit der IT-Konsolidierung des Bundes wollte der Bund seine IT bis zum Jahr 2025 bündeln, standardisieren sowie wirtschaftlich und sicher machen. Allerdings häufen sich operative Probleme, insbesondere bei der Zusammenarbeit und Abstimmung der Ressorts und Gremien. Einzelne Ziele der IT-Konsolidierung wurden aufgegeben, ohne die Steuerungsgremien einzubinden. Inwieweit die Bundesregierung die ursprünglichen Ziele der IT-Konsolidierung des Bundes noch erreichen will, ist offen.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung muss die Gremien zur IT-Steuerung konsequent einbinden, bevor sie Ziele aufgibt. Alle Ziele sollten klar und überprüfbar sein. Sobald sich Ziele ändern, hat die Bundesregierung dies in ihrer IT-Strategie zu berücksichtigen. Alle Behörden müssen endlich an einem Strang ziehen und einer übergreifenden Steuerung folgen.

Was ist das Ziel?

Die Bundesverwaltung braucht eine flexibel anpassbare, zukunftsorientierte und sichere IT, um ihre Aufgaben zu bewältigen und politisch-strategische Ziele zu erreichen. Zu diesem Zweck startete sie die IT-Konsolidierung des Bundes. Die Gremien der IT-Steuerung des Bundes müssen jederzeit und umfassend darüber informiert sein, wie die Ziele aussehen und wie sie umgesetzt werden sollen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Einleitung	10
2	IT-Beschaffungsbündelung	13
2.1	Sachverhalt	13
2.2	Würdigung	16
2.3	Empfehlung	17
2.4	Stellungnahme des BMI	17
2.5	Abschließende Bewertung	18
3	Dienstekonsolidierung	19
3.1	Ziele der Dienstekonsolidierung	19
3.1.1	Sachverhalt	19
3.1.2	Würdigung	23
3.1.3	Empfehlung	23
3.1.4	Stellungnahme des BMI	23
3.1.5	Abschließende Bewertung	24
3.2	Personaleinsatz im BMI	24
3.2.1	Sachverhalt	24
3.2.2	Würdigung	27
3.2.3	Empfehlung	28
3.2.4	Stellungnahme des BMI	29
3.2.5	Abschließende Bewertung	29
4	IT-Betriebskonsolidierung Bund	30
4.1	Sachverhalt	30
4.2	Würdigung	33
4.3	Empfehlung	33
4.4	Stellungnahme des BMF	34

4.5	Abschließende Bewertung	34
5	Zusammenfassende Empfehlung	35

Abkürzungsverzeichnis

B

BfIT *Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik*
BKB *IT-Betriebskonsolidierung Bund*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*
BP *IT-Betriebsplattform*
BVA *Bundesverwaltungsamt*

G

GPL *Gesamtprojektleitung*

I

IT *Informationstechnik*
IT-K Bund *IT-Konsolidierung des Bundes*
ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

K

KoITB *Konferenz der IT-Beauftragten*

N

NdB *Netze des Bundes*
NMO *Nachfragemanagementorganisation*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

P

PKI *Public-Key-Infrastruktur*

Q

QES *Qualifiziert-Elektronische-Signatur*

R

RBV *Ressort- bzw. behördeneigene Vergabestelle*

S

SMART *Specific (Spezifisch), Measuarable (Messbar) Achievable (Erreichbar), Reasonable (Angemessen), Time bound (Terminiert)*

V

VS-NfD *VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH*

Z

ZIB *Zentralstelle IT-Beschaffung*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung wollte die bislang überwiegend dezentral organisierte IT des Bundes bündeln. Damit beabsichtigte Sie, u. a. die Informationssicherheit, die Kosteneffizienz und die Kontrollfähigkeit zu gewährleisten und zu erhalten. Hierzu startete die Bundesregierung im Jahr 2015 das Projekt IT-Konsolidierung des Bundes (IT-K Bund).

Auf Bitten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages prüft der Bundesrechnungshof das Projekt IT-K Bund begleitend. Dieser Bericht befasst sich schwerpunktmäßig mit der Zielerreichung in der IT-K Bund.

0.1 Die Bundesregierung beabsichtigte mit der **IT-Beschaffungsbündelung**, die IT-Beschaffungen in der Bundesverwaltung in wenigen Stellen zu zentralisieren. Damit wollte sie gemäß ihrer IT-Strategie für die Jahre 2017 bis 2021 u. a. einheitliche Standards einfacher umsetzen und ihre IT wirtschaftlich beschaffen. Im Jahr 2016 beschloss der IT-Rat ein entsprechendes Zielbild. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) plante, dieses gemäß seiner Soll-Konzeption in drei Ausbaustufen zu erreichen. Die letzte dieser Stufen wollte es ab Juni 2018 umsetzen.

Das BMI schrieb die Soll-Konzeption zwei Mal fort. Dabei wich es hinsichtlich der zeitlichen und inhaltlichen strategischen Ziele grundlegend vom ursprünglichen Zielbild ab. So will es zum Beispiel die letzten beiden Stufen der IT-Beschaffungsbündelung nun nicht mehr ressortübergreifend verbindlich umsetzen. Stattdessen will es dezentrale IT-Beschaffungen weiter ausbauen und festigen. Als Grund hierfür nannte es u. a. die mangelnde Konsolidierungsbereitschaft vieler Ressorts.

Das BMI hat damit **wesentliche Ziele der Bundesregierung zur IT-Beschaffungsbündelung** und der IT-K Bund **aufgegeben**. Es hat versäumt, diese strategischen Änderungen gegenüber dem IT-Rat ausreichend zu begründen und alternative Lösungen zu suchen. Zudem hat das BMI in seinen Planungen nicht überzeugend dargestellt, wie es künftig sicherstellt, dass die Ressorts ihre IT wirtschaftlich beschaffen. Zum Beispiel ist offen, wie das BMI die Ressorts bei dezentralen IT-Beschaffungen dazu bewegen will, die Standards für die IT des Bundes ressortübergreifend einzuhalten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, die neuen strategischen Ziele dem IT-Rat vorzulegen. Dabei sollte es darstellen, warum es diese ändern wollte und inwieweit es Alternativen betrachtet hat. Die Bundesregierung sollte in ihrer fortzuschreibenden IT-Strategie ihre Ziele für IT-Beschaffungen in der Bundesverwaltung genau beschreiben. Die Zielerreichung sollte sie anhand messbarer Indikatoren nachverfolgen.

Das BMI hat in seiner Stellungnahme bekräftigt, dass es weiterhin ein Ziel der IT-Beschaffungsbündelung sei, planbare Einzelvergaben der Ressorts zu zentralisieren. Es bemühe sich intensiv, Personal dafür aufzubauen. Bei der Übernahme der Einzelvergaben müssten aber auch die Ressorts mitwirken. Diese hätten wesentliche

Voraussetzungen dafür bislang nicht geschaffen. Das BMI hat zugesichert, einheitliche Standards bei dezentralen IT-Beschaffungen in den Ressorts durchzusetzen und nachzuhalten. Es will diese in Zusammenarbeits- oder Verwaltungsvereinbarungen berücksichtigen. Das BMI sieht nicht, dass es wesentlich von den ursprünglichen Zielen für die IT-Beschaffungsbündelung abweiche. Ein Beschluss des IT-Rates sei daher nicht notwendig. Die IT-Beschaffungsstrategie schreibe es im Einklang mit der IT-Strategie weiter fort.

Das BMI lässt offen, wie es künftig nachhalten will, inwieweit die unmittelbare Bundesverwaltung IT wirtschaftlich beschafft wird und dabei Standards des Bundes einhält. Die Ressorts hätten auch sechs Jahre nach Beginn der IT-Beschaffungsbündelung wesentliche Voraussetzungen nicht geschaffen. Das BMI hätte den IT-Rat über dieses und andere Probleme frühzeitig unterrichten müssen, um dafür Lösungen zu suchen. Stattdessen hat es die Ziele der IT-Beschaffungsbündelung aufgeweicht.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen.
(Tz. 2)

- 0.2 Mit der Dienstekonsolidierung will die Bundesregierung bis zum Jahr 2025 für jeweils gleichartige Anwendungsfälle (Dienste) maximal zwei IT-Lösungen bereitstellen. Ziel war, Doppel- und Mehrfachentwicklungen von IT-Systemen mit gleichem Funktionsumfang in der unmittelbaren Bundesverwaltung¹ zu vermeiden. Das BMI verfügt dazu bis zum Jahr 2025 über rund 1 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2019 schränkte es die **Ziele der Dienstekonsolidierung** sukzessive ein. Derzeit plant es, Aufgaben der Dienstekonsolidierung in andere Linienorganisationen oder Programme zu verlagern.

Das BMI hat den **Inhalt und Umfang der Ziele der Dienstekonsolidierung bei gleichbleibenden Haushaltsmitteln eingeschränkt**. Dabei hat es sich auf Ziele konzentriert, die es bis zum Ende der Projektlaufzeit mit seinen Personalressourcen erreichen kann. Bislang hat es versäumt, dem IT-Rat hierfür Handlungsalternativen vorzulegen. Es hätte zum Beispiel durch interne Umsetzungen die Personalausstattung der Dienstekonsolidierung verbessern oder die Projektlaufzeit verlängern können.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, seine neuen Ziele alsbald im IT-Rat darzulegen. Dabei sollte es insbesondere darstellen, welche Handlungsalternativen es untersucht hat.

Das BMI hat geantwortet, dass es die Ziele der Dienstekonsolidierung nicht angepasst habe, sondern den inhaltlichen Umfang des Projekts. Dabei habe es sich an den Ressourcen orientiert, über die es verfüge. Handlungsalternativen wären bei den bestehenden Rahmenbedingungen nicht realisierbar. Das BMI habe das ressortüber-

¹ Einige Ressorts oder Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung sind von der IT-Konsolidierung des Bundes ausgenommen.

greifende Gremium der Dienstekonsolidierung² über seine neuen Ziele informiert und die Strategie der Dienstekonsolidierung angepasst. Diese habe es aus formalen Gründen nicht mehr, wie ursprünglich geplant, dem IT-Rat vorlegen können und werde dies auch nicht nachholen.

Indem das BMI den Umfang der zu konsolidierenden Dienste begrenzt, schränkt es die ursprünglichen Ziele der Dienstekonsolidierung ein. Dies muss es mit dem IT-Rat abstimmen. Auch im Gremium der Dienstekonsolidierung haben die Ressorts der neuen „Strategie Dienstekonsolidierung“ nicht zugestimmt. Daher bleibt der Bundesrechnungshof bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. (Tz. 3.1)

- 0.3 Das BMI erhielt für die Dienstekonsolidierung 138,5 **Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund**, von denen es 32 dem Bundesverwaltungsamt (BVA) zuwies. Die verbliebenen 106,5 Stellen setzte es in verschiedenen Organisationseinheiten des Ministeriums ein. In seinem Fortschrittsbericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtete das BMI nur für einen Teil dieser Stellen, ob diese besetzt sind. Somit ist nicht transparent, wie viel Personal aus dem Kontingent der IT-K Bund verfügbar ist.

Darüber hinaus hat das BMI nicht nachvollziehbar belegt, ob es alle Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund zweckbestimmt einsetzt. Es ist nicht auszuschließen, dass **ein Teil der Stellen nicht primär für Aufgaben der IT-K Bund eingesetzt** wird. Gleichzeitig stellte das BMI bereits in der Vergangenheit Personalangel als ein Risiko für die Dienstekonsolidierung dar. Es begründete damit Terminverzögerungen und Priorisierungsbedarfe; zentrale Aufgaben der IT-K Bund stellte es zurück. Im Jahr 2022 hat das BMI einen Mehrbedarf von zusätzlich 21 Stellen für die Dienstekonsolidierung ermittelt.

