



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

IT-Konsolidierung Bund

Dienstekonsolidierung und Nachfragemanagementorganisation

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/III

2. April 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Fehlende Ressourcen gefährden die Ziele der IT-Konsolidierung Bund

Die Bundesverwaltung verfügt aktuell nicht über ausreichende Finanzen und Stellen, um die begonnene Konsolidierung der IT-Lösungen in gebotenem Umfang fortzuführen. Die Bundesregierung hat ab dem Jahr 2025 auf eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung der im Aufbau befindlichen Nachfragemanagementorganisation hinzuwirken.

Worum geht es?

Eine Nachfragemanagementorganisation im Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) soll die begonnene Konsolidierung der IT-Lösungen des Bundes fortführen. In der Finanzplanung 2025 bis 2027 sind hierfür keine Haushaltsmittel vorgesehen. Das seit dem Jahr 2015 verfolgte Ziel, die IT des Bundes zu standardisieren und zu bündeln ist gefährdet. Einige IT-Lösungen drohen zu „Investitionsruinen“ zu werden, wenn die Nachfragemanagementorganisation diese nicht weiterführen kann.

Was ist zu tun?

Das BMI muss sicherstellen, dass die Nachfragemanagementorganisation leistungsfähige IT-Lösungen für die Bundesverwaltung bereitstellt. Dafür muss die Bundesregierung darauf hinwirken, die Nachfragemanagementorganisation dauerhaft personell und finanziell ausreichend auszustatten. Das BMI muss gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages transparent darstellen, wie viele Ressourcen die im Aufbau befindliche Nachfragemanagementorganisation ab dem Jahr 2025 benötigt.

Was ist das Ziel?

Mit leistungsfähigen zentralen IT-Lösungen kann die Bundesverwaltung die Konsolidierung und Standardisierung der IT des Bundes vorantreiben. Dazu braucht es eine arbeitsfähige Nachfragemanagementorganisation, die dauerhaft personell und finanziell ausreichend ausgestattet ist.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	7
2	Sachverhalt	9
3	Würdigung	13
4	Empfehlung	14
5	Stellungnahme	15
6	Abschließende Würdigung	16

Abkürzungsverzeichnis

A

AG Dienstekonsolidierung *Arbeitsgruppe Dienstekonsolidierung*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

G

GIB *Gemeinsame IT des Bundes*

GSB *Government Site Builder*

I

IT-K Bund *IT-Konsolidierung Bund*

IT-RK Bund *IT-Rahmenkonzept Bund*

ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

K

KoITB *Konferenz der IT-Beauftragten*

N

NMO *Nachfragemanagementorganisation*

S

SAM *Software Asset Management*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung startete im Mai 2015 das Projekt IT-Konsolidierung Bund (IT-K Bund), um die IT des Bundes zu standardisieren und zu bündeln. Dazu sollte bis Ende 2025 die sogenannte Dienstekonsolidierung für jeweils gleichartige Anwendungsfälle maximal zwei IT-Lösungen für die Bundesverwaltung bereitstellen. Die IT-Lösungen für die verschiedenen Anwendungsfälle (Dienste) setzt die Dienstekonsolidierung in sogenannten IT-Maßnahmen um. Die IT-Betriebe wollte die Bundesregierung im gleichen Zeitraum mit der sogenannten IT-Betriebskonsolidierung zentralisieren. Das BMI verantwortet die Dienstekonsolidierung, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seit Anfang 2020 die IT-Betriebskonsolidierung. Ab dem Jahr 2026 soll die sogenannte Nachfragemanagementorganisation (NMO) u. a. die IT-Lösungen der Dienstekonsolidierung übernehmen und im Programm „Gemeinsame IT des Bundes“ (GIB) weiterentwickeln.

