



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an die Berichterstattergruppen für die Einzelpläne 06 und 08 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

IT-Konsolidierung Bund

Wirksamkeit der IT-Steuerung des Bundes

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

Gz.: VII 3 - 0001222/II

14. Mai 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Im Bund fehlen geeignete Strukturen für eine wirksame IT-Steuerung

Die Bundesregierung braucht eine leistungsfähige und sichere IT. Geeignete, ressortübergreifende Strukturen für die Steuerung der zentralen IT des Bundes fehlen.

Worum geht es?

Die Bundesregierung will Deutschland für das digitale Zeitalter fit machen. Die Bundesverwaltung benötigt dazu eine flexible, zukunftsorientierte und sichere IT. Die Bundesregierung hat sich daher das Ziel gesetzt, die IT des Bundes zu standardisieren und zu zentralisieren. Obwohl sie seit dem Jahr 2007 die Steuerung der IT des Bundes mehrfach „neu“ ausgerichtet hat, ist es ihr bislang nicht gelungen, geeignete, ressortübergreifende Strukturen zu schaffen.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung muss geeignete Strukturen für eine wirksame Steuerung der IT des Bundes schaffen. Dazu hat sie die bisherige Steuerung der zentralen IT des Bundes kritisch zu hinterfragen und insbesondere für eine zielgerichtete ressortübergreifende Zusammenarbeit grundlegend neu zu denken. Ressort- und Einstimmigkeitsprinzip dürfen einer schnellen und sachgerechten Entscheidungsfindung nicht entgegenstehen. Auch bedarf es eines dauerhaften zentralen IT-Budgets, um die begonnene Standardisierung und Zentralisierung fortzuführen.

Was ist das Ziel?

Angesichts eines sich schnell ändernden technologischen und gesellschaftlichen Umfeldes braucht die Bundesregierung eine ressortübergreifende IT-Steuerung mit zügigen und wirksamen Entscheidungsprozessen. Diese tragen dann dazu bei, die Standardisierung und Zentralisierung der IT des Bundes zu beschleunigen und damit die Digitalisierung der Bundesverwaltung voranzutreiben.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	8
2	IT-Steuerung des Bundes	10
2.1	Sachverhalt	10
2.2	Würdigung	16
2.3	Empfehlung	16
2.4	Stellungnahme der Bundesregierung	17
2.5	Abschließende Würdigung	19

Abkürzungsverzeichnis

A

AÖR *Anstalt des öffentlichen Rechts*

B

BfIT *Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

I

IT-K Bund *IT-Konsolidierung Bund*

ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

K

KoITB *Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts*

N

NMO *Nachfragemanagementorganisation*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat eine Reihe von politischen und strategischen Vorhaben auf den Weg gebracht, um Deutschland für das digitale Zeitalter zu rüsten. Dazu benötigt die Bundesverwaltung eine flexible, zukunftsorientierte und sichere IT. Sie ist die Basis für die Digitalisierung der Verwaltung. In der Vergangenheit war die IT des Bundes weitgehend dezentral organisiert. Die Ressorts richteten ihre IT wie Hard- und Software an ihren jeweiligen Bedarfen und dadurch unterschiedlich aus. Mit dem Projekt IT-Konsolidierung Bund (IT-K Bund) will die Bundesregierung die IT des Bundes standardisieren und zentralisieren. Zwischenzeitlich hat sie wesentliche Ziele des Projektes verändert. Beispielsweise werden die Behörden mit Abschluss des Projektes Ende 2028 Teile ihrer IT weiterhin dezentral betreiben. Der Bundesrechnungshof ermittelte für die Haushaltsjahre 2015 bis 2023 die jährlichen Ausgaben des Bundes mit Bezug zu IT und Digitalisierung. Beim Start des Projektes IT-K Bund im Jahr 2015 betrugen sie 1,5 Mrd. Euro. Für das Haushaltsjahr 2023 waren 6 Mrd. Euro an Ausgaben eingeplant. Derweil liegt Deutschland bei der Digitalisierung von Verwaltungen unter dem europäischen Durchschnitt.

- 0.1 Die Bundesregierung hatte die Organisation der IT-Steuerung seit dem Jahr 2007 mehrfach verändert. Mit Start des Projektes IT-K Bund wollte sie prüfen, wie die IT-Steuerung des Bundes organisatorisch aufgestellt ist. Wenn nötig, sollte diese vereinfacht und neu strukturiert werden. Die Bundesregierung richtete den IT-Rat und die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts (KoITB) als führende IT-Steuerungsgremien ein. Beide fassten ihre Beschlüsse einstimmig.

In den Jahren 2022 und 2023 richtete die Bundesregierung die IT-Steuerung des Bundes abermals neu aus. Der IT-Rat blieb bestehen. Die KoITB ersetzte sie durch das sogenannte „CIO Board“, das nun Entscheidungen mit einer Zweidrittelmehrheit treffen kann. Der IT-Rat fasst seine Beschlüsse weiterhin einstimmig. Die weiteren nachgeordneten IT-Gremien wollte die Bundesregierung anpassen, um die Digitalisierung zu beschleunigen. Entsprechend erarbeitete das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) einen Beschlussvorschlag. Einzelne Ressorts stellten fest, dass die Struktur nicht „wirklich überarbeitet“ wurde. Zudem lehnte die Mehrheit der Ressorts eine „explizite Vorgabe“ zum Abstimmungsprinzip für die nachgeordneten IT-Gremien ab.

Der Bundesrechnungshof hatte bei seinen Prüfungen wiederholt Defizite bei der Steuerung der IT des Bundes festgestellt. Der IT-Rat und dessen nachgeordnete IT-Gremien sind ihrer steuernden Rolle nicht immer gerecht geworden. Im Herbst 2021 hatte der Bundesrechnungshof der Bundesregierung empfohlen, eine wirksame IT-Steuerung zu schaffen. Dazu sollte sie deren bisherigen Strukturen grundlegend analysieren und kritisch hinterfragen. Die Bundesregierung teilte im Jahr 2023 mit, sie habe die Empfehlungen umgesetzt. Die Erkenntnisse ihrer Analyse seien in die „Überlegungen“ zur Neuausrichtung eingeflossen.