Der Bundesrechnungshof hat vom BMI erwartet, dass es die Stellen und das Personal aus dem Kontingent der IT-K Bund prioritär zweckbestimmt für unmittelbare Aufgaben der IT-K Bund einsetzt. Er hat dem BMI empfohlen, gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages transparent zu berichten, für welche Aufgaben es diese Stellen einsetzt und inwiefern diese besetzt sind.

Das BMI ist in seiner Stellungnahme nicht auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes eingegangen und hat darauf verwiesen, dass es die Stellen zweckbestimmt einsetze. Der bloße Verweis darauf, dass alle Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund zweckbestimmt eingesetzt würden, überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Er bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. (Tz. 3.2)

- 0.4 Die Bundesregierung wollte mit der **IT-Betriebskonsolidierung** die IT-Betriebe der Bundesverwaltung in wenigen Rechenzentren bündeln. Das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) sollte die IT-Betriebe einer Behörde möglichst vollständig

² Sogenannte Arbeitsgemeinschaft Dienstekonsolidierung.

übernehmen. Seit dem Jahr 2020 verantwortet das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die IT-Betriebskonsolidierung. Es gründete hierzu das Projekt IT-Betriebskonsolidierung Bund (BKB). Bis Ende 2028 sollen nunmehr ausschließlich serverseitige Anteile der IT-Lösungen einer Behörde zum ITZBund überführt werden (1. Stufe). Wie und bis wann das ITZBund in einer 2. Stufe der IT-Betriebskonsolidierung weitere IT-Aufgaben der Behörden übernehmen soll, ist bisher offen. Bislang fehlt eine neue IT-Strategie der Bundesverwaltung, in der die neue Zielrichtung der IT-Betriebskonsolidierung berücksichtigt ist.

Das BMF traf in den Jahren 2020 und 2021 Annahmen zur Konsolidierungsfähigkeit im Projekt BKB. Stand November 2021 sind demnach 2 776 von insgesamt 12 329 IT-Lösungen im Projekt konsolidierungsfähig (22,5 %).

Die IT vieler Behörden ist derzeit voraussichtlich nicht konsolidierungsfähig. Dafür müssen diese Voraussetzungen u. a. zur Informationssicherheit erfüllen.

Nach Abschluss des Projektes BKB Ende 2028 werden voraussichtlich über 77 % der IT-Lösungen nicht konsolidiert sein. Dieser Anteil wird noch größer ausfallen, sofern die Behörden nicht frühzeitig damit beginnen, zur Konsolidierungsfähigkeit beizutragen. Die Bundesregierung hat bislang versäumt, die 2. Stufe der IT-Betriebskonsolidierung zu planen. Sie hätte festlegen müssen, wie und bis wann sie diese realisieren will. Es besteht daher die Gefahr, dass die Bundesregierung die ursprünglichen Ziele des Projekts IT-K Bund teilweise nicht erreichen wird.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, schnellstmöglich die 2. Stufe der IT-Betriebskonsolidierung zu planen. Ziele und Zieltermine sollte sie realistisch wählen und in die Fortschreibung der IT-Strategie der Bundesverwaltung aufnehmen. Die Bundesregierung muss umgehend drauf hinwirken, die Konsolidierungsfähigkeit für das Projekt BKB zu erhöhen. Sie sollte sicherstellen, dass die Behörden frühzeitig die dafür notwendigen Voraussetzungen schaffen.

Das BMF ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen, inwieweit die ursprünglichen Ziele der IT-Betriebskonsolidierung noch erreicht werden können. Hierzu fehlt eine klare Position des BMF, auch um diese zum Beispiel in die anstehende Fortschreibung der IT-Strategie der Bundesverwaltung einzubringen. Es hält den derzeitigen Projektstand für nicht geeignet, um die 2. Stufe bereits jetzt zu planen. Einen geeigneten Zeitpunkt hat das BMF jedoch nicht genannt. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Bundesregierung auf die 2. Stufe verzichtet und damit einen Teil der Ziele der IT-Betriebskonsolidierung nicht mehr anstrebt. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. (Tz. 4)

1 Einleitung

Ziele der IT-Konsolidierung Bund

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 Mai 2015 beschloss³ die Bundesregierung das Grobkonzept zur IT-K Bund. Mit dieser strebt die Bundesregierung seit dem Jahr 2015 eine in weiten Teilen zentralisierte IT-Landschaft für die Bundesverwaltung an. Damit will sie

- die IT-Sicherheit und den Datenschutz bei steigender Komplexität gewährleisten,
- die Kosteneffizienz und Wirtschaftlichkeit sicherstellen,
- die Kontrollfähigkeit und Qualität der Leistungserbringung erhalten,
- Innovationen und Zukunftsfähigkeit sicherstellen und
- ein attraktiver Arbeitgeber für IT-Fachpersonal bleiben.⁴

Diese Ziele wollte sie u. a. erreichen, indem sie

- die IT-Betriebe der Bundesverwaltung in wenigen Rechenzentren des Bundes beim ITZBund zusammenführt (sogenannte IT-Betriebskonsolidierung),
- die in der Bundesverwaltung eingesetzten IT-Lösungen je Funktionsbereich (auch Dienst genannt) auf maximal zwei IT-Lösungen reduziert (sogenannte Dienstekonsolidierung),
- die IT-Beschaffungen der Bundesverwaltung in zentralen Stellen gebündelt durchführt (sogenannte IT-Beschaffungsbündelung),
- ein ressortübergreifendes IT-Controlling etabliert (IT-Controlling Bund) und
- eine sogenannte Nachfragemanagementorganisation (NMO) einrichtet, mit der Aufgabe, die IT-Nachfrage aus den Ressorts zu bündeln und das zentrale IT-Angebot des Bundes darauf auszurichten.

IT-Steuerung und -Strategie

Mit dem Grobkonzept zur IT-K Bund etablierte die Bundesregierung auch zwei Entscheidungsgremien, um die IT des Bundes zu steuern: den IT-Rat und die Konferenz der

³ Beschluss des Bundeskabinetts am 20. Mai 2015, Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund, https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/it_konsolidierung_bund_grobkonzept.pdf?__blob=publicationFile.

⁴ Beschluss des Bundeskabinetts am 20. Mai 2015, Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund, https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/it_konsolidierung_bund_grobkonzept.pdf?__blob=publicationFile.

IT-Beauftragten (KoITB).⁵ Die ressortübergreifende strategische Steuerung der IT des Bundes verantwortet der IT-Rat⁶. Die KoITB⁷ ist hingegen für operative Fragestellungen der IT des Bundes und der Verwaltungsdigitalisierung zuständig. Sie soll die strategischen Vorgaben und Beschlüsse des IT-Rates operativ umsetzen, für diesen Beschlussvorschläge vorbereiten und ihn so in seiner Arbeit unterstützen.

Der IT-Rat beschloss im Januar 2017 die „IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 bis 2021“ (IT-Strategie). Darin waren erstmals umfassend die strategischen Ziele für die IT des Bundes einschließlich der Ziele zur IT-K Bund formuliert. Bislang hat der IT-Rat keine neue IT-Strategie ab dem Jahr 2022 beschlossen.⁸

Über Mängel in der strategischen IT-Steuerung des Bundes, die eine Zielerreichung u. a. der IT-K Bund gefährden können, hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2021 an das Bundeskanzleramt und den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik berichtet.⁹

Projekt IT-Konsolidierung Bund

Die Bundesregierung hatte für die IT-K Bund ein Projekt beim Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) im BMI eingerichtet. Die Struktur des Projektes umfasste ursprünglich eine Gesamtprojektleitung (GPL) im BMI und Teilprojekte, die teilweise in anderen Ressorts angesiedelt waren. Nachdem die Ausgabenschätzung der GPL von ursprünglich knapp 1 Mrd. Euro auf mehr als 3 Mrd. Euro angestiegen war, organisierte die Bundesregierung das Projekt IT-K Bund im Jahr 2019 neu.¹⁰ Sie wollte dieses stringenter und zielorientierter umsetzen und gleichzeitig die Komplexität des Vorhabens reduzieren. Die Bundesregierung teilte das Projekt und die dafür veranschlagten Haushaltsmittel auf. Die IT-Betriebskonsolidierung und Dienstleisterertüchtigung übertrug sie ab dem Jahr 2020 dem BMF und finanziert diese seitdem aus dem Einzelplan 08. Die Dienstekonsolidierung und die Beschaffungsbündelung blieben im BMI und werden weiterhin aus dem Einzelplan 06 finanziert. Die

⁵ Beschluss des Bundeskabinetts am 20. Mai 2015, Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund, https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/it_konsolidierung_bund_grobkonzept.pdf?__blob=publicationFile.

⁶ Stimmberechtigte Mitglieder sind die zuständigen beamteten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aller Bundesministerien sowie die für IT zuständigen Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter des Bundeskanzleramtes, der/des Beauftragten für Kultur und Medien und Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

⁷ Stimmberechtigte Mitglieder sind die benannten IT-Beauftragten der Bundesressorts, des Bundeskanzleramtes, des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und der/des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

⁸ IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017 – 2021 (Version 1.0, Stand: 19. Januar 2017), Beschluss des IT-Rates 2017/6 vom 19. Januar 2017.

⁹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an das Bundeskanzleramt und den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik zur IT-Steuerung des Bundes, Gz. VII 3 – 2020 – 0088 vom 24. November 2021, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/it-steuerung-des-bundes-mit-strukturellen-maengeln>.

¹⁰ Beschluss des Bundeskabinetts vom 6. November 2019.

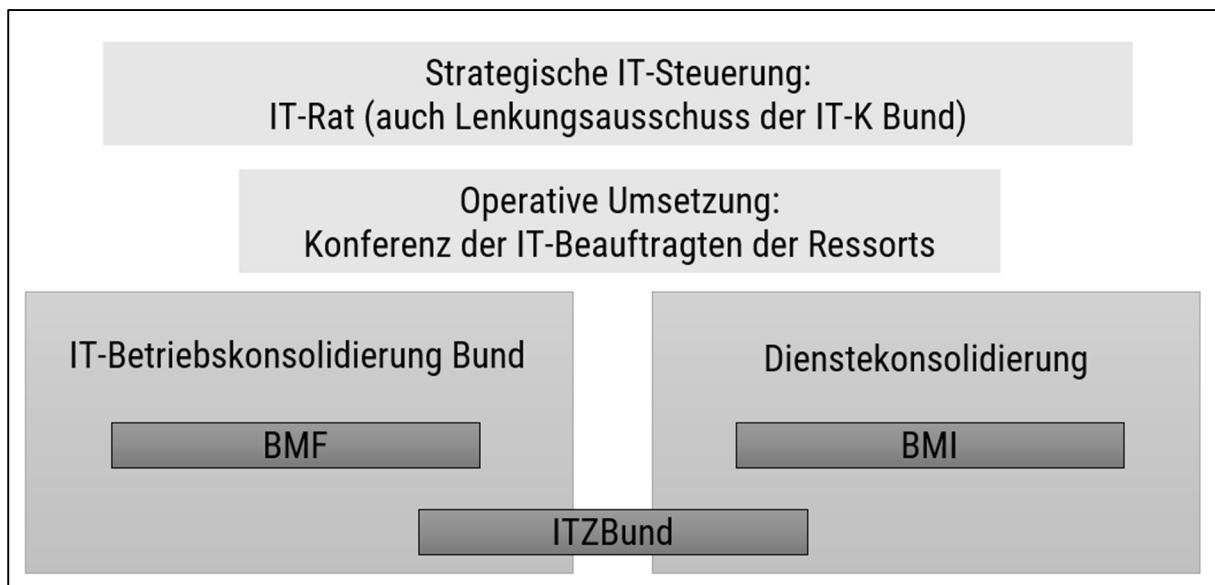
bisherige Projektstruktur im BMI einschließlich der GPL wurde aufgelöst. Seit der Neuorganisation im Jahr 2019 steuert der IT-Rat als Lenkungsausschuss die IT-K Bund strategisch.