Auf Bitten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) prüft der Bundesrechnungshof das Projekt IT-K Bund begleitend. Er hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 Das BMI misst den Fortschritt der Dienstekonsolidierung u. a. daran, wie viele IT-Lösungen den Behörden technisch bereitstehen (sogenannte Rollouts). Das BMI plant, bis Ende des Jahres 2025 noch 570 Rollouts durchzuführen. Weitere 205 bis dahin abzuschließende Rollouts sind noch ungeplant. Gleichzeitig musste das BMI einige IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung aufgrund fehlender Haushaltsmittel u. a. zeitlich und inhaltlich anpassen. Das BMI wird voraussichtlich nicht alle IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung wie vorgesehen bis Ende des Jahres 2025 abschließen. Nicht abgeschlossene IT-Maßnahmen und Rollouts soll die NMO in der GIB fortsetzen. Dafür muss die Finanzierung gesichert sein.

Bislang fehlen der NMO ausreichend Haushaltsmittel sowie Planstellen und Stellen (Stellen). In der geltenden Finanzplanung des BMI sind ab dem Jahr 2025 für IT-Maßnahmen der NMO keine Haushaltsmittel vorgesehen. (Tz. 2)

- 0.2 Ohne ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen wird die NMO ihre Aufgaben nicht wie vorgesehen bewältigen können. Einige in der Dienstekonsolidierung entwickelte IT-Lösungen drohen zu „Investitionsruinen“ zu werden, wenn die NMO diese nicht weiterentwickeln und bereitstellen kann. Die Behörden erwarten jedoch leistungsfähige IT-Lösungen von der Dienstekonsolidierung und später von der NMO. Wenn die NMO diese nur verspätet oder gar nicht bereitstellen kann, wird auch die Bereitschaft der Behörden sinken, weiter an einer Konsolidierung teilzunehmen. Behörden könnten dann wieder verstärkt eigene IT-Lösungen entwickeln. Die Ziele der IT-K Bund wären gefährdet. (Tz. 3)

- 0.3 Das BMI und die Ressorts müssen sicherstellen, dass die Dienstekonsolidierung und künftig die NMO leistungsfähige IT-Lösungen bereitstellen. Die Bundesregierung hat dafür zu sorgen, dass die NMO finanziell und personell ausreichend ausgestattet ist. Das BMI sollte u. a. gegenüber dem Haushaltsausschuss transparent darstellen, wie

viele Ressourcen die NMO ab dem Jahr 2025 benötigt, um die IT-Lösungen – wie bereits begonnen – weiter standardisieren und konsolidieren zu können. (Tz. 4)

- 0.4 Das BMI hat eingeräumt, dass die Voraussetzungen für den reibungslosen Übergang der Dienstekonsolidierung in die NMO aktuell nicht gegeben seien. Dies habe es so auch dem Haushaltsausschuss in seinem aktuellen Fortschrittsbericht zur Dienstekonsolidierung 2024 berichtet. Das BMI sei bemüht, die NMO auskömmlich mit Stellen und Haushaltsmitteln auszustatten. Die notwendigen Bedarfe werde es in das Haushaltsaufstellungsverfahren einbringen. (Tz. 5)
- 0.5 Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Würdigungen und Empfehlungen. Das BMI hat es versäumt, gegenüber dem Haushaltsausschuss transparent darzustellen, dass derzeit keine Ressourcen für die NMO bereitstehen. Ohne Haushaltsmittel und Stellen kann die NMO die begonnene Konsolidierung der IT-Lösungen nicht in gebotennem Umfang fortführen. Dies gefährdet die Ziele der IT-K Bund. Das BMI hat gemeinsam mit den übrigen Ressorts sicherzustellen, dass die NMO leistungsfähige IT-Lösungen für die Bundesverwaltung bereitstellen kann. Hierfür muss die NMO **dauerhaft** personell und finanziell ausreichend ausgestattet sein. Gegenüber dem Haushaltsausschuss sollte das BMI jetzt transparent darstellen, wie viele Haushaltsmittel und Stellen die NMO ab dem Jahr 2025 benötigt, um
- die Entwicklung und die Rollouts der IT-Lösungen umzusetzen, die bereits jetzt der GIB zugeordnet sind,
 - IT-Lösungen, die bereits in den Wirkbetrieb übergegangen sind, in der GIB weiterzuentwickeln und
 - die in der Dienstekonsolidierung nicht abgeschlossenen IT-Maßnahmen der GIB fortzuführen. (Tz. 6)