Die Defizite bei der IT-Steuerung des Bundes bestehen weiterhin. Beispielsweise fehlen derzeit sowohl ein zentrales IT-Controlling Bund als auch ein ressortübergreifendes IT-Architekturmanagement. Die IT-Steuerungsgremien benötigen diese Instrumente jedoch, um sachgerechte Entscheidungen treffen zu können bzw. IT-Standards über Ressortgrenzen hinweg umzusetzen. (Tz. 2.1)

- 0.2 Trotz des Projektes IT-K Bund wird die IT des Bundes komplex bleiben. Gleichzeitig steigen die Ausgaben mit Bezug zu IT und Digitalisierung. Die Bundesregierung hat bei ihrer Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht umfänglich umgesetzt. Sie hat die IT-Gremien und deren Rollen nahezu unberührt gelassen. Schnelle Entscheidungen und wirksame Beschlüsse bei der ressortübergreifenden Steuerung der IT des Bundes werden auch künftig eher die Ausnahme bleiben. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung erneut aufgefordert, die Strukturen der IT-Steuerung des Bundes zu erfassen und insbesondere hinsichtlich einer beschleunigten Entscheidungsfindung und Beschlussfassung grundlegend zu analysieren. (Tz. 2.2 und 2.3)
- 0.3 Die Bundesregierung hat dem Bundesrechnungshof geantwortet, dass sie seine Darstellung nicht teile. Sie habe mit der Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes eine wirksame Struktur geschaffen, um die IT des Bundes zu steuern. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes habe sie dabei überwiegend umgesetzt.

Die IT des Bundes sei komplex. Die vom Bundesrechnungshof angeführten steigenden Ausgaben mit Bezug zu IT und Digitalisierung seien hingegen keine Folge einer mangelhaften IT-Steuerung des Bundes. Deren Aufgabe sei auch nicht, die Haushaltsmittel für die gesamte IT des Bundes zu überwachen. Ebenso gebe es kein zentral gesteuertes IT-Budget im Bund. Die vom Bundesrechnungshof dargestellten Ausgaben könne die Bundesregierung nicht nachvollziehen. Dies sei anhand der Haushaltspläne kaum belastbar möglich.

Die Bundesregierung hat bestätigt, dass eine ressortübergreifende IT-Steuerung schnelle Entscheidungsprozesse erfordert. Vor- oder gar Doppelbefassungen in den IT-Gremien hätten inzwischen abgenommen. Sitzungen des IT-Rats und des CIO Boards würden „stringenter“ verlaufen. Der Bundesrechnungshof unterschätze die Wirkungen der bisherigen Neuausrichtungen der IT-Steuerung des Bundes.

Die Bundesregierung hat eingestanden, dass einstimmig zu fassende Beschlüsse Entscheidungen verzögern können. Zugleich hat sie mehrfach auf das Ressortprinzip als Regierungsgrundsatz verwiesen. Daher würden die IT-Gremien, mit Ausnahme des CIO Boards, Beschlüsse einstimmig treffen. (Tz. 2.4)

- 0.4 Der Bundesrechnungshof sieht die Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes in den Jahren 2022 und 2023 weiterhin kritisch. Die Bundesregierung hat weder „Altes“ umfassend hinterfragt, noch wirklich „Neues“ gewagt. Eine zunehmend zentralisierte IT muss auch angemessen zentral gesteuert werden. Dies erfordert Strukturen, die es ermöglichen, Entscheidungen schnell sach- und situationsangemessen zu treffen und

Beschlüsse anschließend durch- und umzusetzen. Die derzeitige IT-Steuerung des Bundes ist jedoch noch immer auf eine vorwiegend dezentrale IT ausgerichtet. Die Bundesregierung sollte u. a. klären, inwieweit Ressort- und Einstimmigkeitsprinzip für die Steuerung der IT des Bundes noch zielführend sind. Auch sollte sie den IT-Steuerungsgremien alle wichtigen Instrumente bereitstellen, um sachgerechte Entscheidungen treffen sowie IT-Standards über Ressortgrenzen hinweg umsetzen zu können. Hierzu gehören insbesondere ein umfassender Überblick über die Ausgaben des Bundes mit Bezug zu IT und Digitalisierung sowie ein wirksames ressortübergreifendes IT-Architekturmanagement. Ebenso empfiehlt der Bundesrechnungshof der Bundesregierung, ein dauerhaftes zentrales IT-Budget in einem Einzelplan einzurichten, um die begonnene Konsolidierung fortzuführen und die dafür nötigen zentralen IT-Infrastrukturen und IT-Lösungen aufzubauen, zu betreiben und weiterzuentwickeln (Tz. 2.5)

1 Einleitung

Die Bundesregierung hat eine Reihe von politischen und strategischen Vorhaben auf den Weg gebracht, um Deutschland für das digitale Zeitalter fit zu machen. Dazu gehören u. a.

- Digitalstrategie Deutschland,
- Strategie für mehr und bessere Daten für neue, effektive und zukunftsweisende Datennutzung,
- Nationale Strategie für Künstliche Intelligenz,
- Registermodernisierung,
- Digitalisierungsprogramm Bund zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und
- IT-K Bund.

Um diese Vorhaben erfolgreich umsetzen zu können und damit die Digitalisierung der Verwaltung voranzubringen, benötigt die Bundesverwaltung eine flexible, zukunftsorientierte und sichere IT.

Der Bund konsolidiert seine IT

In der Vergangenheit war die IT des Bundes überwiegend dezentral organisiert. Die Ressorts richteten ihre IT wie Hard- und Software an ihren jeweiligen Bedarfen und dadurch häufig unterschiedlich aus. Um diese IT zu standardisieren und zu zentralisieren, startete die Bundesregierung im Mai 2015 das Projekt IT-K Bund. Ihre übergeordneten Ziele waren u. a.,

- die Informationssicherheit vor dem Hintergrund steigender Komplexität zu gewährleisten,
- die Hoheit und Kontrollfähigkeit über die IT des Bundes dauerhaft zu erhalten sowie
- einen leistungsfähigen, wirtschaftlichen, stabilen und zukunftsfähigen IT-Betrieb sicherzustellen.

Dazu sollte bis Ende 2025 die sogenannte Dienstekonsolidierung für jeweils gleichartige Anwendungsfälle (Dienste) maximal zwei IT-Lösungen für die Bundesverwaltung bereitstellen. Die IT-Betriebe wollte die Bundesregierung bis Ende 2022 mit der sogenannten IT-Betriebskonsolidierung zentralisieren und so die über 1 300 Rechenzentren und Serverräume der unmittelbaren Bundesverwaltung bis Ende 2022 erheblich reduzieren. Als zentraler IT-Dienstleister des Bundes wird das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) diese IT künftig betreiben. Das BMI verantwortet die Dienstekonsolidierung, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die IT-Betriebskonsolidierung.¹

¹ Grobkonzept IT-Konsolidierung Bund, Beschluss des Bundeskabinetts vom 20. Mai 2015, <https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/cio-bund/steuerung-it-bund/grobkonzept-it-konsolidierung.pdf>.

Ziele des Projektes IT-Konsolidierung Bund

Nachdem u. a. die Ausgabenschätzung für das Projekt IT-K Bund von ursprünglich knapp 1 Mrd. Euro auf über 3 Mrd. Euro angestiegen war, organisierte die Bundesregierung das Projekt im Jahr 2019 neu. Sie wollte dieses stringenter und zielorientierter umsetzen und gleichzeitig die Komplexität des Vorhabens reduzieren.