Auf Bitten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages prüft der Bundesrechnungshof das Projekt IT-K Bund begleitend.

Abbildung 1

Das Projekt IT-K Bund nach der Neuorganisation

Strategische Steuerung und operative Umsetzung der Ziele der IT-K Bund



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesregierung.

Zielerreichung in der IT-K Bund

Ein Teilziel der IT-K Bund war es, ein ressortübergreifendes IT-Controlling einzurichten (ehemaliges Teilprojekt 4). Damit wollte die Bundesregierung Transparenz über die IT innerhalb der Bundesverwaltung herstellen. Sie beabsichtigte Daten und Informationen zusammenzutragen, die sie benötigt, um die IT des Bundes und die IT-K Bund strategisch und operativ zu steuern. Das ressortübergreifende IT-Controlling war ursprünglich im damaligen Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur — heute Bundesministerium für Digitales und Verkehr — angesiedelt. Das BMI hat diese Aufgabe Ende 2018 übernommen. Seitdem ist es ihm nicht gelungen, die Umsetzung des zentralen IT-Controllings Bund voranzubringen. Vorarbeiten, insbesondere eine umfangreiche Konzeption, die der IT-Rat bereits im Jahr 2017 beschlossen hatte, führte es nicht weiter. Die ohnehin knappen personellen Ressourcen betraute es zwischenzeitlich mit anderen Aufgaben.

Ein weiteres Ziel der IT-K Bund war, die NMO aufzubauen. Das BMI hat diese Aufgabe seit dem Jahr 2017 inne. Die NMO soll die IT-Nachfrage aus den Ressorts bündeln und das

zentrale IT-Angebot des Bundes darauf ausrichten. Das BMI maß dieser Aufgabe bislang zu wenig Bedeutung bei. Wegen Personalmangels setzte es seine Arbeiten an der NMO zeitweise aus. Auch die IT-Nachfrage erhob es nur unzureichend. Es wird noch Jahre dauern, bis die NMO vollständig arbeitsfähig sein wird. Solange fehlt der Bundesregierung ein wesentlicher Baustein der zentralen IT des Bundes. Dies erschwert es ihr, das IT-Angebot für die Bundesverwaltung bedarfsgerecht zu entwickeln.

Diese beiden Mängel gefährden die Zielerreichung der IT-K Bund. Der Bundesrechnungshof hatte dies bereits in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur IT-Konsolidierung Bund vom April 2021 dargestellt. Beide Mängel werden aktuell im Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages verfolgt und sind daher nicht Gegenstand dieses Berichts.

In diesem Bericht hat der Bundesrechnungshof weitere Prüfungserkenntnisse zur Zielerreichung in der IT-K Bund zusammengefasst.

2 IT-Beschaffungsbündelung

2.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung plante, die IT-Beschaffung in der Bundesverwaltung zu zentralisieren. Gemäß ihrer IT-Strategie sollte die IT-Beschaffungsbündelung dazu beitragen, in der Bundesverwaltung u. a.

- Standards wie die Nachhaltigkeit, die IT-Architektur sowie die IT-Sicherheit und den Datenschutz einfacher umzusetzen,
- Skaleneffekte beim Einkauf zu erzielen und
- den Beschaffungsaufwand zu reduzieren.¹¹

Sie richtete dafür ein eigenes Teilprojekt in der IT-K Bund im BMI (ehemaliges Teilprojekt 5) ein. Dieses erarbeitete ein Zielbild für die IT-Beschaffungsbündelung, das der IT-Rat im Juni 2016 beschloss. Das BMI richtete demgemäß die Zentralstelle für IT-Beschaffungen (ZIB) im Beschaffungssamt des BMI für die unmittelbare Bundesverwaltung ein. Die ZIB sollte „grundsätzlich als Vergabestelle für planbare Einzelvergaben und bündelungsfähige Bedarfe (Rahmenverträge) für das ITZBund sowie für die Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung“ fungieren. Alle sollten ihre Bedarfe an planbaren IT-Einzelvergaben vorab an die ZIB melden (sogenannte Ex-Ante-Meldungen). Das BMI beschrieb in einer Soll-Konzeption für die IT-Beschaffungsbündelung, wie es das Zielbild umsetzen wollte.

¹¹ IT-Strategie der Bundesverwaltung 2017-2021 (Version 1.0, Stand: 19. Januar 2017), Beschluss des IT-Rates 2017/6 vom 19. Januar 2017.

Die erste Soll-Konzeption in der Version 1.2 von Juni 2016 definierte drei Ziel-Konsolidierungsstufen für die Beschaffungsbündelung (siehe Abbildung 2):

- Stufe 1: Die ZIB verantwortet die IT-Rahmenverträge des Bundes.
- Stufe 2a: Die ZIB führt planbare IT-Einzelvergaben mit Auftragswerten ab dem jeweils gültigen EU-Schwellenwert der Europäischen Union (derzeit 135 000 Euro) durch. Dafür melden die Ressorts ihren Bedarf mittels eines Bedarfserhebungstools.
- Stufe 2b: Die ZIB führt planbare IT-Einzelvergaben mit Auftragswerten ab einer individuellen anforderungsgerechten Wertgrenze pro Ressort durch.¹²

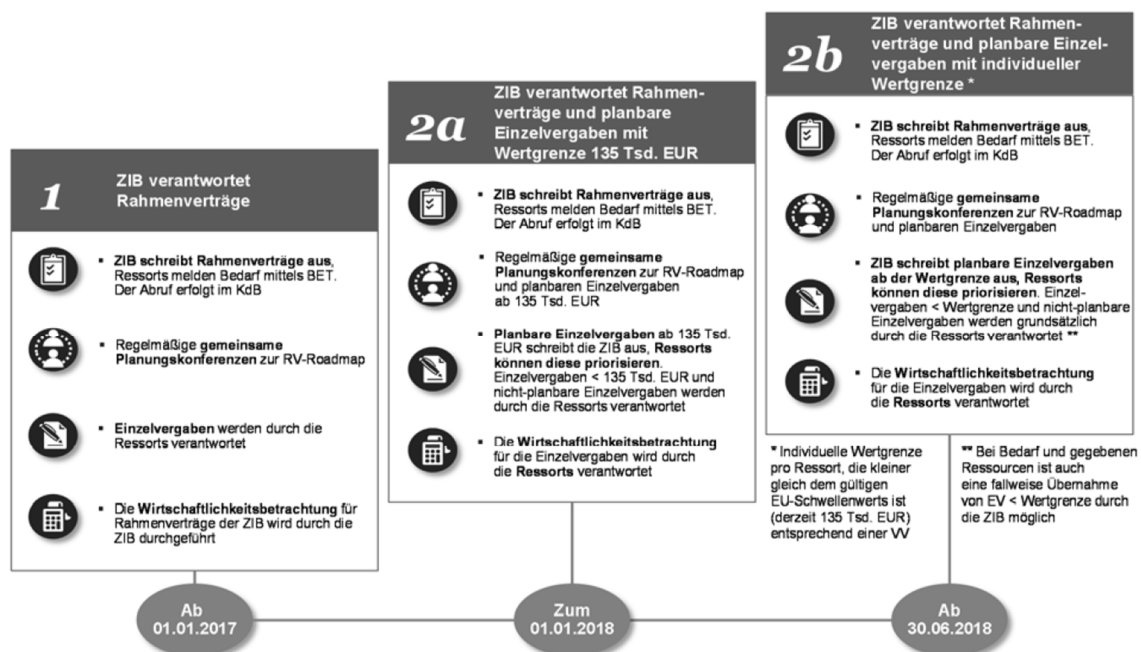
Gemäß dieser Planung, sollte die ZIB die oben genannten Stufen zu folgenden Zeitpunkten umsetzen:

- Stufe 1 ab dem 1. Januar 2017,
- Stufe 2a ab dem 1. Januar 2018 und
- Stufe 2b ab dem 30. Juni 2018.

Abbildung 2

Zielstufen für die IT-Beschaffungsbündelung

Ziele aus dem Jahr 2017



Grafik: BMI.

Quelle: BMI.

¹² Diese Wertgrenze ist in individuellen Rahmenverwaltungsvereinbarungen des BMI mit den Ressorts festzulegen.

Zudem sollten die Ressorts möglichst für jedes Ressort, mindestens aber für jede Behörde eine eigene Vergabestelle (RBV¹³) einrichten. Diese sollten die IT-Bedarfe der Ressorts koordinieren und als Schnittstelle zur ZIB fungieren. Die weitere Ausgestaltung der RBVen oblag den Ressorts.

Im November 2018 schrieb das BMI die Soll-Konzeption für die IT-Beschaffungsbündelung in der Version 2.0 fort. Die KoITB beschloss diese im Dezember 2018. Damit verschob das BMI den Beginn der Umsetzung der Stufe 2a um zwei Jahre und der Stufe 2b um viereinhalb Jahre.

Ab Januar 2020 evaluierte das BMI den Erfolg von Stufe 1 der IT-Beschaffungsbündelung. Im Dezember 2020 legte es dem IT-Rat darüber einen Bericht vor. In diesem stellte das BMI dar, dass die ZIB erst beginnen würde die Stufe 2a umzusetzen, wenn sie ausreichend Personal gewonnen habe, um alle Aufgaben aus Stufe 1 zu bewältigen. Zudem berichtete das BMI, dass nur 12 % der Behörden ihre IT-Einzelvergaben vorab an die ZIB meldeten.¹⁴ Daher könne diese das vorhandene Bündelungspotenzial nicht nutzen. Darüber hinaus wären mehr als die Hälfte der Ressorts und Behörden, die sich an der Evaluierung beteiligten, nicht bereit, ihre planbaren IT-Einzelvergaben von der ZIB ausführen zu lassen. Im aktuellen Fortschrittsbericht zur IT-K Bund weist das BMI für die ZIB einen Stellenbesetzungsgrad von 75 % aus.

Neben der ZIB fungierten auch die Vergabestellen des ITZBund und der BWI GmbH¹⁵ als zentrale IT-Beschaffungsstellen.¹⁶ Die ZIB erhob regelmäßig Daten bei den Behörden, um u. a. Indikatoren für den Erfolg der Beschaffungsbündelung zu berechnen. Einer der Indikatoren gab zum Beispiel an, wie groß der Anteil am IT-Beschaffungsvolumen der unmittelbaren Bundesverwaltung war, den die zentralen IT-Beschaffungsstellen durchführten. Die damalige Bundesregierung hatte keine Indikatoren definiert, die zum Beispiel widerspiegeln, inwieweit die zentralen IT-Beschaffungsstellen in ihren Ausschreibungen die Standards des Bundes berücksichtigen.

Im September 2021 legte das BMI der KoITB mit der Version 3.0 eine neue Soll-Konzeption für die IT-Beschaffungsbündelung zum Beschluss vor. Gemäß dieser fungierte die ZIB nunmehr als einzige zentrale IT-Beschaffungsstelle. Das Konzept sah nicht mehr verbindlich vor, Einzelvergaben der Behörden in der zentralen IT-Beschaffungsstelle zu bündeln (Stufen 2a und 2b). Die ZIB sollte die Zusammenarbeit mit den RBVen intensivieren. Das BMI plant ab März 2022, die Zusammenarbeit mit einer solchen RBV zu pilotieren und diese ab dem Jahr 2023 zu evaluieren. Die Ergebnisse sollen musterhaft in den Ausbau anderer RBVen einfließen. Das BMI setzt sich nun das Ziel, bis Ende 2024 mit allen Ressorts Zusammenarbeits- bzw. Verwaltungsvereinbarungen zu schließen. In diesen will es u. a. die Übernahme von Einzelvergaben regeln. Es beabsichtigt, die ZIB als „Anlaufstelle für Fachfragen zur IT-Be-

¹³ Ressort- bzw. behördeneigene Vergabestelle.