1 Einleitung

Der Bund konsolidiert seine IT

In der Vergangenheit war die IT des Bundes überwiegend dezentral organisiert. Die Ressorts richteten ihre IT an ihren jeweiligen Bedarfen und dadurch häufig unterschiedlich und nicht zueinander kompatibel aus. Um diese IT zu standardisieren und zu bündeln, startete die Bundesregierung im Mai 2015 das Projekt IT-K Bund. Im Grobkonzept zur IT-K Bund hatte sie u. a. folgende übergeordnete Ziele definiert:

- Die Informationssicherheit vor dem Hintergrund steigender Komplexität gewährleisten.
- Die Hoheit und Kontrollfähigkeit über die IT des Bundes dauerhaft erhalten.
- Einen innovativen, leistungsfähigen, wirtschaftlichen, stabilen und zukunftsfähigen IT-Betrieb sicherstellen.

Dazu sollte bis Ende des Jahres 2025 die sogenannte Dienstekonsolidierung für jeweils gleichartige Anwendungsfälle (Dienste¹) maximal zwei IT-Lösungen² für die Bundesverwaltung bereitstellen. Die IT-Betriebe wollte die Bundesregierung mit der 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 BMF die IT-Betriebskonsolidierung.

Ziele des Projektes IT-Konsolidierung Bund haben sich verändert

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 aus dem Grobkonzept IT-K Bund auf. Die IT-Betriebskonsolidierung sollte nun bis Ende des Jahres 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 nach Abschluss der IT-Betriebskonsolidierung

¹ Beispielsweise für das Reisemanagement, die Zeitwirtschaft oder die Formularerstellung.

² Eine IT-Lösung stellt eine informationstechnische Realisierung eines definierten Funktions- oder Leistungsumfangs an IT-Unterstützung durch ein technisches System (IT-System) dar.

werden die Behörden weiterhin Rechenzentren und Serverräume für den Betrieb ihrer dezentralen IT-Komponenten benötigen. Wie viele Rechenzentren und Serverräume bei den Behörden verbleiben, wird auch vom Umfang der nicht-konsolidierungsfähigen IT-Lösungen abhängen. Bei der Dienstekonsolidierung schränkte die Bundesregierung ebenfalls Inhalt und Umfang der Ziele sukzessiv ein. Das BMI erstellte eine „Strategie Dienstekonsolidierung“ für die Jahre 2018 bis 2025. Darin nahm es auch eine sogenannte Dienstelandkarte auf. Mit dieser definierte das BMI, für welche ressortübergreifenden Dienste die Dienstekonsolidierung IT-Lösungen entwickeln wollte. Die IT-Lösungen für die verschiedenen Dienste setzt die Dienstekonsolidierung in sogenannten IT-Maßnahmen um. Das BMI hat die Strategie Dienstekonsolidierung zuletzt im Jahr 2021 überarbeitet. Dienste, für die es bis zum Jahr 2025 keine produktiven IT-Lösungen bereitstellen kann, hat es aus der Dienstekonsolidierung herausgenommen. Diese will es nun in der GIB weiterverfolgen.

Die geplanten Ausgaben der Dienstekonsolidierung für die Jahre 2016 bis 2025 betragen rund 970 Mio. Euro. Das BMI setzt damit die sogenannte „Design-to-Budget“-Vorgabe des Haushaltsausschusses um.

