

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

10 Notwendige IT-Modernisierung: Deutsche Rentenversicherung im Wettlauf gegen die Zeit

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Die gemeinsame Datenstelle der Rentenversicherungsträger (DSRV) ist seit Jahren dringend modernisierungsbedürftig. Zu lange blieb die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund untätig. Dadurch ist inzwischen nicht nur die Funktionsfähigkeit der DSRV gefährdet. Auch für die Arbeit der Rentenversicherung ist ein reibungsloser Datenaustausch unverzichtbar.

Bei der DSRV laufen Daten aller gesetzlich Rentenversicherten sowie der Rentnerinnen und Rentner zusammen. Sie ist u. a. für den gesamten Datenaustausch zwischen den Rentenversicherungsträgern (RV-Trägern) verantwortlich. Im Jahr 1975 nahm sie ihren Betrieb auf. Mittlerweile ist sie die größte Drehscheibe für Sozialdaten in Deutschland. Verwaltet wird sie von der DRV Bund.

Bereits vor über zehn Jahren erkannte die DRV Bund Handlungsbedarf bei der DSRV: alte Technik, zu wenig Personal und IT-Verfahren, die nur lückenhaft dokumentiert sind. Da inzwischen immer mehr Beschäftigte altersbedingt ausscheiden, verliert die DSRV auch das Wissen über diese Verfahren. Neues Personal, das sich in die alte Technik einarbeiten will, ist schwierig zu gewinnen. Trotzdem startete die DRV Bund erst im Jahr 2019 ein Modernisierungsprojekt. Ziel war, die DSRV bis Ende 2023 auf eine moderne Plattform umzustellen. Da die DRV Bund in der Vergangenheit zu lange untätig war, kann sie diesen Zeitplan nicht einhalten. Der DSRV fehlt das Personal, um das Projekt wie vorgesehen umzusetzen. Die IT-Verfahren nachträglich zu dokumentieren, ist zudem weitaus aufwendiger als gedacht. Beides trägt wesentlich dazu bei, dass ein kurzfristiger technischer Umstieg nicht möglich ist. Die DRV Bund hat daher entschieden, die DSRV mit der alten Technik für mindestens fünf bis zehn Jahre weiter zu betreiben.

Der Bundesrechnungshof hält es für überfällig, die DSRV zu modernisieren. Die DRV Bund muss jetzt alle Kapazitäten und Möglichkeiten nutzen, um deren Zukunftsfähigkeit zu sichern. Angesichts der Bedeutung für die Arbeit der Rentenversicherung sollten das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) und das BMAS das Projekt begleiten und bei Bedarf steuernd eingreifen.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Notwendige Modernisierung der gemeinsamen Datenstelle

Bei der DSRV laufen die Daten von mehr als 50 Millionen gesetzlich Rentenversicherten sowie von 20 Millionen Rentnerinnen und Rentnern zusammen. Unter anderem ist sie für den Datenaustausch zwischen den RV-Trägern, aber auch mit anderen Stellen verantwortlich (z. B. weitere Leistungsträger, Justiz- und Finanzverwaltung, Arbeitgeber). Damit hat sie sich nach eigener Aussage zur größten Drehscheibe für Sozialdaten in Deutschland entwickelt. Bei der DSRV handelt es sich um die gemeinsame Datenstelle aller RV-Träger. Sie wird von der DRV Bund verwaltet. Für die Aufsicht ist seit dem Jahr 2020 das BAS zuständig.

Ihren Betrieb nahm die DSRV im Jahr 1975 auf. Die von ihr eingesetzte Technik entspricht inzwischen nicht mehr den geltenden Standards. Sie fügt sich nicht in das aktuelle IT-Gesamtkonzept der gesetzlichen Rentenversicherung ein. Diese kann ihre IT-Verfahren nur dann optimal pflegen und betreiben, wenn Hard- und Software weitgehend einheitlich sind.

Um die Zukunftsfähigkeit der DSRV zu sichern, startete die DRV Bund daher im Jahr 2019 ein Modernisierungsprojekt. Ziel war es, die IT-Verfahren der DSRV bis Ende 2023 auf eine neue, technisch moderne Plattform umzustellen.

Dokumentationslücken verzögern Modernisierungsprozess

Um die IT-Verfahren der DSRV zu modernisieren, ist es notwendig, deren Funktionsweisen zu verstehen. In der Vergangenheit dokumentierte die DSRV diese nur lückenhaft. Sie vertraute stattdessen auf das Fachwissen ihrer Beschäftigten.

Die DRV Bund selbst warnte noch im Jahr 2021 vor den Folgen, wenn bald die letzten Wissensträgerinnen und -träger altersbedingt die DSRV verlassen. Durch Wissensmonopole einzelner Beschäftigter und Dokumentationslücken seien wichtige technische Zusammenhänge unklar. Dies gefährde nicht nur den weiteren Betrieb der alten Technik, sondern erschwere noch zusätzlich die erforderliche Modernisierung. Es entstehe ein „Wettlauf gegen die Zeit“. IT-Verfahren könnten nicht modernisiert werden, wenn das maßgebende Wissen durch Personalabgänge verloren gehe.