¹⁴ Sogenannte Ex-Ante-Meldungen.

¹⁵ Die BWI GmbH (BWI) ist eine Inhouse-Gesellschaft des Bundes, welche vom BMVg als Vertreter des Gesellschafters Bund geführt wird. Die BWI hatte die IT der Bundeswehr konsolidiert und betreibt diese.

¹⁶ Mit Einschränkungen.

schaffung“ zu etablieren. Wie die ZIB künftig einheitliche Standards bei IT-Beschaffungen, zum Beispiel für die Nachhaltigkeit, die IT-Architektur, die IT-Sicherheit und den Datenschutz, ressortübergreifend wirksam durchsetzen und nachhalten will, beschrieb das BMI in seiner aktuellen Soll-Konzeption nicht.

Das BMI informierte den IT-Rat, dass die KoITB eine Soll-Konzeption für die IT-Beschaffungsbündelung beschlossen habe. Es berichtete zudem, dass darin das Zielbild der IT-Beschaffungsbündelung angepasst wurde. „Begriffsklarstellungen und Lerneffekte“ hätten dies notwendig gemacht. Die neue Soll-Konzeption legte das BMI dem IT-Rat weder zur Information noch zur Beschlussfassung vor.

2.2 Würdigung

Die Version 3.0 der Soll-Konzeption für die IT-Beschaffungsbündelung baut dezentrale IT-Beschaffungen weiter aus und festigt diese. Die Bundesregierung hat damit wesentliche Ziele der IT-Beschaffungsbündelung und der IT-K Bund aufgegeben. Sie hat versäumt, dies ausreichend zu begründen. Das BMI hat zwar eine mangelnde Konsolidierungsbereitschaft der Ressorts festgestellt, dafür aber im IT-Rat keine Lösung gesucht. Anstatt die Ziele der IT-Beschaffungsbündelung zu beschränken, hätte es zum Beispiel zunächst dafür sorgen können, die ZIB mit ausreichend Personal für den stufenweisen Aufbau der IT-Beschaffungsbündelung auszustatten. Stattdessen hat es die IT-Beschaffungsbündelung strategisch neu ausgerichtet und die Version 3.0 der Soll-Konzeption von der KoITB, einem rein operativen Entscheidungsgremium der IT-Steuerung, beschließen lassen. Diese wesentlichen Änderungen an den Zielen für die IT-Beschaffungsbündelung sind von strategischer Bedeutung. Das BMI hätte sie daher im IT-Rat – dem zuständigen strategischen Entscheidungsgremium – beschließen müssen.

Inwieweit die Bundesregierung mit der neu ausgerichteten IT-Beschaffungsbündelung die erhofften Skaleneffekte und Synergien erzielen kann, ist offen. Das BMI hat in der Soll-Konzeption Version 3.0 nicht überzeugend dargestellt, wie es die RBVen in den Ressorts künftig dazu bewegen will, die Standards des Bundes zum Beispiel für die Nachhaltigkeit, die IT-Architektur, die IT-Sicherheit und den Datenschutz ressortübergreifend einzuhalten. Bislang ist es dem BMI nicht gelungen, dafür zu sorgen, dass die Ressorts ihre IT-Einzelvergaben vollständig vorab an die ZIB melden.

Die Bundesregierung hätte Indikatoren definieren müssen, die die Zielerreichung der IT-Beschaffungsbündelung besser widerspiegeln. Zum Beispiel fehlen Indikatoren um festzustellen, inwieweit die zentrale und die dezentralen IT-Beschaffungsstellen in ihren Ausschreibungen die Standards des Bundes berücksichtigen.

2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, die neuen strategischen Ziele der IT-Beschaffungsbündelung dem IT-Rat als strategischem Entscheidungsgremium der IT-Steuerung des Bundes vorzulegen. Dabei sollte es insbesondere darstellen,

- warum die Ziele der IT-Beschaffungsbündelung geändert werden mussten und
- inwieweit Lösungsalternativen, zum Beispiel Personalaufbau bei der ZIB oder Steigerung der Konsolidierungsbereitschaft der Ressorts betrachtet wurden.

Das BMI und die ZIB sollten die Version 3.0 der Soll-Konzeption weiter ausgestalten, um künftig einheitliche Standards zum Beispiel für die Nachhaltigkeit, die IT-Architektur, die IT-Sicherheit und den Datenschutz bei dezentralen IT-Beschaffungen ressortübergreifend wirksam durchsetzen und nachhalten zu können. In einem ersten Schritt hätten sie sicherzustellen, dass alle Behörden auch ihre IT-Beschaffungen vorab an die ZIB melden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof dem BMI empfohlen, in einer fortzuschreibenden IT-Strategie der Bundesverwaltung die strategischen Ziele für die IT-Beschaffungen innerhalb der Bundesverwaltung neu festzulegen. Hierzu sollte das BMI Indikatoren definieren, die insbesondere widerspiegeln, inwieweit in der unmittelbaren Bundesverwaltung IT wirtschaftlich beschafft wird und Standards des Bundes eingehalten werden. Dazu sollten die Indikatoren den SMART-Kriterien¹⁷ genügen.

2.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat bekräftigt, dass die ZIB künftig planbare Einzelvergaben von den Ressorts übernehmen soll. Die ZIB bemühe sich intensiv, Personal aufzubauen. Das BMI habe entschieden, einen Dienstort der ZIB in Erfurt zu etablieren. Dort könne es Stellen einfacher besetzen. Es erwarte daher den Stellenbesetzungsgrad bei der ZIB zu steigern.

Bei der Übernahme der Einzelvergaben müssten auch die Ressorts mitwirken. Das BMI könne den Aufgabenübergang und Zuständigkeitswechsel bei den Einzelvergaben nicht erzwingen. Bereits mit der ersten Soll-Konzeption im Jahr 2016 sei beschlossen worden, dass die Ressorts RBVen aufbauen. Es sei aber Aufgabe der Ressorts, strategische Ziele für die IT des Bundes einzuhalten und gemeinsam verabschiedete Ziele umzusetzen. Dennoch hätten nicht alle Ressorts bislang RBVen etabliert. Diese sollen die Ressorts nun gemäß der Soll-Konzeption 3.0 bis Ende 2024 einrichten. Dazu möchte es die Ressorts motivieren, indem es die Zusammenarbeit mit den RBVen pilotiere.

¹⁷ Specific (Spezifisch), Measurable (Messbar), Achievable (Erreichbar), Reasonable (Angemessen), Time-bound (Terminiert).

Dass die Quote der vorab an die ZIB gemeldeten planbaren Einzelvergaben nicht zufriedenstellend sei, habe das BMI bereits im IT-Rat eskaliert. Es habe mit der Soll-Konzeption 3.0 verbindlich festgelegt, die Quote der vorab gemeldeten planbaren Einzelvergaben bis zum Jahr 2030 von derzeit 12 % auf 95 % zu steigern. Zudem überarbeite es das dafür notwendige IT-System¹⁸. Das BMI hat in seiner Stellungnahme zugesichert, einheitliche Standards bei dezentralen IT-Beschaffungen in den Ressorts durchzusetzen und nachzuhalten. Diese will es in den Zusammenarbeits- oder Verwaltungsvereinbarungen berücksichtigen.

Das BMI schreibe derzeit die IT-Beschaffungsstrategie im Einklang mit der IT-Strategie des Bundes fort. Es sagte in seiner Stellungnahme nicht zu, dabei Indikatoren festzulegen, die widerspiegeln, inwieweit in der unmittelbaren Bundesverwaltung IT wirtschaftlich beschafft wird und die Standards des Bundes eingehalten werden. Es erwartet, dass durch die Anforderungsdefinition der NMO für zu beschaffende IT-Lösungen künftig ein hohes Maß an Standardisierung erreicht werde.

Die Ressorts, einschließlich BMI, hätten weder in den Ressortarbeitsgruppen noch in der KoITB festgestellt, dass man mit der Soll-Konzeption 3.0 von den ursprünglichen Zielen der IT-Beschaffungsbündelung abweiche. Die Ziele sollen nunmehr auf anderem Wege erreicht werden. Auch in der KoITB wäre der Wunsch nach einer Beschlussfassung durch den IT-Rat nicht aufgekommen. Das BMI habe den IT-Rat über die Beschlussfassung der Soll-Konzeption 3.0 in der KoITB informiert. Die Ressorts hätten in eigener Zuständigkeit darauf hinweisen können, sofern sie eine Beschlussfassung des IT-Rates für notwendig gehalten hätten.

2.5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die IT-Beschaffungsbündelung nur weiter voranschreiten kann, wenn

- sich die Ressorts konsolidierungsbereit zeigen,
- die ZIB über ausreichend Personal verfügt
- und das dafür vorgesehene IT-System auch entsprechend ertüchtigt ist.

Das BMI hätte den IT-Rat informieren müssen, dass die Ressorts keine RBVen einrichteten, obwohl dies seit dem Jahr 2016 beschlossen ist. Denn RBVen sind eine Voraussetzung für die IT-Beschaffungsbündelung. Der IT-Rat als Lenkungsausschuss der IT-K Bund muss solche Probleme lösen. Stattdessen haben die Vertreter der Ressorts auf der operativen Ebene der KoITB die Einrichtung der RBVen in den Ressorts bis zum Jahr 2024 aufgeschoben. Sollte dies bis dahin gelingen, hätte die Bundesregierung acht Jahre benötigt, um die organisatorischen Voraussetzungen für die IT-Beschaffungsbündelung zu schaffen.

¹⁸ Das sogenannte Bedarfserhebungstool (BET).

Die ursprünglichen Ziele der IT-Beschaffungsbündelung sahen vor, dass die ZIB alle planbaren Einzelvergaben der Ressorts übernimmt. Mit der Soll-Konzeption 3.0 für die IT-Beschaffungsbündelung strebt das BMI dies Ziel nicht mehr verbindlich an. Inwieweit es noch erreicht werden kann, bleibt offen und hängt nunmehr von der Konsolidierungsbereitschaft der Ressorts und der ZIB ab.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Würdigungen und Empfehlungen.

3 Dienstekonsolidierung

3.1 Ziele der Dienstekonsolidierung

3.1.1 Sachverhalt

Das Teilprojekt Dienstekonsolidierung¹⁹ der IT-K Bund hat die Aufgabe, bis zum Jahr 2025 für jeweils gleichartige Anwendungsfälle (Dienste) maximal zwei IT-Lösungen bereitzustellen. Die Bundesregierung wollte damit Doppel- und Mehrfachentwicklungen von IT-Systemen mit gleichem Funktionsumfang in der unmittelbaren Bundesverwaltung²⁰ vermeiden.²¹ Zum Beispiel plante sie, für den Dienst „Akten- und Dokumentenverwaltung“ eine IT-Lösung in der Bundesverwaltung zentral beim ITZBund bereitzustellen. Das BMI erstellte eine „Strategie Dienstekonsolidierung“ für die Jahre 2018 bis 2025. Darin nahm es auch eine sogenannte Dienstelandkarte²² auf. Mit dieser definierte es, für welche ressortübergreifend konsolidierbaren Dienste die Dienstekonsolidierung IT-Lösungen entwickeln wollte. Der IT-Rat beschloss die „Strategie Dienstekonsolidierung“ mit diesem Projektziel im Januar 2018. Für die Erreichung der Ziele der Dienstekonsolidierung verfügt das BMI bis zum Jahr 2025 über rund 1 Mrd. Euro. Das BMI erwartet, dass diese Haushaltsmittel nicht reichen.