IT-Steuerung des Bundes

Mit dem Projekt IT-K Bund etablierte die Bundesregierung zwei Entscheidungsgremien, um die IT des Bundes zu steuern: den IT-Rat und die Konferenz der IT-Beauftragten (KoITB). In den Jahren 2022 und 2023 richtete sie die IT-Steuerung des Bundes neu aus. Der IT-Rat blieb bestehen. Die KoITB ersetzte sie durch das sogenannte „CIO Board“. Der IT-Rat soll auf politisch-strategischer Ebene die Digitalisierung in der Bundesverwaltung übergreifend steuern. Mitglieder sind u. a. die zuständigen beamteten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aller Bundesministerien.³ Das BMI und das Bundeskanzleramt teilen sich den Vorsitz im IT-Rat.

Das CIO Board setzt sich u. a. aus den IT-Beauftragten der Ressorts zusammen.⁴ Es soll über alle operativen Fragestellungen der Verwaltungsdigitalisierung Bund abschließend entscheiden. Das BMI hat im CIO Board den Vorsitz.

Dem IT-Rat und dem CIO Board sind weitere Entscheidungsgremien nachgeordnet, etwa die Arbeitsgruppe Dienstekonsolidierung (AG Dienstekonsolidierung). Sie besteht aus Vertreterinnen und Vertretern aller Ressorts.⁵ Das BMI leitet die AG Dienstekonsolidierung.

³ Ebenso vertreten waren die für IT zuständigen Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter des Bundeskanzleramtes, der/des Beauftragten für Kultur und Medien sowie Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

⁴ Ebenso vertreten sind die IT-Beauftragten des Bundeskanzleramtes, des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und der/des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

⁵ Ebenso vertreten sind das Bundeskanzleramt, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und der/die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Nachfragemanagementorganisation soll auf Dienstekonsolidierung folgen

Ende 2022 beschloss der IT-Rat, die NMO als sogenannte Ministeriallösung im BMI einzurichten. Das BMI begann Anfang 2024, diese organisatorisch aufzubauen. Die NMO soll

- die IT-Lösungen der Dienstekonsolidierung übernehmen,
- die IT-Nachfrage aus den Ressorts bündeln und
- in der GIB⁶ das zentrale IT-Angebot des Bundes pflegen und weiterentwickeln.

Bis Anfang 2026 soll die NMO vollständig aufgebaut sein.

Berichte an den Haushaltsausschuss

Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung aufgefordert, jährlich zum Fortschritt des Projektes IT-K Bund zu berichten. Er hat den Bundesrechnungshof gebeten, das Projekt begleitend zu prüfen.

2 Sachverhalt

Rollout-Welle wächst zum Ende der Dienstekonsolidierung

In den jährlichen IT-Rahmenkonzepten Bund (IT-RK Bund) beschreibt das BMI alle IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung. Ebenfalls enthalten sind die IT-Maßnahmen, die die NMO nach Abschluss der Dienstekonsolidierung in der GIB umsetzen und weiterentwickeln soll. Das BMI unterscheidet dabei zwischen

- bestehenden IT-Maßnahmen,
- neu aufzunehmenden IT-Maßnahmen,
- entwickelten IT-Lösungen, die während der Dienstekonsolidierung in den Wirkbetrieb übergegangen sind und
- IT-Lösungen des laufenden Betriebs, die bereits vor der Dienstekonsolidierung ressortübergreifend bestanden.

Das IT-RK Bund wird jährlich fortgeschrieben. Dazu stimmt das BMI es mit den Ressorts in der AG Dienstekonsolidierung ab. Anschließend beschließt das CIO Board das jeweils aktuelle IT-RK Bund. Die Ressorts nutzen das IT-RK Bund, um eigene IT-Vorhaben zu planen. Sie dürfen z. B. keine Haushaltsmittel für eigene IT-Vorhaben vorsehen, die inhaltlich bereits

⁶ Der Haushaltstitel der GIB befindet sich im Kapitel 0602, Titelgruppe 01, Titel 532 14.

durch ressortübergreifende IT-Maßnahmen und bestehende IT-Lösungen aus dem IT-RK Bund abgedeckt sind. Nach dem IT-RK-Bund 2025 sollen noch 29 IT-Maßnahmen in der Dienstekonsolidierung und somit bis Ende des Jahres 2025 umgesetzt werden.