Mit der Neuorganisation des Projektes IT-K Bund gab die Bundesregierung wesentliche Ziele für das Projekt auf. Die IT-Betriebskonsolidierung soll nun bis Ende 2028 abgeschlossen sein. Zudem werden die IT-Betriebe nicht mehr vollständig zum ITZBund überführt. Das ursprüngliche Ziel, die über 1 300 Rechenzentren und Serverräume der unmittelbaren Bundesverwaltung bis Ende 2022 erheblich zu reduzieren, will die Bundesregierung nicht mehr erreichen. Auch bei der Dienstekonsolidierung schränkte sie Inhalt und Umfang der Ziele sukzessiv ein. Das BMI hat Dienste, für die es bis zum Jahr 2025 keine produktiven IT-Lösungen bereitstellen kann, aus der Dienstekonsolidierung herausgenommen.²

Digitalisierung der Verwaltung

Der Bundesrechnungshof wertete die jährlichen Ausgaben des Bundes mit Bezug zu IT und Digitalisierung für die Haushaltsjahre 2015 bis 2023 aus. Seit dem Start des Projektes IT-K Bund sind diese von 1,5 Mrd. Euro auf 5,4 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2022 gestiegen. Für das Haushaltsjahr 2023 sah der Bund Ausgaben von 6 Mrd. Euro vor.³

In Umfragen der Europäischen Kommission schneidet Deutschland bei der Digitalisierung von Verwaltungen im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich ab.⁴ Für das Jahr 2022 lag der Grad der Digitalisierung bei 63 % und damit 8 %-Punkte unter dem europäischen Durchschnitt (gemessen an 27 Staaten der Europäischen Union).⁵

² Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, IT-Konsolidierung Bund - Zielerreichung, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/it-konsolidierung-zielerreichung-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 11. April 2022.

³ Ist-Werte: Bundeshaushalt der Jahre 2015 bis 2022; Auswertung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens des Bundes; IT-Festtitel 532.1, 812.2 und Titelgruppen 55 und 56 aus allen Einzelplänen, sowie weitere Titel mit IT-Bezug, beispielsweise 0602 53238 (Verwaltungsdigitalisierung), 0602 81213 (Aufbau und Betrieb der Netze des Bundes sowie weiterer zentraler IT-Infrastrukturen des Bundes), 0810 63201 (Ausgaben für die Vereinheitlichung der Software im Besteuerungsverfahren (Vorhaben KONSENS)).
Soll-Wert: Bundeshaushalt für das Jahr 2023.

⁴ Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien, Dogger, J., Enzerink, S., Wennerholm-Caslavská, T., et al., eGovernment Benchmark 2020: eGovernment that works for the people: country factsheets, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/037631>.

⁵ Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien, eGovernment benchmark 2021: entering a new digital government era: country factsheets, Publications Office, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/721646>.

2 IT-Steuerung des Bundes

2.1 Sachverhalt

Bundesregierung hat die Organisation der IT-Steuerung des Bundes in den vergangenen 15 Jahren mehrfach verändert

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

- einen Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) im heutigen BMI,
- IT-Beauftragte in den Ressorts sowie
- zentrale IT-Steuerungsgremien, wie den Rat der IT-Beauftragten.

Der Rat der IT-Beauftragten setzte sich aus den IT-Beauftragten in den Ressorts zusammen und sollte im Wesentlichen Vorgaben zur ressortübergreifenden Steuerung der IT des Bundes beschließen. Die IT-Beauftragten in den Ressorts sollten die Vorgaben wiederum in ihren Geschäftsbereichen umsetzen. Sie sollten beispielsweise in ihren Ressorts den Erfolg wesentlicher IT-Vorhaben kontrollieren. Zu den Aufgaben des BfIT zählten u. a., die IT-Strategie auszuarbeiten und umzusetzen sowie die „Bereitstellung zentraler IT-Infrastrukturen des Bundes“ zu steuern.⁶

Mit dem Start des Projektes IT-K Bund kündigte die Bundesregierung erstmals an, die organisatorische Aufstellung der IT-Steuerung des Bundes zu prüfen, wenn nötig zu vereinfachen und neu zu strukturieren.⁷ Den Rat der IT-Beauftragten löste sie auf. Als seinen Nachfolger richtete sie im Herbst 2015 die sogenannte KoITB ein.

Anfang 2016 etablierte die Bundesregierung zudem den IT-Rat als weiteres Gremium. Er sollte auf politisch-strategischer Ebene die IT des Bundes steuern. Mitglieder waren u. a. die zuständigen beamteten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aller Bundesministerien.⁸

⁶ Konzept „IT-Steuerung Bund“ des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen vom 5. Dezember 2007, <https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/cio-bund/steuerung-it-bund/konzept-it-steuerung-bund.pdf>.

⁷ Grobkonzept IT-Konsolidierung Bund, Beschluss des Bundeskabinetts vom 20. Mai 2015, <https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/cio-bund/steuerung-it-bund/grobkonzept-it-konsolidierung.pdf>.

⁸ Ebenso vertreten waren die für IT zuständigen Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter des Bundeskanzleramtes, der/des Beauftragten für Kultur und Medien und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

Die KoITB erhielt die Aufgabe, die IT des Bundes operativ zu steuern. Auch sollte sie die Vorgaben und Beschlüsse des IT-Rates umsetzen. Sowohl der IT-Rat als auch die KoITB fassten Beschlüsse immer einstimmig.

In den Jahren 2017 und 2018 wollte die Bundesregierung mehrmals die IT-Steuerung des Bundes neu ausrichten. Im März 2021 stieß sie einen Prozess u. a. zur Fortentwicklung der IT-Steuerung des Bundes an. Dabei sprachen sich die Ressorts mehrheitlich dafür aus, Beschlüsse künftig weiterhin einstimmig und nicht mehrheitlich zu fassen. Die „ressortübergreifende Zusammenarbeit“ erachteten sie als weniger wichtig. Die bisherigen Strukturen evaluierte die Bundesregierung im Vorfeld nicht.

Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes ab Frühjahr 2022

Im Frühjahr 2022 diskutierte der IT-Rat Aufgaben und Strukturen der IT-Steuerung des Bundes. Der BfIT sagte dabei zu, die bisherige Struktur der IT-Gremien auszuwerten.

Im Sommer 2022 beschloss die Bundesregierung, den IT-Rat und die KoITB als führende IT-Steuerungsgremien neu auszurichten:

- Der IT-Rat soll auf politisch-strategischer Ebene die Digitalisierung in der Bundesverwaltung übergreifend steuern.
- Die KoITB ersetzt die Bundesregierung durch das sogenannte „CIO Board“, welches über alle operativen Fragestellungen der Verwaltungsdigitalisierung Bund abschließend entscheiden soll. Während der IT-Rat weiterhin seine Beschlüsse einstimmig fasst, kann das CIO Board nun Entscheidungen mit einer Zweidrittelmehrheit treffen.⁹

Die weiteren nachgeordneten IT-Gremien wollte die Bundesregierung entlang dieser Struktur anpassen. Sie beabsichtigte, die Strukturen der IT-Steuerung des Bundes zu verbessern und damit „beschleunigend auf die Digitalisierung“ zu wirken.