Die Dienstekonsolidierung erarbeitet ihre IT-Lösungen in sogenannten IT-Maßnahmen. Damit setzt sie die Ziele aus der „Strategie Dienstekonsolidierung“ operativ um. Die IT-Maßnahmen plant das BMI jährlich im sogenannten IT-Rahmenkonzept des Bundes²³ (IT-Rahmenkonzept) und stimmt dieses mit der KoITB ab.²⁴

¹⁹ Ehemals Teilprojekt 6 der IT-K Bund.

²⁰ Einige Ressorts oder Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung sind von der IT-Konsolidierung des Bundes ausgenommen.

²¹ Beschluss des Bundeskabinetts am 20. Mai 2015, Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund, https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/it_konsolidierung_bund_grobkonzept.pdf?__blob=publicationFile.

²² Eine Dienstelandkarte ist eine grafische Darstellungsform, die Dienste sachlich strukturiert und bestimmte Attribute der Dienste (zum Beispiel Status der Dienste) heraushebt. Auch Soll-Dienstelandkarte genannt.

²³ Jährliche zu erstellende Planungsgrundlage für die IT-Maßnahmen des Bundes.

²⁴ Seit dem Jahr 2018 steuert die Bundesregierung ihre IT strategisch im IT-Rat und operativ in der KoITB.

Im Dezember 2019 legte das BMI der KoITB das IT-Rahmenkonzept für das Jahr 2021 zum Beschluss vor. Darin legte es dar, dass es keine neuen IT-Maßnahmen aufnehmen könne. Die Ressourcen der Dienstekonsolidierung reichten hierfür nicht aus. In den IT-Rahmenkonzepten der folgenden Jahre nahm das BMI eine neue IT-Maßnahme auf. Mit dieser wollte es eine bestehende IT-Lösung ertüchtigen. Ab dem Jahr 2020 stellte es wichtige Aufgaben der Dienstekonsolidierung zurück und begründete dies mit fehlendem Personal.

Wenn im IT-Rahmenkonzept IT-Maßnahmen neu hinzukommen, wegfallen oder zusammengelegt werden, muss das BMI gegebenenfalls auch die Dienstelandkarte fortschreiben. Im September 2021 kündigte es in der KoITB an, die „Strategie der Dienstekonsolidierung“ „*grundlegend*“ zu überarbeiten. So wollte es u. a. die bis zum Jahr 2025 gültige Dienstelandkarte entsprechend „*des Umsetzungsstandes in den IT-Maßnahmen und der prognostizierten Umsetzbarkeit bis 2025*“ anpassen. Das BMI beabsichtige auch, Dienste, für die es bis zum Jahr 2025 keine produktiven IT-Lösungen bereitstellen kann, aus der Dienstelandkarte zu entfernen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Diese Dienste will das BMI in der Dienstekonsolidierung nicht weiter betrachten.

Dienst	IT-Maßnahme	Projektnummer	Erläuterung
VR-Komposition ²⁵	keine		
E-Partizipationsdienst bzw. E-Diskurs und E-Konsultationsdienst	Beteiligungsplattform E-Partizipation	TP6-DK-2020-04	Die IT-Maßnahme ist seit dem Jahr 2018 beschlossen und bislang noch nicht gestartet.
Datenaustauschdienst	Keine		
Entscheidungsunterstützungsdienst und Vernetzungsdienst	Analytics in der Bundesverwaltung	TP6-DK-2019-12	Die Umsetzung ist seit dem Jahr 2017 beschlossen.
Sprachendienst bzw. Maschinelle Übersetzung	Maschinelles Übersetzungssystem zur Inhaltserschließung für die Bundesverwaltung	TP6-DK-2020-05	Die Umsetzung ist seit dem Jahr 2018 beschlossen.
Vorschau und Evidenz	Digitale Plattform für Vorschau und Evidenz	TP6-DK-2019-06	Die Umsetzung ist seit dem Jahr 2017 beschlossen.
Kundenmanagement	Keine		
Dienstunfallfürsorge	Keine		
Weitere Personaldienste wie Personaleinsatzplanung und Personalakte	Personalverwaltungssysteme des Bundes	TP6-DK-2015-09	Weiterentwicklung des bestehenden IT-Systems.
Dienste zur Public-Key-Infrastruktur (PKI) und qualifizierte elektronische Signatur (QES)	Analyse der PKI- und QES-Landschaft	TP6-DK-2019-11	Die Umsetzung ist seit dem Jahr 2017 beschlossen und bislang noch nicht gestartet.

Quelle: BMI.

Bei den vorgenannten Diensten seien „*weitergehende umfassende Evaluations- und Entwicklungsarbeiten oder der Aufbau von investitionsintensiven neuen Infrastrukturumgebungen notwendig*“. Das BMI rechnet daher bis zum Jahr 2025 „*nicht mit einer produktiven Bereitstellung dieser Dienste*“. IT-Lösungen für diese Dienste will das BMI in der künftigen NMO (siehe Tz. 1) erarbeiten. Auch dem Entwurf der überarbeiteten „Strategie Dienstekonsolidierung“ entsprechend sah das BMI vor, bis zum Jahr 2025 keine neuen IT-Maßnahmen mehr zu beginnen.

²⁵ Funktionalitäten zur Bereitstellung komplexer Darstellungen im Bereich virtueller Realitäten (Virtual Reality).

Darüber hinaus wollte das BMI IT-Maßnahmen in andere Programme wie die „Gemeinsame IT des Bundes“²⁶ oder die Linienorganisationen des Bundes²⁷ auslagern. Mit Abschluss der Dienstekonsolidierung beabsichtigt das BMI, die Zielerreichung der Dienstekonsolidierung zu evaluieren. Darauf aufbauend will es u. a. auch das Programm „Gemeinsame IT des Bundes“ planen.

Die Tabelle 2 listet IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung auf, für deren Umsetzung das BMI Stand Dezember 2021 keinen Verantwortlichen benannt hatte.

Tabelle 2

Für diese IT-Maßnahmen gibt es keine Umsetzungsverantwortliche.

IT-Maßnahme	Projektnummer	Erläuterung
Digitales Lernen	TP6-DK-2019-14	IT-Maßnahme ruht seit dem Jahr 2018.
Modernisierung des ITR4Web	TP6-DK-2016-07	IT-Maßnahme läuft seit dem Jahr 2016 und ruht seit dem Jahr 2020.
Modernisierung des WiBe-Kalkulators	TP6-DK-2017-04	IT-Maßnahme läuft seit dem Jahr 2017 und ruht seit dem Jahr 2020.
Etablieren einer IT-Lösung für das IT-Controlling Bund	TP6-DK-2020-01	IT-Maßnahme läuft seit dem Jahr 2019 und ruht seit Oktober 2020.

Quellen: BMI.

Die Dienstekonsolidierung entwickelt auch IT-Lösungen für die Bundesverwaltung, die in den Ressorts für die Digitalisierung eingesetzt werden können. Das BMI beabsichtigte, die grundlegend überarbeitete „Strategie Dienstekonsolidierung“ mit den Ressorts abzustimmen. Danach will es diese dem IT-Rat zum Beschluss vorlegen. Inwieweit das BMI die IT-Bedarfe der Ressorts, zum Beispiel für deren Verwaltungsdigitalisierung, dabei berücksichtigte, lässt der Entwurf offen.

Im März 2021 berichtete das BMI an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, dass für 39,8 % aller Dienste IT-Lösungen ressortübergreifend bereitstünden (Key-Performance-Indikator 1). Dabei zählte das BMI auch IT-Lösungen mit, die vor Beginn der Dienstekonsolidierung begonnen oder fertiggestellt wurden. Im aktuellen Fortschrittsbericht stieg diese Zahl auf 61,2 %. Diese „Verbesserung“ ergebe sich auch aus der *„Schärfung der Zielerreichung für die Dienstekonsolidierung durch Verlagerung von Diensten“*.

²⁶ Seit dem Jahr 2021 entwickelt und betreibt die Bundesregierung im Programm „Gemeinsame IT des Bundes“ IT-Lösungen für die Bundesverwaltung. Die IT-Maßnahmen dafür plant sie im IT-Rahmenkonzept des Bundes. Gemäß dem Grobkonzept der IT-Konsolidierung Bund ging die Aufgabe des Programms „Gemeinsame IT des Bundes“ im Teilprojekt 6 (Dienstekonsolidierung) des Projektes IT-K Bund auf.

²⁷ Wie „IT-Planungsrat“, „Digitalisierungsprogramm“, „Netze des Bundes“, „VS-Bearbeitung, VS-Kommunikation“, „Zentraler IT-Dienstleister des Bundes“.

3.1.2 Würdigung

Das BMI hat bereits im Jahr 2019 begonnen, keine neuen IT-Maßnahmen mehr in die IT-Rahmenkonzepte aufzunehmen. Damit hat es die Ziele der Dienstekonsolidierung eingeschränkt. Mit dem überarbeiteten Entwurf der „Strategie Dienstekonsolidierung“ beabsichtigt das BMI, die Ziele der Dienstekonsolidierung bei gleichbleibenden Haushaltsmitteln weiter zu reduzieren. Es beschränkt sich auf IT-Maßnahmen, die es bis zum Ende der Projektlaufzeit voraussichtlich umsetzen kann. Das BMI hat bislang versäumt, Handlungsalternativen zu diesem Vorgehen zu ermitteln und diese dem IT-Rat vorzulegen. Es hätte zum Beispiel die Personalausstattung der Dienstekonsolidierung verbessern oder auch die Projektlaufzeit der Dienstekonsolidierung über das Jahr 2025 hinaus verlängern können. Inwieweit der überarbeitete Entwurf der „Strategie Dienstekonsolidierung“ die IT-Bedarfe der Ressorts berücksichtigt hat, ist derzeit offen.

Da sich der Key-Performance-Indikator 1 nur noch am eingeschränkten Umfang der Dienstekonsolidierung orientiert, ist er nicht geeignet, den Erfolg der Dienstekonsolidierung zu messen.

3.1.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, den Entwurf für die überarbeitete „Strategie Dienstekonsolidierung“ alsbald dem IT-Rat vorzulegen. Dabei sollte es insbesondere darstellen, inwieweit es Handlungsalternativen, wie eine bessere Personalausstattung der Dienstekonsolidierung oder eine Verlängerung der Projektlaufzeit untersucht hat.

Das BMI sollte Indikatoren wählen, die geeignet sind, den Fortschritt der Dienstkonsolidierung gemessen an den ursprünglichen Zielen zu bestimmen.

3.1.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat geantwortet, dass es die Ziele der Dienstekonsolidierung nicht eingeschränkt habe. Es passe lediglich den inhaltlichen Umfang des Projekts an die Ressourcen an, über die es verfüge. Dabei habe es Handlungsalternativen wie eine Verlängerung der Projektlaufzeit oder eine bessere Ausstattung mit Personal betrachtet, aber bei den bestehenden Rahmenbedingungen nicht für realisierbar gehalten. Eine Verlängerung der Projektlaufzeit berge unkalkulierbare Risiken für die parallel aufzubauende Gemeinsame IT des Bundes und die NMO. Das BMI habe das ressortübergreifende Gremium der Dienstekonsolidierung²⁸ darüber informiert, in welchem Umfang die Ziele der Dienstkonsolidierung angepasst und nachgeschärft worden seien. Diese angepasste Strategie sei noch zu finalisieren. Das BMI habe

²⁸ Sogenannte Arbeitsgemeinschaft Dienstekonsolidierung.

sie aus formalen Gründen nicht mehr, wie ursprünglich geplant, dem IT-Rat vorlegen können und werde dies auch nicht nachholen.