Die DRV Bund führt diesen Zustand u. a. darauf zurück, dass die Aufgaben der DSRV stetig gewachsen seien, nicht aber die personelle Ausstattung. Dadurch hätte sie Dokumentationsaufgaben auf ein Mindestmaß beschränken müssen. Sie hat eingeräumt, dass der Personal-mangel mit den drohenden Folgen seit dem Jahr 2012 bekannt waren. Seit dem Projektbeginn 2019 versuche sie aktiv, Personal für die DSRV zu gewinnen.

Bis heute hat die DSRV ihre IT-Verfahren nicht vollständig dokumentiert. Neben anhaltendem Personal-mangel hat die DRV Bund angeführt, die Modernisierung sei erheblich

komplexer als zunächst angenommen. Inzwischen geht die DRV Bund davon aus, dass es noch weitere fünf bis zehn Jahre dauert, bis die DSRV vollständig auf eine moderne Technik umgestellt ist. Bis dahin muss sie die alte Technik weiter betreiben.

Unklare Kosten durch Weiterbetrieb alter Technik

Die Modernisierung der DSRV hielt die DRV Bund zunächst auch deshalb für notwendig, weil sie davon ausging, dass die alte Technik deutlich kostenintensiver sei als eine moderne Plattform.

Dort, wo internes Wissen der DSRV (inzwischen) nicht mehr ausreicht, muss sie für den Betrieb der alten Technik auf externe Dienstleistungen zurückgreifen. Allgemeiner Fachkräftemangel und geringes Interesse am Erlernen alter Technologien erschweren nach Einschätzung der DRV Bund, ausreichend eigenes Personal zu gewinnen. Sie erwartete daher, dass die DSRV auch künftig teures externes Expertenwissen in Anspruch nehmen muss.

Die Mehrkosten, die der Weiterbetrieb der alten Technik und der Rückgriff auf Externe verursachen, konnte die DRV Bund nicht beziffern.

10.2 Würdigung

Der DRV Bund ist es nicht gelungen, die längst überfällige Modernisierung der DSRV zeitgerecht umzusetzen. Sie wird ihr Ziel verfehlen, bis Ende 2023 sämtliche IT-Verfahren der DSRV auf eine technisch moderne Plattform umzustellen. Versäumnisse in der Vergangenheit tragen wesentlich dazu bei, dass sich der Modernisierungsprozess erheblich verzögert und mit zusätzlichen Risiken belastet wird.

In der Vergangenheit hat die DRV Bund zu wenig unternommen, um die Zukunftsfähigkeit der DSRV zu sichern. So hat sie es zugelassen, dass die DSRV über Jahre eine nicht mehr zeitgemäße Technik einsetzt. Der DRV Bund war außerdem seit Jahren bekannt, dass die DSRV über zu wenig Personal verfügt, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Statt diesen Mangel zu beheben, hat sie hingenommen, dass die DSRV wichtige Dokumentationsaufgaben vernachlässigt. Die dadurch entstandenen Lücken müssen nun erst langwierig geschlossen werden. Da die DRV Bund unterschätzt hat, wie aufwendig und komplex sich die Modernisierung der IT-Verfahren gestaltet, befindet sich die DSRV vier Jahre nach dem Projektstart immer noch in einem „Wettlauf gegen die Zeit“. Vor allem der drohende Wissensverlust durch ausscheidendes Personal bringt die DSRV zeitlich unter Druck, alle IT-Verfahren zu dokumentieren.

Die DRV Bund ist selbst davon ausgegangen, dass es zusätzliche Kosten verursacht, die alte Technik weiter zu betreiben. Bedenklich ist, dass sie keine Aussage über deren Höhe treffen kann. Das Kostenrisiko ist somit nicht kalkulierbar.

Die DRV Bund muss das Projekt zur Modernisierung der DSRV künftig priorisiert behandeln. Sie sollte wenigstens jetzt alle Kapazitäten und Möglichkeiten nutzen, um die Modernisierung der DSRV schnellstmöglich abzuschließen.

Wegen der großen Bedeutung einer erfolgreichen Modernisierung der DSRV für die Arbeit der Rentenversicherung empfiehlt der Bundesrechnungshof, dass die Aufsicht das Projekt intensiv begleitet. Dafür sollte die DRV Bund künftig dem BAS regelmäßig über den Verlauf des Projektes berichten. Über wesentliche Entwicklungen sollte das BAS das BMAS informieren, damit dieses bei Bedarf unterstützend eingreifen kann.

10.3 Stellungnahme

Deutsche Rentenversicherung Bund

Die DRV Bund hat bestätigt, dass die DSRV umfassend erneuert werden müsse, um deren Funktionsfähigkeit auch in der Zukunft zu sichern. Angesichts neuer und vorrangiger Aufgaben habe die DSRV dies jedoch immer wieder zurückstellen müssen.