Im Januar 2023 legte das BMI dem CIO Board einen Beschlussvorschlag vor, um die nachgeordneten IT-Gremien zu strukturieren und anhand einer sogenannten Rahmengeschäftsordnung einheitlich auszurichten. Dazu hatte es eine Definition für IT-Gremien erarbeitet. Diese enthielt allgemeine Kriterien. Beispielsweise habe ein IT-Gremium Entscheidungsbefugnisse und könne Entscheidungen abschließend treffen und Beschlüsse fassen.

Das BMI stellte bestehende Gremien, Projekt- und Arbeitsgruppen unterhalb des IT-Rates und des CIO Board zusammen. Anhand seiner Definition identifizierte es zunächst fünf dem CIO Board nachgeordnete IT-Gremien wie das Arbeitsgremium zur Dienstekonsolidierung oder das Informations- und Beschlussgremium zur IT-Betriebskonsolidierung. Der Entwurf des BMI zur Rahmengeschäftsordnung sah vor, dass die nachgeordneten IT-Gremien analog zum CIO Board Entscheidungen mit einer Zweidrittelmehrheit treffen. Das CIO Board lehnte

⁹ Die Regelungen zu den Abstimmungsprinzipien wollte die Bundesregierung nach einem Jahr evaluieren.

in seiner Sitzung im Januar 2023 den Beschlussvorschlag des BMI ab. Stattdessen sollten sich die Ressorts hierzu abstimmen.

Bis Mai 2023 tauschten sich die Ressorts zum Beschlussvorschlag des BMI aus. Dabei bemängelten zwei Ressorts, dass die Struktur der IT-Gremien nicht „wirklich überarbeitet“ wurde. Die IT-Gremien würden alle bestehen bleiben. Zudem sprachen sich über zwei Drittel der Ressorts dafür aus, dass die nachgeordneten IT-Gremien Beschlüsse einstimmig fassen sollten. Gleichzeitig wünschten sie sich keine „explizite Vorgabe“ zum Abstimmungsprinzip für die nachgeordneten IT-Gremien. Ebenso baten Ressorts darum, in begründeten Fällen von der Rahmengeschäftsordnung abweichen zu können. Dies wiederum lehnte das BMI ab.

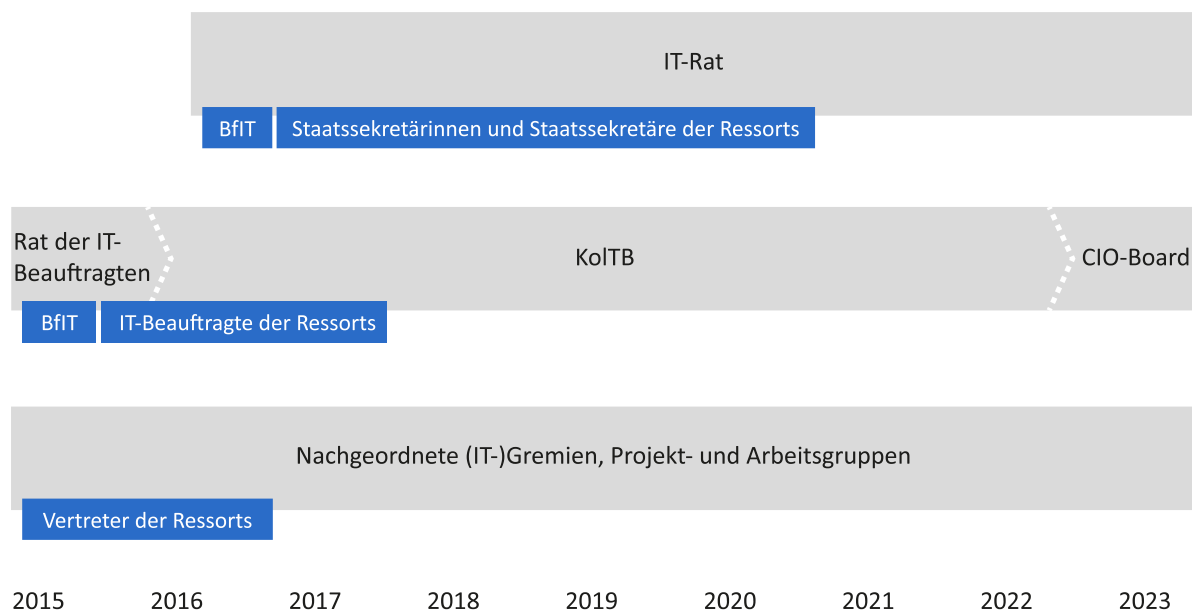
Ende Mai 2023 legte das BMI dem CIO Board einen überarbeiteten Beschlussvorschlag zur Strukturierung der nachgeordneten IT-Gremien einschließlich einer Rahmengeschäftsordnung vor. Insgesamt hatte es nunmehr sechs IT-Gremien identifiziert. Das CIO Board stimmte einstimmig zu.

Die Entwicklung der IT-Steuerung des Bundes ist in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1

IT-Steuerung mehrfach geändert

Die Bundesregierung hat die Organisation von IT-Rat, KoITB und weiterer nachgeordneter IT-Gremien seit dem Jahr 2015 mehrfach verändert.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesregierung.

Mangelhafte Steuerung der IT des Bundes

Der Bundesrechnungshof hatte bei seinen Prüfungen¹⁰ wiederholt Defizite bei der Steuerung der IT des Bundes festgestellt. Der IT-Rat und die ihm nachgeordneten IT-Gremien sind ihrer steuernden Rolle nicht immer gerecht geworden:

Beispiel 1: IT-Controlling Bund fehlt.

Der IT-Rat hatte Mitte 2016 beschlossen, ein IT-Controlling Bund aufzubauen. Damit wollte die Bundesregierung Transparenz über die IT des Bundes herstellen. Auch sollte das IT-Controlling Bund der operativen und strategischen IT-Steuerung des Bundes als zentrale Informationsquelle dienen. Der IT-Rat versäumte, seinen Beschluss vollständig nachzuhalten und durchzusetzen. Ein IT-Controlling Bund ist bis heute nicht aufgebaut.

Beispiel 2: Entscheidung zur Rechtsform des ITZBund sehr langwierig.

Der IT-Rat beabsichtigte Anfang 2016, einen Beschluss zur Rechtsform des ITZBund zu fassen. Er beschloss im Herbst 2016, das ITZBund ab dem Jahr 2019 in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) umzuwandeln. Mitte 2018 wollte der IT-Rat seine Entscheidung zur Rechtsform des ITZBund überprüfen. Die Ressorts diskutierten das Thema mehrfach auch im IT-Rat, konnten sich aber hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Rechtsform nicht einigen. Ende 2020 wurde das Gesetz zur Umwandlung des ITZBund in eine nichtrechtsfähige AöR im Bundesgesetzblatt verkündet. Von der erstmaligen Behandlung im IT-Rat zur Rechtsform des ITZBund bis zur Verkündung des entsprechenden Gesetzes vergingen fünf Jahre.