Das BMI erklärte, dass es den Indikator (Key-Performance-Indikator 1) weiterhin für geeignet halte, die Zielerreichung der Dienstekonsolidierung zu messen. Die Ziele der Dienstekonsolidierung hätten sich nicht geändert. Für den Indikator werde nur in geringem Umfang die „Grundgesamtheit“ angepasst.

3.1.5 Abschließende Bewertung

Der IT-Rat hatte mit der „Strategie Dienstekonsolidierung“ den Umfang der zu konsolidierenden Dienste festgelegt. Indem das BMI diesen nun begrenzt, schränkt es die ursprünglichen Ziele der Dienstekonsolidierung ein. Dies muss es mit dem IT-Rat als Lenkungsausschuss der IT-K Bund abstimmen. Auch im Gremium der Dienstekonsolidierung haben die Ressorts der neuen „Strategie Dienstekonsolidierung“ nicht zugestimmt.

Der Indikator (Key-Performance-Indikator 1) gibt den Anteil der Dienste, für die das BMI IT-Lösungen bereitstellt, in Bezug auf eine festgelegte Gesamtanzahl von Diensten an. Indem das BMI diese Gesamtanzahl von Diensten einschränkt, wächst der gemessene Projekterfolg. Gleichwohl wird das BMI die ursprünglichen Ziele der Dienstekonsolidierung verfehlen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Würdigungen und Empfehlungen.

3.2 Personaleinsatz im BMI

3.2.1 Sachverhalt

Ende Dezember 2019 löste die Bundesregierung die bisherige Projektstruktur der IT-K Bund einschließlich der GPL auf. Im Zuge dieser Neuorganisation behielt das BMI die Zuständigkeit für die Dienstekonsolidierung und für einzelne Aufgaben der ehemaligen GPL, wie

- eine NMO zu etablieren,
- die Architekturvorgaben für die IT des Bundes fortzuschreiben, zu operationalisieren und zu überwachen sowie
- das zentrale IT-Controlling Bund weiter aufzubauen.

Es überführte die verbleibende Projektorganisation der IT-K Bund in eine Linienorganisation.²⁹ Das BMI erhielt 138,5 Stellen aus dem Stellenkontingent der IT-K Bund. Im seinem

²⁹ Das Teilprojekt 5, IT-Beschaffungsbündelung, war bereits zum 31. Dezember 2018 als Daueraufgabe in die Linienorganisation überführt worden.

aktuellen Fortschrittsbericht gab es an, dass für die Dienstekonsolidierung im Jahr 2020 ein Bedarf von 108 Stellen bestand. 53,5 Stellen seien im BMI Aufgaben der Dienstekonsolidierung zugewiesen gewesen. 55 Stellen aus der IT-K Bund habe es für Aufgaben eingesetzt, die die Umsetzung der Dienstekonsolidierung übergreifend begleiteten. Für 53,5 Stellen machte das BMI Angaben zur Stellenbesetzung. Demnach waren 45,5 Stellen zum Stichtag Ende des Jahres 2021 besetzt. Wie viele der übrigen 55 Stellen besetzt waren, gab das BMI nicht an. Dem BVA waren weitere 30 Stellen zugewiesen. Zum 31. Dezember 2021 wies das BMI davon 14 Stellen als besetzt aus.

Der Bundesrechnungshof thematisierte die Personalsituation im BMI nach der Neuorganisation der IT-K Bund bereits in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur IT-K Bund der Jahre 2020 und 2021: Schon im ersten Jahr der Neuorganisation 2020 hatte das BMI in seinem Fortschrittsbericht Terminverzögerungen wegen Personalmangels als Risiko für die Dienstekonsolidierung benannt. Als Gegenmaßnahme wollte es u. a. seine internen Ressourcen und Aktivitäten weiter priorisieren. Die Corona-Krise verschärfte die Personalsituation in der Dienstekonsolidierung derart, dass das BMI nach eigenen Angaben Personal von nicht-priorisierten IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung und Querschnittsaufgaben abzog. Darüber hinaus stockten u. a. die Arbeiten an den Konzeptionen zur NMO und zum zentralen IT-Controlling Bund aufgrund von Personalengpässen. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMI, die angemessene Personalausstattung der Dienstekonsolidierung und der weiteren Aufgaben aus der IT-K Bund zu forcieren. Zudem sollte es die Personalsituation transparent im Fortschrittsbericht darstellen.

Das BMI hat inzwischen einen Mehrbedarf von 21 Stellen für die Dienstekonsolidierung ermittelt. Diesen begründete es damit, dass die Verwaltungsdigitalisierung entsprechend des Koalitionsvertrages für die 20. Legislaturperiode schneller und effektiver vorangebracht werden solle. Dieser Anspruch sei nur mit einem personellen Aufwuchs des Programms Dienstekonsolidierung zu schaffen. Insbesondere in folgenden Bereichen bedürfe es dazu neuer Stellen:

- Ausbau des übergreifenden Architektur- und Portfoliomanagements,
- Aufbau eines übergreifenden Risikomanagements und Weiterentwicklung des Maßnahmen-Controllings,
- Verstärkung der Maßnahmen der Gemeinsamen IT des Bundes sowie
- Umsetzung des Souveränen Arbeitsplatzes.

Das BMI argumentierte, dass beim Ausbau des übergreifenden Architektur- und Portfoliomanagements der Mehrbedarf nicht aus Bestandsstellen gedeckt werden könne. Das Thema sei bei Priorisierungen immer wieder in weiten Teilen zurückgestellt worden. Außerdem verfüge das BMI nicht über ausreichende Personalressourcen, um das Maßnahmen-Controlling angemessen abzustimmen und auszubauen.

Anhand des Geschäftsverteilungsplans konnte das BMI gegenüber dem Bundesrechnungshof nicht darlegen, welche Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund jeweils konkret welchen Aufgaben zugewiesen sind. Nach seinen Angaben vom Februar 2022 (siehe Tabelle 3) waren

von den 138,5 Stellen 32 dem BVA zugewiesen. Im BMI verblieben 106,5³⁰ Stellen. Mit 76,5 Stellen setzte das BMI davon einen Großteil in der Unterabteilung DG II (Informationstechnik des Bundes; Dienstekonsolidierung) ein. Die Referate DG II 3 bis DG II 6 stattete es mit 52,5 Stellen komplett aus dem Kontingent der IT-K Bund aus.³¹ In der Unterabteilung DG II sind die wesentlichen Aufgaben der Dienstekonsolidierung und der ehemaligen GPL angesiedelt. Darüber hinaus werden dort auch ressourcenintensive Aufgaben bearbeitet, die nicht der IT-K Bund zuzurechnen sind, wie

- Digitale Souveränität für die IT der öffentlichen Verwaltung im Referat DG II 2 oder
- IT-Strategie des Bundes im Referat DG II 3.

Die weiteren 30 Stellen setzte das BMI in verschiedenen Organisationseinheiten außerhalb der Unterabteilung DG II ein, u. a. für Querschnittsaufgaben und andere Themen, wie

- vier Stellen für Aufgaben der digitalen Transformation und Innovation oder
- zehn Stellen für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG).

³⁰ Abzüglich eines Stellenrests von 0,5 Stellen.

³¹ Ausnahme: eine Stelle im Referat DG II 6, die nicht mit einer IT-K-Bund-Funktion hinterlegt ist.

Tabelle 3

Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund im BMI

Zuweisung im Februar 2022

Organisationseinheiten	Zuweisung Stellen aus der IT-K Bund	
BMI, Unterabteilung DG II (Informationstechnik des Bundes; Dienstekonsolidierung)	76,5	
Leitung Unterabteilung DG II und Vorzimmer		2
DG II 1: Grundsatz; IT-Controlling Bund; Geschäftsstellen BfIT und KoITB		9
DG II 2: Digitale Souveränität für die IT der öffentlichen Verwaltung		13
DG II 3: Strategie; Architektur; Standardisierung für die IT des Bundes und die Dienstekonsolidierung		15,5
DG II 4: Programmmanagement		12
DG II 5: Maßnahmen Infrastruktur und E-Government		13
DG II 6: Maßnahmen Enterprise Resource Management und Elektronische Verwaltungsarbeit		12
BMI, Unterabteilung DG I (Digitale Gesellschaft; Digitalpolitik)	11	
DG I 4: IT-Steuerung Ressort BMI; Querschnitt Abteilung DG		2
DG I 5: Öffentliches Auftragswesen; Digitalisierung öffentlicher Einkauf		5
DG I 6: Digitale Innovation und Transformation		4
BMI, Abteilung DV (Digitale Verwaltung; Steuerung OZG)	10	
DV 3: Bundesportal; Portalverbund; Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115		9
Digitalisierungsprogramme Bund und Föderal		1
BMI, Abteilung CI (Cyber- und Informationssicherheit)	1	
Referat CI 4: Cybersicherheit in der Bundesverwaltung		1
BMI, Abteilungen Z (Zentralabteilung) und PK (Leitung, Planung und Kommunikation)	7,5	
In verschiedenen Referaten für Querschnitts- und Serviceleistungen		7,5
BMI, Stellenrest	0,5	
Zuweisung BVA	32	
Summe	138,5	

Quelle: Angaben des BMI.

3.2.2 Würdigung

Eine auskömmliche personelle Ausstattung ist Grundvoraussetzung für die effektive Umsetzung der Dienstekonsolidierung und der IT-K Bund insgesamt. Dies bedeutet, dass das BMI

für diese Aufgaben einerseits angemessen mit Stellen ausgestattet sein muss; andererseits müssen diese Stellen besetzt werden. In seinem Fortschrittsbericht hat das BMI nicht umfassend angegeben, welche Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund besetzt sind. Es hat grundsätzlich allen Stellen einen direkten oder indirekten Bezug zur Dienstekonsolidierung zugewiesen. Dabei hat es unterschieden zwischen Stellen für Aufgaben der Dienstekonsolidierung und Stellen für Aufgaben, die die Umsetzung der Dienstekonsolidierung übergreifend begleiten. Für Letztere hat es den Besetzungsgrad nicht angegeben. Folglich hat es für mehr als die Hälfte der Stellen nicht dargestellt, inwieweit diese besetzt sind.

Darüber hinaus überzeugt den Bundesrechnungshof nicht, wie das BMI festlegt, welche Stellen es aus dem Kontingent der IT-K Bund für die Dienstekonsolidierung einsetzt. Auch in den Referaten DG II 3 bis DG II 6 werden Aufgaben wahrgenommen, die nicht unmittelbar der Dienstekonsolidierung oder anderen Aufgaben der IT-K Bund zuzuordnen sind, zum Beispiel die IT-Strategie des Bundes. Außerdem ist unklar, inwiefern das BMI die Stellen aus der IT-K Bund in den anderen Organisationseinheiten umfänglich zweckbestimmt einsetzt. Dies betrifft mindestens 20 Stellen, die ausweislich des Geschäftsverteilungsplans für Aufgaben eingesetzt waren, die nicht primär der IT-K Bund zuzuordnen sind. Insbesondere für Themen wie Digitale Souveränität, Transformation und Innovation oder die Umsetzung des OZG könnte das BMI gegebenenfalls auch andere Haushaltstitel nutzen.