Die anfängliche Projektplanung sei von einem deutlich weniger komplexen Modernisierungsprozess ausgegangen. Das ursprüngliche Projekt sei daher im Jahr 2022 gestoppt und als Multiprojekt DSRV.move neu aufgestellt worden. Dieses berücksichtige, dass die IT-Verfahren nicht einfach auf eine neue technische Plattform überführt werden können, ohne vorher deren innere Struktur und Logik zu optimieren. Stattdessen müsse die Modernisierung nun dynamischer gestaltet werden. So sollten während des laufenden Betriebs zunächst wichtige Schlüsselverfahren überführt werden, ehe die restlichen IT-Verfahren nachfolgen können. Dieser parallele Betrieb beider Plattformen mache den Einsatz einer hohen Anzahl an Mitarbeitenden sowie eine längerfristige Zeitplanung notwendig. Ein Unterprojekt befasse sich darüber hinaus mit den fehlenden Dokumentationen. Es sei davon auszugehen, dass dieser Prozess noch einige Jahre andauern werde.

Die DRV Bund hat nochmals auf die Vielzahl der Aufgaben der DSRV und die Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung hingewiesen. Beides lasse nicht zu, Beschäftigte der DSRV in größerem Umfang ausschließlich dem Modernisierungsprojekt zuzuordnen. Diese müssten die Projektarbeit meist zusätzlich leisten. Die wachsende Aufgabenlast verschärfe diese Situation.

Ihre Einschätzung zu den Kosten hat die DRV Bund geändert. Die DSRV selbst sehe gegenwärtig kein besonderes Kostenrisiko, wenn sie die bisherige Technik weinternutze. Es könne nicht generell davon ausgegangen werden, dass eine moderne Technik wesentlich kosteneffizienter zu betreiben sei. Dafür sei eine Individualbetrachtung erforderlich. Die Kosten für das Modernisierungsprojekt selbst ließen sich zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht belastbar abschätzen. Sie würden aber im Laufe der Weiterentwicklung des Multiprojekts zeitnah kalkuliert.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Nach eigenen Angaben verfügt weder das BMAS selbst, noch das BAS über eigene Erkenntnisse zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Das BAS wolle nun die Weiterentwicklung des Modernisierungsprojekts verfolgen und das BMAS entsprechend informieren.

10.4 Abschließende Würdigung

Die DRV Bund hat die Versäumnisse der Vergangenheit bestätigt. Dass sie auf die Mängel in der ursprünglichen Projektplanung mit dem Multiprojekt DSRV.move reagiert hat, erkennt der Bundesrechnungshof an. An den schwierigen Rahmenbedingungen, denen die DSRV bisher ausgesetzt war, hat sich indes nichts geändert. Inzwischen hat sich außerdem gezeigt, dass der Umstieg auf eine neue technische Plattform einer Neuentwicklung der IT-Verfahren nahekommt. Da sich diese nur sukzessive überführen lassen, muss die DSRV vermutlich noch über Jahre parallel die alte Technik weiter einsetzen. Damit bestehen die bisherigen Projektrisiken nicht nur fort. Durch den weitaus größeren Zeit- und Personalbedarf des Multiprojekts ist nicht auszuschließen, dass sie sich sogar noch verschärfen.

Die Aussage, für den Weiterbetrieb mit der alten Technik sei kein besonderes Kostenrisiko erkennbar, überzeugt nicht. Die DSRV hat ihre Meinung hierzu geändert, ohne sie zu begründen. Dies, obwohl sie selbst darauf verweist, dass die Kosten für die eingesetzte Technik erst nach einer „Individualbetrachtung“ bewertet werden könnten. Gerade diese fehlt aber nach wie vor. Sie ist besonders wichtig, weil nunmehr beide Techniken parallel betrieben werden müssen. Da die DSRV zudem die Projektkosten weiterhin nicht kalkulieren kann, bleibt das Kostenrisiko insgesamt unklar. Auch die Wissenslücken bei den eigenen IT-Verfahren werden noch lange fortbestehen. Wie die DRV Bund selbst ausführt, wird der Dokumentationsprozess noch einige Jahre andauern.

Der Bundesrechnungshof unterstreicht daher seine Forderungen: Die DRV Bund muss das neue Multiprojekt mit höchster Priorität behandeln und ein erneutes Scheitern verhindern. Dafür ist dringend eine fundierte Projekt- und Kostenplanung erforderlich. Dazu gehört auch, den für die erfolgreiche Modernisierung erforderlichen Personalbedarf realistisch zu planen und zu decken. Die zugesagte Begleitung durch das BAS muss sicherstellen, dass die Aufsicht jederzeit über den Stand des Modernisierungsprozesses informiert ist und bei Bedarf rechtzeitig steuernd eingreift.