Beispiel 3: Abstimmungsprinzip lähmt IT-Steuerung.

Mit dem Projekt IT-K Bund sollte ein grundlegender Wandel der ressortübergreifenden Beziehungen und Interaktionen zur Beschaffung und zum Betrieb von IT stattfinden. Der IT-Rat entwickelte daraufhin die IT-Steuerung des Bundes Anfang 2017 weiter. Die Leitgedanken dabei waren u. a., die „Steuerungsfähigkeit der Ressorts“ und die „Gleichberechtigung der Ressorts“ zu gewährleisten. Sämtliche Beschlüsse des IT-Rats mussten weiterhin einstimmig gefasst werden. Der Bundesrechnungshof stellte dazu fest, dass Gleichberechtigung und Steuerungsfähigkeit aller Ressorts in einem zentralen System unweigerlich zu Konflikten und zu lähmenden oder verzögernden Pattsituationen führen können. Demnach sollten die Leitgedanken nicht die Gleichberechtigung und die Steuerungsfähigkeit aller Ressorts

¹⁰ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundeskanzleramt und den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik, IT-Steuerung des Bundes, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/it-steuerung-des-bundes-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 24. November 2021.

Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Ergänzungsband; Nummer 24; Informationssicherheit: IT-Rat bleibt trotz erheblicher Defizite untätig; https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/ergaenzungsband-2022/bemerkungen-ergaenzungsband.pdf?__blob=publicationFile&v=3; 18. April 2023.

gewährleisten, sondern sach- und situationsangemessene Entscheidungen über knappe Ressourcen aus einer ressortübergreifenden Perspektive sicherstellen.

Beispiel 4: IT-Rat als IT-Steuerungsgremium kaum einbezogen.

Das Onlinezugangsgesetz verpflichtete u. a. den Bund, seine Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch anzubieten. Die Umsetzung dieses Digitalisierungsprogramms Bund verantwortete das BMI. Die Bundesregierung gab vor, dass Eckpunkte zur Zielerreichung in IT-Steuerungsgremien nachgeschärft werden sollten. Dieser Vorgabe kam das BMI nicht vollumfänglich nach. So stimmte es den Programmauftrag für das Digitalisierungsprogramm Bund nicht mit dem IT-Rat ab. In der Folge fehlten operative Ziele für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Bund, beispielsweise für die Nutzerorientierung und Nutzungshäufigkeit. Das BMI hatte damit die Ressorts auf politisch-strategischer Ebene in das Programm nicht ausreichend eingebunden.

Beispiel 5: IT-Rat bleibt bei der Informationssicherheit untätig.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2017 mit dem Umsetzungsplan Bund eine Leitlinie beschlossen, die allen Bundesbehörden vorschreibt, wie sie sich vor Cyberangriffen schützen müssen. Das zugehörige Berichtswesen soll jährlich darüber informieren, wo und wie die Bundesverwaltung ihren Schutz zielgerichtet weiterentwickeln und verbessern muss. Der IT-Rat nutzte das Berichtswesen nicht, sodass er weder dessen Schwächen erkennen, noch die in den Berichten aufgezeigten Defizite zur Informationssicherheit in der Bundesverwaltung abstellen konnte. Er ließ sogar zu, dass die Ressorts das Berichtswesen aussetzten. In der Folge fehlten ihm Informationen, um die ressortübergreifende Informationssicherheit steuern zu können.

Bundesrechnungshof hatte empfohlen, eine wirksame IT-Steuerung zu schaffen

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor, um die bislang überwiegend dezentral organisierte IT des Bundes neu ausrichten zu können, ist eine wirksame IT-Steuerung. Der Bundesrechnungshof hatte der Bundesregierung im Herbst 2021 empfohlen, die bisherigen Strukturen der IT-Steuerung des Bundes grundlegend zu analysieren und kritisch zu hinterfragen.¹¹ Sie sollte dabei auch Rollen, Strukturen, Prozesse und Schnittstellen der künftigen IT-Steuerung eindeutig festlegen und klar voneinander abgrenzen. Komplizierte Strukturen in der IT-Steuerung des Bundes sollte die Bundesregierung möglichst vermeiden. Sie sagte zu, die IT-Steuerung des Bundes entsprechend weiterzuentwickeln.

¹¹ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundeskanzleramt und den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik, IT-Steuerung des Bundes, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/it-steuerung-des-bundes-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 24. November 2021.

Im Frühjahr 2023 erinnerte der Bundesrechnungshof die Bundesregierung an ihre Zusagen. Dazu erwiderte das BMI, dass die Bundesregierung mit der Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes die Empfehlungen umgesetzt habe. Im Vorfeld habe es u. a. die bisherige Struktur der IT-Gremien, die Abstimmungsprinzipien und die Entscheidungsverläufe analysiert. Die Erkenntnisse seien in die „Überlegungen“ zur Neuausrichtung eingeflossen. Als Beleg für seine Analyse legte es den entsprechenden Beschluss zur Neuausrichtung vom Sommer 2022 vor.

Weiterhin Defizite bei der IT-Steuerung des Bundes

Der Bundesrechnungshof stellte in den letzten Jahren zur Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes u. a. Folgendes fest:

Beispiel 6: Langwierige Diskussionen zur Nachfragemanagementorganisation im IT-Rat.

Mit dem Projekt IT-K Bund will die Bundesregierung auch eine sogenannte Nachfragemanagementorganisation (NMO) aufbauen. Sie soll die IT-Nachfrage der Ressorts bündeln und das zentrale IT-Angebot des Bundes darauf ausrichten. Seit dem Jahr 2017 versucht das BMI, die NMO aufzubauen. Zwischen Mitte 2019 und Ende 2022 beschlossen die KoITB und der IT-Rat die wesentlichen Ziele und Aufgaben sowie die Rechtsform der NMO. Bis Anfang 2026 soll sie vollständig aufgebaut sein. Es war vorgesehen, im Jahr 2023 die Dienstekonsolidierung schrittweise in die NMO zu überführen und damit eine nahtlose Übernahme der Aufgaben durch die NMO sicherzustellen. Dazu ist für die NMO ein ressortübergreifendes Steuerungsgremium geplant. Anfang 2023 begannen die Ressorts, die Aufgabe und den Charakter dieses Steuerungsgremiums zu diskutieren. Sie waren sich uneinig, ob das Steuerungsgremium künftig operativ wie eine Geschäftsführung oder strategisch wie ein Aufsichtsrat handelt. Ein weiterer Diskussionspunkt war u. a., ob die Zusammenarbeit der Ressorts im Steuerungsgremium beispielsweise durch eine Geschäftsordnung geregelt sein soll. Erst acht Monate später beschloss der IT-Rat eine Geschäftsordnung für das Steuerungsgremium.