Gleichzeitig hat das BMI in den letzten Jahren den Personalmangel in der Dienstekonsolidierung selbst als Risiko eingestuft. Es hat damit zum Beispiel Terminverzögerungen bei der Umsetzung von IT-Maßnahmen begründet. Zentrale Aufgaben, wie den Aufbau einer NMO, hat es deswegen zurückgestellt. Aus den Angaben des BMI ist nicht nachvollziehbar, inwiefern es in der Vergangenheit die Gesamtheit des verfügbaren Personals aus der IT-K Bund bei seinen Priorisierungen berücksichtigt hat. Es bleibt auch unklar, inwieweit das BMI geprüft hat, ob es das Personal, das es beispielsweise für Themen wie Digitale Souveränität oder das OZG nutzte, hätte umschichten können, bevor es für die Dienstekonsolidierung einen Mehrbedarf von 21 Stellen ermittelt hat.

3.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, für die Stellen, die ihm aus dem Kontingent der IT-K Bund zur Verfügung stehen, transparent auszuweisen, wofür es diese einsetzt. Dies sollte beispielsweise im Geschäftsverteilungsplan ersichtlich sein. In seinem jährlichen Fortschrittsbericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages sollte es die Gesamtheit des Stellenkontingents berücksichtigen. Darin sollte das BMI aufschlüsseln, wie es diese Stellen einsetzt und inwiefern sie besetzt sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMI, dass es die Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund prioritär für die Dienstekonsolidierung und unmittelbar damit verbundene zentrale Aufgaben nutzt. Bevor es weitere Stellen im Bundeshaushalt für die Dienstekonsolidierung fordert, sollte es zunächst das verfügbare Kontingent der für die IT-K Bund zugewiesenen Stellen zweckbestimmt einsetzen.

Für Aufgaben, die derzeit mit Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund hinterlegt sind, muss es bei nachweisbarem Mehrbedarf neue Stellen im Bundeshaushalt einwerben oder auf Stellen aus anderen, weniger priorisierten Aufgabenbereichen zurückgreifen.

3.2.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat mitgeteilt, dass der Bundesrechnungshof in seiner Bewertung nicht alle Informationen zum Einsatz der Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund berücksichtigt habe, die ihm vorlagen. Eine Zuordnung einzelner Stellen zu Aufgaben sei auf Grundlage des Geschäftsverteilungsplans nicht möglich und auch nicht vorgesehen, da dieser Aufgaben ausschließlich bezogen auf die jeweilige Organisationseinheit darstelle. Aus organisatorischer Sicht könne es nicht nachvollzogen werden, dass für 20 Stellen der Bezug zur IT-K Bund fehle. Die Stellen des Kapitels 0602 würden zweckbestimmt verwendet. In den Referaten DG II 3 bis DG II 6 nehme das BMI keine Aufgaben wahr, die nicht unmittelbar der Dienstkonsolidierung dienen.

3.2.5 Abschließende Bewertung

Die vom BMI angeführten Informationen hat der Bundesrechnungshof berücksichtigt. Sie haben ihn nicht davon überzeugen können, dass das BMI alle Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund nachweislich zweckbestimmt einsetzt. Eine stellengenaue Zuordnung zu den Aufgaben ist auch damit nicht möglich. Die Argumentation des BMI, dass es im Geschäftsverteilungsplan nicht vorgesehen sei, Stellen direkt Aufgaben zuzuordnen, bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner Empfehlung, den Status der Besetzung aller Stellen, die der IT-K Bund zugewiesen sind, in den Fortschrittsberichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages transparenter darzustellen.

Für die IT-K Bund wurde im Haushaltsplan im Kapitel 0602 eigens die Titelgruppe 4 eingerichtet. Für den Bundesrechnungshof bleibt u. a. fraglich, warum das BMI eine Vielzahl von Stellen aus dem Kontingent der IT-K Bund Referaten zuweist, deren Aufgaben nicht unmittelbar der Titelgruppe 4 zuzuordnen sind, zum Beispiel für die Aufgabe „Digitale Souveränität für die IT der öffentlichen Verwaltung“ oder für die Umsetzung des OZG. Außerdem hat das BMI versäumt darzulegen, warum es in seinem Fortschrittsbericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nur zur Besetzung eines Teils des Stellenkontingents berichtet, während es allen Stellen einen Bezug zur IT-K Bund zuschreibt.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seinen Würdigungen und Empfehlungen fest.

4 IT-Betriebskonsolidierung Bund

4.1 Sachverhalt

Ursprüngliche Ziele der IT-Betriebskonsolidierung

Mit der IT-Betriebskonsolidierung beabsichtigte die Bundesregierung, die IT-Betriebe von Bundesbehörden der unmittelbaren Bundesverwaltung (u. a. Rechenzentren und Serverräume) schrittweise in wenigen Rechenzentren zusammenzuführen und bis Ende 2022 zu 80 % im ITZBund zu bündeln.^{32,33} Geplant war, dass das ITZBund als sogenannter Full-Service-Provider die IT-Betriebe einer Behörde möglichst vollständig übernehmen sollte. Die Bundesregierung entwickelte Kriterien für Umgebungen und Verfahren (IT-Lösungen), die sich nicht für eine Konsolidierung eigneten und daher in der Verantwortung der jeweiligen Behörden verbleiben sollten (Kriterienkatalog für Ausnahmefälle).³⁴

Der IT-Rat übernahm die Ziele zur IT-Betriebskonsolidierung in die IT-Strategie der Bundesverwaltung für die Jahre 2017 bis 2021. Eine neue IT-Strategie fehlt bislang.

Im Jahr 2020 verfügte die Bundesverwaltung über fast 1 200³⁵ Rechenzentren und Serverräume.

Angepasste Ziele der IT-Betriebskonsolidierung

Im Jahr 2019 organisierte die Bundesregierung das Projekt IT-K Bund neu. Sie wollte dieses stringenter und zielorientierter umsetzen und gleichzeitig die Komplexität des Vorhabens reduzieren (siehe Tz. 1). Das Grobkonzept aus dem Jahr 2015 sollte weiterhin gültige Basis für die Weiterentwicklung der IT-K Bund bleiben. Seit Anfang 2020 verantwortet das BMF die IT-Betriebskonsolidierung und gründete das Projekt BKB. Dafür verfügt das BMF über 1,96 Mrd. Euro.

³² Beschluss des Bundeskabinetts am 20. Mai 2015, Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund, https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/it_konsolidierung_bund_grobkonzept.pdf?__blob=publicationFile.

³³ Von der IT-Konsolidierung Bund ausgenommen sind

- das Bundesministerium der Verteidigung,
- die Auslands-IT des Auswärtigen Amtes,
- die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
- der Bundesrechnungshof sowie
- die Nachrichtendienste und Verfassungsorgane.

³⁴ Ausnahmen von der Konsolidierung, wie Einsatz-IT oder spezielle IT im Bereich der Forschung, sind in einem Kriterienkatalog für Ausnahmefälle definiert.

³⁵ Ohne ITZBund und BWI GmbH.

Die Bundesregierung beschloss, dass mit dem Projekt BKB ausschließlich serverseitige Anteile³⁶ der IT-Lösungen einer Behörde zum ITZBund zu überführen seien (1. Stufe).³⁷ Projektziel sei nicht, weitere IT-Aufgaben einer Behörde durch das ITZBund zu übernehmen. Dies könne aber nachgelagert und in gesonderten Aufträgen oder Projekten realisiert werden (2. Stufe). Bislang hat der IT-Rat nicht beschlossen, wie und bis wann diese 2. Stufe der IT-Betriebskonsolidierung umgesetzt werden soll.

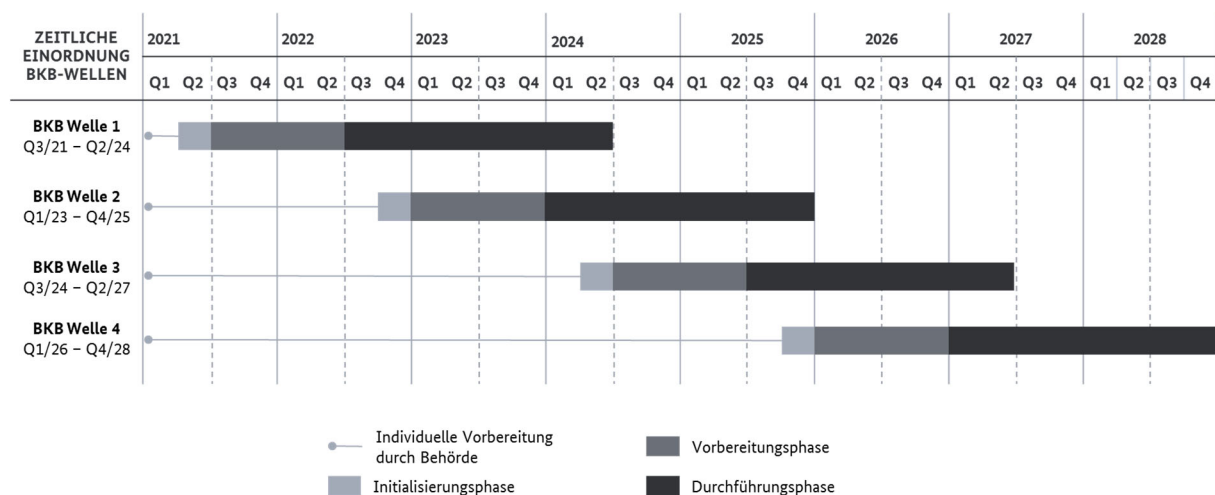
Konsolidierungsfähige IT-Lösungen

In sogenannten Behördenprojekten sollen die Behörden gemeinsam mit dem ITZBund zunächst prüfen, inwieweit ihre IT-Lösungen konsolidierungsfähig sind. Deren serverseitigen Anteile sollen daraufhin auf eine zentrale Betriebsplattform, die sogenannte IT-Betriebsplattform (BP) Bund, beim ITZBund zentralisiert werden. Dazu legte das BMF gemeinsam mit den Ressorts im Herbst 2020 einen Reihenfolgeplan fest: Verteilt auf vier Wellen will es 73 Behörden³⁸ in 69 Behördenprojekten bis Ende 2028 zum ITZBund überführen (siehe Abbildung 3). Nach entsprechenden Vorbereitungen sollen ab Juli 2022 die Behördenprojekte der Welle 1 und ab Januar 2024 die Behördenprojekte der Welle 2 mit der Überführung beginnen. Zudem überarbeitete und konkretisierte das BMF gemeinsam mit den Ressorts den Kriterienkatalog für Ausnahmefälle.

Abbildung 3

Wellenplanung im Projekt BKB

Reihenfolgeplan Projekt BKB.



Quelle: BMF, Projekt BKB – Reihenfolgeplan.

³⁶ Als sogenannter Infrastructure as a Service (IaaS). Hierbei wird zentral eine Rechner- oder Serverinfrastruktur bereitgestellt.

³⁷ Ausgenommen hiervon sind die Verfahren der Gemeinsamen IT des Bundes.

³⁸ Die Bundespolizei, die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt mit eigenem Verwaltungsaufbau der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes sowie das Technische Hilfswerk zählen jeweils als eine Behörde.

Im Oktober 2020 bewertete das BMF die Wirtschaftlichkeit des Projektes BKB. Es nahm dabei an, dass 7 900 IT-Lösungen konsolidierungsfähig seien. Im März 2021 schrieb es diese Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fort. Es ging von nunmehr **2 776 IT-Lösungen** aus, deren serverseitige Anteile zum ITZBund überführt werden könnten. Das BMF erwartete im November 2021, dass die 73 zu konsolidierenden Behörden über 12 329 IT-Lösungen verfügen. Demnach liegt der Anteil an konsolidierungsfähigen IT-Lösungen im Projekt BKB bei rund **22,5 %**. Diesen erwarteten Konsolidierungsumfang hat das BMF bislang nicht der KoITB und dem IT-Rat berichtet und auch nicht in seinen Fortschrittsberichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages angeführt.