Das BMI misst den Fortschritt der Dienstekonsolidierung u. a. daran, wie viele der entwickelten IT-Lösungen für die Behörden technisch bereitstehen.⁷ Es unterscheidet dabei zwischen beendeten, begonnenen und noch ausstehenden Rollouts.⁸ In seinem aktuellen Fortschrittsbericht zur Dienstekonsolidierung 2024 wies das BMI zum Stand Dezember 2023 aus:

- 610 beendete Rollouts,
- 86 begonnene Rollouts und
- 778 noch ausstehende Rollouts.

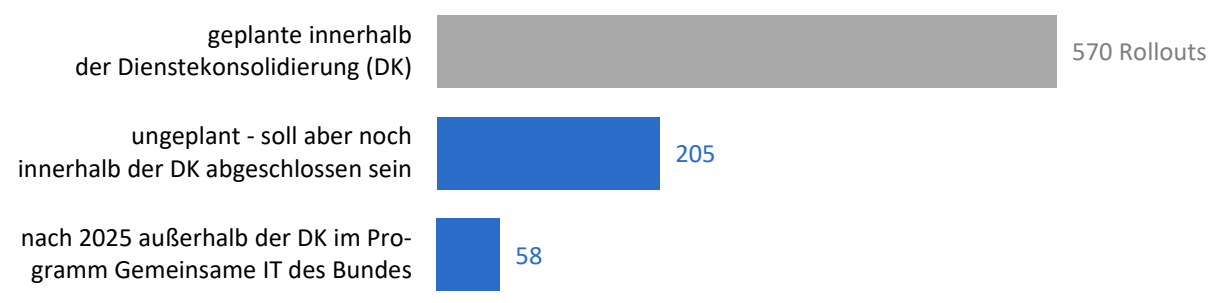
Das BMI stellte nicht dar, bis wann es die noch ausstehenden Rollouts beginnen und abschließen will.

Abbildung 1 zeigt die vom BMI geplanten Rollouts für die Jahre 2024 und 2025. Ende des dritten Quartals 2023 plante es, 58 Rollouts erst nach dem Jahr 2025 zu beginnen. Zu diesem Zeitpunkt waren 205 bis Ende 2025 abzuschließende Rollouts noch ungeplant.

Abbildung 1

Viele Rollouts stehen noch aus

Für 205 Rollouts hat das BMI noch nicht festgelegt, wann sie beginnen sollen. 58 Rollouts plant das BMI nach Ende der Dienstekonsolidierung im Programm „Gemeinsame IT des Bundes“ zu beginnen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.

⁷ Die Behörden sind für die organisatorische Einführung der IT-Lösungen verantwortlich.

⁸ Das BMI beabsichtigte mehrere der in den 42 IT-Maßnahmen entwickelten IT-Lösungen der Dienstekonsolidierung in knapp 200 Behörden auszurollen. Es plante insgesamt 1474 Rollouts durchzuführen.

BMI musste die Planung der Dienstekonsolidierung anpassen

Ende Juli 2023 informierte das BMI die Ressorts, dass es einen „Großteil“ der IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung zeitlich und inhaltlich anpassen und einige „umfassend“ neu planen müsse. Es begründete diesen Schritt mit der insgesamt „knappen“ finanziellen Lage des Bundeshaushalts. Gleichzeitig sagte das BMI eine für August 2023 geplante Sitzung des CIO Boards wegen fehlender Themen ab. Im September 2023 berichtete das BMI im IT-Rat zur Haushaltslage der Dienstekonsolidierung für das Jahr 2024 und weiterer Programme. Einige Ressorts baten daraufhin das BMI, frühzeitig mögliche Änderungen und das weitere Vorgehen abzustimmen. Ende September 2023 fand eine Sondersitzung der AG Dienstekonsolidierung zum Thema „Umplanungen der zentralen IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung“ statt.