Beispiel 7: IT-Architekturmanagement bei der IT-Steuerung des Bundes unberücksichtigt

Mit dem Projekt IT-K Bund wollte die Bundesregierung u. a. die Variantenvielfalt von Hard- und Software verringern. Dazu plant sie bereits seit dem Jahr 2007, ein sogenanntes IT-Architekturmanagement einzurichten. Das BMI sollte die IT-Architektur des Bundes entwickeln und damit sicherstellen, dass gemeinsame IT-Standards ressortübergreifend umgesetzt werden. Bislang hat die Bundesregierung nicht zentral und damit nicht ressortübergreifend gesteuert, wie sich die IT-Landschaft des Bundes entwickelt. Bis heute fehlt ihr ein Überblick bisher umgesetzter IT-Standards in der Bundesverwaltung. Auch entwickelten und beschafften die Behörden ihre IT nicht einheitlich anhand von sogenannten Architekturvorgaben. Der Bundesrechnungshof bemängelte gegenüber dem BMI, dass sich damit die IT des Bundes weiterhin heterogen entwickeln wird. Damit laufe die Bundesregierung Gefahr, auch ein wesentliches Ziel der IT-K Bund zu verfehlen. Bislang hat sie in den Strukturen der IT-Steuerung des Bundes kein zentrales, ressortübergreifendes IT-Architekturmanagement berücksichtigt.

2.2 Würdigung

Seit über acht Jahren versucht die Bundesregierung, die IT des Bundes zu konsolidieren. Währenddessen hat sie den Inhalt und Umfang wesentlicher Ziele des Projektes IT-K Bund eingeschränkt. In der Folge wird mehr IT in den Behörden verbleiben als zunächst vorgesehen. Bis auf Weiteres gilt es, die dezentrale und die zentrale IT des Bundes parallel zu steuern. Gleichzeitig haben sich die Ausgaben des Bundes mit Bezug zu IT und Digitalisierung seit dem Jahr 2015 nahezu vervierfacht (siehe Tz. 1). Die IT im Bund bleibt somit nicht nur komplex, sie wird auch kontinuierlich teurer. Dennoch droht Deutschland bei der Digitalisierung der Bundesverwaltung den Anschluss zu verlieren. Um die Digitalisierung voranbringen zu können, benötigt die Bundesregierung eine wirksame, ressortübergreifende IT-Steuerung. Diese muss angesichts eines sich schnell ändernden technologischen und gesellschaftlichen Umfeldes in der Lage sein, in angemessener Zeit sach- und situationsgerechte Entscheidungen zu treffen und Beschlüsse zu fassen.

Die Bundesregierung hat mit ihrer Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes in den Jahren 2022 und 2023 die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht umfänglich umgesetzt. Sie hat fast eineinhalb Jahre benötigt, um die IT-Steuerung des Bundes aus ihrer Sicht „neu“ auszurichten. Im Ergebnis hat sie allerdings die Rollen, Strukturen und Prozesse nahezu unberührt gelassen. Die Bundesregierung hat sich auch lediglich für das CIO Board darauf verständigen können, Beschlüsse künftig nicht mehr einstimmig zu fassen. Den Ressorts scheint weiterhin mehr an der „Gleichberechtigung und Steuerungsfähigkeit aller Ressorts“, als an einer wirksamen, ressortübergreifenden Zusammenarbeit zu liegen. Sie setzten beispielsweise durch, dass mit der Rahmengeschäftsordnung Vorgaben zum Abstimmungsprinzip für die nachgeordneten IT-Gremien fehlen. Fast alle IT-Gremien fassen Beschlüsse weiterhin einstimmig. Auch der Wunsch, von der Rahmengeschäftsordnung abweichen zu können, legt nahe, dass die Ressorts künftig bei strittigen Entscheidungen vorwiegend ihre eigenen Interessen wahren wollen. Folglich drohen nach der Neuausrichtung immer noch „lähmende oder verzögernde Pattsituationen“. Bei der ressortübergreifenden Steuerung der IT des Bundes wird es auch künftig eher die Ausnahme bleiben, dass Entscheidungen schnell sach- und situationsangemessen getroffen werden.

Die Bundesregierung ist noch immer weit von einer stringenten, einheitlichen Struktur der IT-Steuerung des Bundes entfernt. Es ist nicht ersichtlich, dass die Bundesregierung die Ist-Situation der IT-Steuerung des Bundes vor deren Neuausrichtung hinreichend analysiert hat. Zudem hat sie in ihren „neuen“ Strukturen beispielsweise kein zentrales, ressortübergreifendes IT-Architekturmanagement bedacht. Damit fehlt ein wichtiger Baustein in der Neuausrichtung der IT-Steuerung, der noch zu ergänzen ist.

2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung erneut aufgefordert, für die IT-Steuerung des Bundes geeignete Strukturen zu schaffen und gleichzeitig die ressortübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern. Dazu hat sie umgehend

- die Ist-Situation der IT-Steuerung des Bundes unter Einbeziehung der IT-Gremien, Rollen, Prozesse und Schnittstellen umfänglich zu erfassen,
- zu analysieren, inwieweit diese bisherigen Strukturen geeignet sind, nicht nur eine effektive ressortübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen, sondern auch in angemessener Zeit sach- und situationsgerechte Entscheidungen zu treffen und wirksame Beschlüsse zu fassen,
- dabei auch Alternativen zur bisherigen IT-Steuerung des Bundes zu erarbeiten und diese hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu vergleichen und
- anhand der Ergebnisse die IT-Steuerung des Bundes weiter zu entwickeln.

Für die künftige IT-Steuerung des Bundes sollte sie einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess verbindlich festschreiben.

2.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat betont, dass sie die Darstellung des Bundesrechnungshofes insgesamt nicht teile. Sie habe mit der Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes in den Jahren 2022 und 2023 eine wirksame Struktur geschaffen, um die IT des Bundes zu steuern. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes habe die Bundesregierung bei der Neuausrichtung überwiegend umgesetzt. Einige Empfehlungen könnten „mangels Präzisierung“ nicht geprüft werden. So habe sie u. a. im Vorfeld die Ist-Situation analysiert und erfasst. Zudem hat die Bundesregierung angekündigt, die „Gremienarbeit“ zu evaluieren. Auch verfolge sie das Ziel, die IT-Steuerung des Bundes kontinuierlich weiterzuentwickeln und zu verbessern.