Die Behörden müssen im Projekt BKB Voraussetzungen und Anforderungen erfüllen, damit sie ihre IT auf die BP Bund überführen dürfen. Hierzu zählen u. a.

- die Einhaltung des IT-Grundschutzes³⁹ und der Anforderungen der Verschlusssachenanweisung⁴⁰, sofern sie Informationen des Geheimhaltungsgrades „VS NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH“ (VS-NfD) verarbeiten,
- die Anbindung an eines der Weitverkehrsnetze des Bundes⁴¹ und die Einhaltung der dazugehörigen Nutzerpflichten⁴² und
- die Architekturkonformität der IT-Lösungen gemäß der Architekturrichtlinie für die IT des Bundes.

Die Behörden sind dazu verpflichtet und dafür verantwortlich, ihre IT gemäß den genannten Voraussetzungen und Anforderungen aufzubauen oder zu ertüchtigen. Dies ist nicht Teil des Leistungsumfangs des Projektes BKB. Die dafür notwendigen Aktivitäten müssen die Behörden vor Beginn ihres Behördenprojektes eigenständig umsetzen. So müssen diese zum Beispiel selbst den Schutzbedarf ihrer IT-Lösungen ermitteln, um mögliche Defizite beim IT-Grundschutz identifizieren und beheben zu können. Darüber hinaus ertüchtigen die Behörden gemeinsam mit dem ITZBund ihre IT-Lösungen in den Behördenprojekten, um deren serverseitige Anteile auf die BP Bund überführen zu können.⁴³

Stand Februar 2022 erwartete das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik hinsichtlich der Informationssicherheit für die meisten Behörden einen erheblichen Ertüchti-

³⁹ Der IT-Grundschutz ist eine vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) entwickelte Vorgehensweise, um notwendige Sicherheitsmaßnahmen in der Informationstechnik systematisch zu identifizieren und umzusetzen.

⁴⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz (Verschlusssachenanweisung – VSA) vom 10. August 2018.

⁴¹ Hierzu zählen die Netze des Bundes (NdB), das ITZBund-Netz, das Weitverkehrsnetz im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV-WAN) und die NdB-Grundschutzzone/das NdB-Extranet (NdB-GS/Ex).

⁴² Behörden, die das jeweilige Weitverkehrsnetz nutzen wollen, müssen entsprechende Pflichten erfüllen und einhalten. So definierte zum Beispiel das BSI für die NdB den Mindeststandard zur Nutzung der ressortübergreifenden Kommunikationsnetze des Bundes (Nutzerpflichten NdB), die es aus dem IT Grundschutz abgeleitet hat.

⁴³ Die entsprechenden Anforderungen können sich nach Angaben des BMF im Laufe des Projektes BKB ändern.

gungsbedarf. Dies hat der Bundesrechnungshof in seinen Prüfungen ebenfalls festgestellt. Demnach ist die IT vieler Behörden derzeit nicht konsolidierungsfähig.

Im Februar 2022 teilte das BMF dem Bundesrechnungshof mit, dass ihm nicht bekannt sei, ob Behörden der Wellen 2 bis 4 bereits begonnen haben, ihre IT zu ertüchtigen oder weitere Voraussetzungen des Projektes BKB zu erfüllen, um die Konsolidierungsfähigkeit herzustellen.

Bislang haben sich die KoITB oder der IT-Rat nicht damit befasst, wie die Konsolidierungsfähigkeit der IT-Lösungen durch die Behörden oder das Projekt BKB erhöht werden könnte.

4.2 Würdigung

Mit dem Projekt BKB wird die Bundesregierung nur einen Teil der ursprünglichen fachlichen Ziele der IT-Betriebskonsolidierung realisieren. Die Bundesregierung hat bislang versäumt, die 2. Stufe der IT-Betriebskonsolidierung zu planen und darin festzulegen, wie und bis wann sie diese Ziele nunmehr umsetzen will. Der IT-Rat hätte die Ziele anschließend in einer fortzuschreibenden IT-Strategie der Bundesverwaltung festlegen müssen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Bundesregierung grundlegende Ziele zum Projekt IT-K Bund teilweise nicht erreichen wird.

Das BMF hat versäumt, die Zahlen zum erwarteten Konsolidierungsumfang im Projekt BKB und die damit verbundenen Folgen für die Ziele der IT-Betriebskonsolidierung an die KoITB und den IT-Rat zu berichten. **Nach Abschluss des Projektes BKB Ende 2028 werden voraussichtlich über 77 % der IT-Lösungen nicht konsolidiert sein.** Die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den beiden Gremien hatten bislang keine Gelegenheit, darauf hinzuwirken, dass die Behörden ihre IT rechtzeitig ertüchtigen und damit konsolidierungsfähig machen. Wenn Behörden der Wellen 2 bis 4 nicht frühzeitig damit beginnen, ihren Verpflichtungen nachzukommen und so zur Konsolidierungsfähigkeit im Projekt BKB beitragen, besteht die Gefahr, dass der Anteil nicht konsolidierungsfähiger IT-Lösungen sogar noch größer wird. Dadurch könnten sich auch die Behördenprojekte im Projekt BKB verzögern und der Reihenfolgeplan wäre gegebenenfalls zeitlich nicht mehr einzuhalten.

4.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte schnellstmöglich darüber entscheiden, inwieweit sie ihre ursprünglichen Ziele der IT-Betriebskonsolidierung und damit auch die Ziele des Projektes IT-K Bund erreichen will. Dazu muss sie umgehend die 2. Stufe der IT-Betriebskonsolidierung planen. Den Fortschritt im Projekt BKB und die Konsolidierungsfähigkeit der IT der Behörden sollte die Bundesregierung dabei berücksichtigen und dementsprechend ihre Ziele samt Zieltermin realistisch wählen. Der IT-Rat sollte diese Ziele anschließend in die Fortschreibung der IT-Strategie der Bundesverwaltung aufnehmen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof der Bundesregierung empfohlen, umgehend darauf hinzuwirken, die Konsolidierungsfähigkeit für das Projekt BKB zu erhöhen. Hierzu sollte das BMF gegenüber der KoITB und dem IT-Rat regelmäßig zum tatsächlichen Konsolidierungsumfang im Projekt berichten. Gleichzeitig muss die Bundesregierung sicherstellen, dass insbesondere die Behörden der Wellen 2 bis 4 ihren Verpflichtungen nachkommen und frühzeitig die vom Projekt BKB geforderten Voraussetzungen und Anforderungen an die Konsolidierungsfähigkeit ihrer IT erfüllen. Die Behörden könnten dies zum Beispiel als Vorarbeiten zum jeweiligen Behördenprojekt und in Abstimmung mit dem Projekt BKB realisieren.

4.4 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erwidert, dass die 2. Stufe ausdrücklich nicht Ziel des Projektes BKB sei. Die Behörden könnten sich mit dem ITZBund verständigen, dass dieses über die 1. Stufe hinaus Aufgaben übernimmt. Der aktuelle Projektstand sei nicht geeignet, um mit der konkreten Planung der 2. Stufe zu beginnen. Das BMF hat in seiner Antwort auf den Beschluss des IT-Rates von August 2021 zum Umgang mit IT-Lösungen außerhalb des Projektes BKB verwiesen. Dieser gewährleiste die Nachhaltigkeit des Projektes. Das weiterführende Konzept befände sich in der Ressortabstimmung.

Das BMF hat betont, es habe nicht versäumt, die Zahlen zum erwarteten Konsolidierungsumfang an die KoITB und den IT-Rat zu berichten. Bei der in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung genannten Zahl von 2 776 zu konsolidierenden IT-Lösungen handele es sich um eine Annahme. Es hat angekündigt, diese anhand der Ergebnisse der laufenden Behördenprojekte zu verifizieren. Dies würde planmäßig erst erfolgen, wenn konkrete und belastbare Ergebnisse aus der Vorbereitungsphase der laufenden Behördenprojekten vorliegen. Dem Projekt BKB lägen seit Anfang März 2022 die dazu notwendigen Ergebnisse aus den Behördenprojekten der Welle 1 vor. Aktuell verifiziere und bereite es diese Ergebnisse auf. Anschließend würde dem IT-Rat als zuständigem Lenkungsausschuss der IT-K Bund dazu berichtet.

Das BMF hat hervorgehoben, dass die Behörden unabhängig vom Projekt BKB verpflichtet seien, den IT-Grundschutz oder die Nutzerpflichten einzuhalten und die Architekturkonformität sicherzustellen. Das Projekt BKB hätte hierzu die Behörden proaktiv zum Beispiel per Newsletter und in Informationsveranstaltungen informiert. Dies werde es auch fortführen. Die Behörden könnten bereits heute ihre Netzanbindungen ertüchtigen. Hierzu hat das BMF auf einen entsprechenden Beschluss der KoITB aus dem Jahr 2021 verwiesen.

4.5 Abschließende Bewertung

Das BMF ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen, inwieweit die ursprünglichen Ziele der IT-Betriebskonsolidierung noch erreicht werden könnten. Es hätte hierzu inzwischen eine klare Position entwickeln müssen, insbesondere wenn das BMF diese zum Beispiel in die anstehende Fortschreibung der IT-Strategie der Bundesverwaltung einbringen

will. Zwar hat das BMF angeführt, warum es den Beginn einer Planung der 2. Stufe für derzeit ungeeignet hält. Einen geeigneten Zeitpunkt nennt es in seiner Stellungnahme hingegen nicht. Ob und wie die 2. Stufe umgesetzt werden wird, bleibt daher offen. Einerseits ist abzuwarten, ob das ITZBund nach Abschluss der 1. Stufe tatsächlich weitere IT-Aufgaben übernehmen wird. Andererseits würde dies auch eine weitere Konsolidierungsbereitschaft bei den Behörden voraussetzen. Der vom BMF erwähnte Beschluss befasst sich ausschließlich damit, wie die Behörden mit IT-Lösungen **nach Abschluss** der Behördenprojekte umgehen. Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin die Gefahr, dass die Bundesregierung auf die 2. Stufe verzichtet und damit einen Teil der Ziele der IT-Betriebskonsolidierung nicht mehr anstrebt.

5 Zusammenfassende Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages anlässlich der Neuorganisation der IT-K Bund darauf hingewiesen, dass er eine übergreifende steuernde Organisationseinheit der IT-K Bund für notwendig hält. Eine solche könnte die Gesamtzielerreichung in der IT-K Bund nachhalten und, falls notwendig, gegensteuern.

Die Bundesregierung hat das Zusammenwirken von strategischer IT-Steuerung und operativer Umsetzung in ihren Konzepten zur IT-Steuerung des Bundes zwar festgelegt, sollte diese Steuerungsstrukturen aber auch anwenden und nutzen. Wir empfehlen insbesondere dem BMI, seine Probleme bei der Umsetzung strategischer Vorgaben für die IT-K Bund in der KoITB darzustellen. Dabei sollte es auch Lösungsalternativen diskutieren und versuchen, ressortübergreifend akzeptierte Lösungen herbeizuführen. Gelingt dies nicht, sollte es diese Probleme im IT-Rat einbringen und auf strategischer Ebene einen Beschluss erwirken. Funktionierende und „gelebte“ IT-Steuerungsstrukturen schaffen Transparenz und tragen so dazu bei, das Vertrauen der Ressorts in die zentrale IT-Steuerung des Bundes zu erhöhen. Dies ist ein wichtiger Baustein, um die Ziele der IT-K Bund zu erreichen. Zudem muss die Bundesregierung dafür sorgen, dass sowohl die Ressorts als auch die zentralen Stellen wie das ITZBund und die ZIB technisch und auch organisatorisch konsolidierungsbereit sind.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: Schadow, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.