Das Projekt IT-K Bund werde durchgängig umgesetzt. Die Ziele der Dienste- und IT-Betriebskonsolidierung habe die Bundesregierung nicht eingeschränkt. Beide sollen planmäßig Ende 2025 bzw. 2028 enden. Die Bundesregierung hat klargestellt, dass sich das Projekt IT-K Bund nicht aufgrund einer mangelhaften IT-Steuerung des Bundes verzögere. Die angepassten Ziele des Projektes seien kein Indikator für eine mangelhafte IT-Steuerung des Bundes. Die Bundesregierung hat auf schwierige, „von außen induzierte Rahmenbedingungen“ wie die Corona-Pandemie verwiesen. Das Projekt IT-K Bund habe zu neuen Erkenntnissen geführt, wodurch Prozesse und frühere Beschlüsse „justiert“ würden. U. a. seien Vorgaben für den Geheimschutz neu gefasst und die Gremienlandschaft der IT-K Bund novelliert worden. Die Bundesregierung sehe dies als Beleg dafür, dass die IT-Steuerung des Bundes in einem „herausfordernden Umfeld funktioniere“.

Dass die IT des Bundes komplex sei, hat die Bundesregierung eingestanden. Eine funktionsreiche und verwaltete IT bereitzustellen, sei eine herausfordernde Aufgabe. Die Bundesregierung hat dabei u. a. auf einen sicheren und stabilen Betrieb von IT-Infrastrukturen sowie Anforderungen an die Informationssicherheit verwiesen.

Die vom Bundesrechnungshof angeführten steigenden Ausgaben mit Bezug zu IT und Digitalisierung seien keine Folge einer mangelhaften IT-Steuerung des Bundes. Der Druck, die Bundesverwaltung zu digitalisieren, habe zugenommen und damit auch die Ausgaben. Es sei

nicht Aufgabe der IT-Steuerung des Bundes, die Haushaltsmittel für die gesamte IT des Bundes zu überwachen. Allerdings harmonisierten die Kameralistik und das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts nicht mit den Erfordernissen von IT-Großprojekten. Auch werde die IT des Bundes nicht über ein zentral gesteuertes IT-Budget finanziert. Die vom Bundesrechnungshof dargestellten Ausgaben des Bundes mit Bezug zu IT und Digitalisierung könne die Bundesregierung nicht nachvollziehen. Die Ausgaben des Bundes mit Bezug zu IT und Digitalisierung zu ermitteln, sei kaum belastbar möglich, weil diese sich nicht eindeutig aus den Haushaltsplänen ermitteln ließen.

Ebenso halte die Bundesregierung die Umfragen der Europäischen Kommission zur Digitalisierung der Verwaltungen bezogen auf die IT-Steuerung des Bundes für nicht relevant. Diese basierten auf Kriterien von Verwaltungsdienstleistungen, die nicht mit der Arbeit der IT-Steuerung des Bundes, sondern mit der der föderalen IT-Steuerung zusammenhängen. Folglich greife aus ihrer Sicht dieses Argument nicht.

Die im Bericht angeführten Beispiele 1, 2, 4 und 5 ließen keine unmittelbaren Rückschlüsse auf eine mangelhafte IT-Steuerung des Bundes zu. Sie seien aufgrund ihrer Komplexität und Historie „jeweils für sich und losgelöst von der IT-Steuerung zu bewerten“. Auch die Darstellungen des Bundesrechnungshofes dazu teile sie nicht oder nur teilweise.

Dass eine ressortübergreifende IT-Steuerung schnelle Entscheidungsprozesse brauche, hat die Bundesregierung bestätigt. Dazu habe sie die Strukturen in der Vergangenheit mehrfach nachjustiert und werde sie auch künftig weiterentwickeln. Ihre Anpassungen der vergangenen Jahre wirkten positiv. Sie habe funktionierende Prozesse etabliert, um ressortübergreifende Digitalvorhaben des Bundes zu steuern. Die Bundesregierung stelle eine konstruktive Gremienarbeit fest. Sie habe die Beschlüsse ab August 2022 ausgewertet. Demnach hätten Vor- oder gar Doppelbefassungen abgenommen. Auch würden Sitzungen des IT-Rats und des CIO Board „stringenter“ verlaufen.

Der Bundesrechnungshof unterschätze die Wirkungen der bisherigen, „permanenten Weiterentwicklung wesentlicher Steuerungselemente“ einschließlich der Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes. Die Bundesregierung hat eingestanden, dass einstimmig zu fassende Beschlüsse Entscheidungen verzögern können. In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung zugleich mehrfach auf das Ressortprinzip¹² als Regierungsgrundsatz verwiesen. Folglich habe sie das Ressortprinzip auch in der IT-Steuerung des Bundes berücksichtigt. Die Geschäftsordnungen der IT-Gremien seien anhand einer Rahmengeschäftsordnung aufeinander abgestimmt worden. Die nachgeordneten IT-Gremien würden befähigt, selbst Beschlüsse zu fassen und auf operativer Ebene handlungsfähig zu sein. Dadurch sollen sie die führenden IT-Steuerungsgremien bei der Entscheidungsfindung entlasten. Es bleibe abzuwarten, ob die Prognose des Bundesrechnungshofes eintrete, dass schnelle sach- und situationsangemessene Entscheidungen künftig kaum gelingen werden.

¹² Vgl. Artikel 65 Satz 2 Grundgesetz.

2.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung der Bundesregierung nicht. Er bleibt bei seinen Würdigungen und Empfehlungen.

Ursprünglich wollte die Bundesregierung die IT der Bundesverwaltung nicht nur standardisieren, sondern vollständig zusammenführen. Hiervon ist sie zwischenzeitlich deutlich abgerückt. Mit der Neuorganisation des Projektes IT-K Bund im Jahr 2019 hat sie ihre Ziele und damit auch den Umfang der Dienste- und IT-Betriebskonsolidierung erheblich verändert. Damit wollte die Bundesregierung die Komplexität des Projektes reduzieren. Diese Entscheidung ist nachvollziehbar. Sie führt jedoch dazu, dass in den Behörden künftig weit mehr IT verbleibt, als mit dem Projekt IT-K Bund ursprünglich angestrebt war. Die bereits komplexe IT-Landschaft des Bundes wird bis auf Weiteres in eine zentrale und eine dezentrale IT aufgeteilt sein. Die Bundesregierung steht damit vor der Herausforderung, diese geteilte IT-Landschaft wirksam ressortübergreifend zu steuern. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass sie diese Aufgabe mit den derzeitigen Strukturen erfüllen wird. Die aktuelle IT-Steuerung des Bundes weist immer noch entscheidende Defizite auf. Sie ist weiterhin schwerfällig und funktioniert bisweilen nicht wirksam. Die Diskussionen u. a. zum Steuerungsgremium der NMO und zum fehlenden ressortübergreifenden IT-Architekturmanagement verdeutlichen dies (siehe Tz. 2.1, Beispiele 6 und 7). Die mehrfachen Neuausrichtungen haben diesen Mangel nicht beseitigen können.

Die Bundesregierung hat derzeit weder einen Überblick über die Ausgaben des Bundes mit Bezug zu IT und Digitalisierung noch über die bisher umgesetzten IT-Standards in der Bundesverwaltung. Den IT-Gremien fehlen immer noch wichtige Informationsquellen, um sachgerechte Entscheidungen treffen zu können. Voraussetzung hierfür wären Instrumente wie ein funktionierendes zentrales IT-Controlling Bund und ein IT-Architekturmanagement. Ebenso verfügt die Bundesverwaltung über kein zentrales IT-Budget, um die begonnene Konsolidierung fortzuführen und die dafür nötigen zentralen IT-Infrastrukturen und IT-Lösungen aufzubauen, zu betreiben und weiterzuentwickeln. Aus den IT-Lösungen der Dienstekonsolidierung dürfen keine „Investitionsruinen“ werden. Die NMO benötigt ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen, um ihre Aufgaben wie vorgesehen bewältigen zu können. Ansonsten wird es der Bundesregierung nicht gelingen, u. a. unwirtschaftliche Doppel- und Mehrfachentwicklungen zu vermeiden.

Die Bundesregierung hatte selbst erkannt, dass sie ihre IT-Steuerung verbessern muss. Um die Digitalisierung zu beschleunigen, wollte sie die nachgeordneten IT-Gremien anpassen, (siehe Tz. 2.1). Im Gegensatz zur Bundesregierung hält der Bundesrechnungshof daher die Umfragen der Europäischen Kommission zur Digitalisierung der Verwaltungen und deren Ergebnisse für die IT-Steuerung des Bundes für durchaus relevant. Die Digitalisierung der Bundesverwaltung setzt funktionierende IT-Infrastrukturen und Dienste voraus. Mit ihren Entscheidungen stellen die IT-Steuerungsgremien hierzu die grundlegenden Weichen.

Die Stellungnahme der Bundesregierung lässt weiterhin offen, wie genau sie die Ist-Situation der IT-Steuerung des Bundes vor deren Neuausrichtung analysiert hat. Die angekündigte

Evaluation der Gremienarbeit steht immer noch aus. Die Bundesregierung blendet in ihrer Stellungnahme offensichtliche Defizite der bisherigen Strukturen aus oder stuft sie als irrelevant für die IT-Steuerung des Bundes ein. Ein „Lerneffekt“ stellt sich damit nicht ein. Der Bundesrechnungshof erwartet daher nicht, dass aufgrund einer Evaluierung die Bundesregierung die jetzige IT-Steuerung entscheidend verändern wird.

Zu den Abstimmprinzipien der IT-Gremien hat die Bundesregierung widersprüchlich geantwortet: Obwohl sie selbst festgestellt hat, dass einstimmig gefasste Beschlüsse die Entscheidungsfindung verzögern können, hält sie grundsätzlich an diesem Abstimmprinzip fest. Einzig das CIO Board als IT-Gremium für operative Entscheidungsbedarfe weicht davon ab. Demnach erschließt sich nicht, dass nachgeordnete IT-Gremien, die ebenfalls operativ arbeiten, wiederum Entscheidungen nur einstimmig treffen können.

IT-Gremien müssen nicht zwangsläufig Beschlüsse einstimmig fassen. Auch das Ressortprinzip als Regierungsgrundsatz steht dem nicht entgegen. Im Gegensatz zu den überwiegenden IT-Gremien kann das Bundeskabinett Entscheidungen mehrheitlich treffen.¹³ Hält die Bundesregierung am Einstimmigkeitsprinzip bei der IT-Steuerung des Bundes fest, besteht die Gefahr, dass ressorteigene Interessen weiterhin einer schnellen sach- und situationsangemessenen Entscheidungsfindung bei der IT des Bundes entgegenstehen.

Der Bundesrechnungshof sieht die Neuausrichtung der IT-Steuerung des Bundes in den Jahren 2022 und 2023 weiterhin kritisch. Die Bundesregierung hat aus seiner Sicht hierbei weder „Altes“ umfassend hinterfragt, noch wirklich „Neues“ gewagt.

Mit dem Start des Projektes IT-K Bund hätte sich die Bundesregierung bereits bewusst sein müssen, dass mit einer zunehmend zentralisierten IT diese auch angemessen zentral gesteuert werden muss. Die derzeitige IT-Steuerung des Bundes ist jedoch noch immer auf eine vorwiegend dezentrale IT ausgerichtet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, die IT-Steuerung des Bundes kritisch zu hinterfragen und grundlegend neu zu denken. Die Steuerung der IT des Bundes muss auf eine IT-Landschaft ausgerichtet sein, die zwar zunehmend zentralisierter wird, aber immer noch wesentliche dezentrale Anteile enthält. Dies erfordert Strukturen, die es ermöglichen, Entscheidungen schnell sach- und situationsangemessen zu treffen und Beschlüsse anschließend durch- und umzusetzen. Dazu sollte die Bundesregierung

- grundsätzlich klären, inwieweit Ressort- und Einstimmigkeitsprinzip bei der Steuerung der zentralen IT des Bundes noch zielführend sind. Die Bundesregierung hat dabei zu berücksichtigen, dass eine wirksame, ressortübergreifende Zusammenarbeit auch Kompromissbereitschaft erfordert, bei der im Zweifel einzelne fachliche Anforderungen der Ressorts zurücktreten müssen. Gleichzeitig muss sie sicherstellen, dass sie ihr Angebot an zentraler IT auf die Bedarfe und Anforderungen der Ressorts abstimmt. Wichtige, übergreifende Ziele, wie die Informationssicherheit muss die Bundesregierung dabei im Blick behalten.

¹³ Vgl. § 24 Absatz 2 Geschäftsordnung der Bundesregierung.

- den IT-Steuerungsgremien alle wichtigen Informationen bereitstellen, die nötig sind, um sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Hierzu gehört insbesondere ein Überblick über die Ausgaben des Bundes mit Bezug zu IT und Digitalisierung. Ein funktionierendes IT-Controlling Bund würde für alle Beteiligten Transparenz u. a. über vorhandene IT, eingesetzte IT-Standards aber auch Ressourcen schaffen. Die Ressorts und die IT-Gremien wären mit solchen Instrumenten befähigt, auch bei einer knappen Finanzlage, den Ressourcenbedarf und -einsatz gezielt zu identifizieren. Sie könnten IT-Vorhaben besser priorisieren und Entscheidungen schnell sach- und situationsangemessen treffen.
- ein dauerhaftes zentrales IT-Budget einrichten, um die begonnene Konsolidierung fortzuführen und die dafür nötigen zentralen IT-Infrastrukturen und IT-Lösungen aufzubauen, zu betreiben und weiterzuentwickeln. Dazu hat sie zu klären, wer für das (zentrale) IT-Budget des Bundes verantwortlich sein soll und in welchem Einzelplan und Kapitel die Haushaltsmittel bewirtschaftet werden sollen.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.