Mitte Oktober 2023 forderten einige Ressorts das BMI in der AG Dienstekonsolidierung auf, ergänzend zum IT-RK Bund 2025 eine Übersicht der geänderten IT-Maßnahmen zu erstellen. Das BMI stellte den Ressorts eine entsprechende Übersicht Ende Oktober 2023 zur Verfügung. 25 IT-Maßnahmen musste es zeitlich, finanziell und inhaltlich anpassen. Einige Anpassungen sind in den nachfolgenden Beispielen 1 bis 4 exemplarisch beschrieben.

Beispiel 1: IT-Maßnahme Government Site Builder (GSB)

Das BMI stellt u. a. keine Mittel mehr bereit, um Webauftritte von Behörden auf eine neuere Version des GSB zu migrieren. Ebenso verschiebt es geplante Weiterentwicklungen um ein Jahr in das Jahr 2025.

Beispiel 2: IT-Maßnahme Controlling Bund

Das BMI verlagert Entwicklungsaktivitäten in das Jahr 2025.

Beispiel 3: IT-Maßnahme „Software Asset Management (SAM)-Tool“

Das BMI sah zwölf Rollouts für die Jahre 2023 und 2024 vor. Diese plant es nun für die Jahre 2024 und 2025. Gleichzeitig passt das BMI die Finanzplanung der IT-Maßnahme entsprechend an. Es geht davon aus, die IT-Maßnahme bis Ende 2025 nicht mit dem ursprünglich geplanten Funktionsumfang umsetzen zu können.

Beispiel 4: IT-Maßnahme „Bundesclient“

Das BMI plante, den Bundesclient in zwei getrennten Betriebsumgebungen anzubieten, eine für die Ausprägung Schutzbedarf hoch VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH und eine für die Ausprägung Schutzbedarf normal. Aufgrund fehlender Haushaltsmittel wird nun auf die Betriebsumgebung für den Bundesclient in der Ausprägung Schutzbedarf normal verzichtet.

Im November 2023 beschloss das CIO Board, dass das BMI bis Mitte Januar 2024 eine aktualisierte Planung für die Rollouts der in den IT-Maßnahmen entwickelten IT-Lösungen

vorlegen sollte. Dabei sollte es auch die angepassten IT-Maßnahmen berücksichtigen. Anfang Januar 2024 informierte das BMI die Ressorts, dass es die geforderte Planung Mitte Februar 2024 bereitstellen werde.

Der Nachfragemanagementorganisation fehlen Ressourcen

Der IT-Rat beauftragte das BMI im Dezember 2022, die NMO bis Anfang 2026 vollständig aufzubauen.⁹ Das BMI sollte zudem

- die Dienstekonsolidierung schrittweise ab dem Jahr 2023 in die NMO überführen und
- eine nahtlose Übernahme der Aufgaben der Dienstekonsolidierung durch die NMO sicherstellen.

Der IT-Rat beschloss Ende 2023, dass die NMO ein Arbeitsprogramm erstellt. Dieses sollte den Zeitraum von mindestens zwei Jahren umfassen und u. a. Angaben zu folgenden Punkten enthalten:

- IT-Maßnahmen, die die NMO in diesem Zeitraum betreut.
- Vorgesehene Ressourcen pro IT-Maßnahme (Haushaltsmittel und Stellen).

Im IT-RK Bund 2025 sind der GIB sieben IT-Maßnahmen zugeordnet. Davon waren sechs ursprünglich in der Dienstekonsolidierung geplant. Sieben weitere IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung plante das BMI ab dem Jahr 2025 teilweise mit Haushaltsmitteln der GIB zu entwickeln. Für das Jahr 2025 weist das IT-RK Bund 2025 einen Bedarf von 100,3 Mio. Euro für Entwicklung und Rollout der IT-Lösungen in den IT-Maßnahmen der GIB aus. Für die bestehenden IT-Lösungen der GIB sieht es einen Bedarf von 16,3 Mio. Euro vor. Für das Jahr 2026 steigt der Bedarf für Entwicklung und Rollout auf 189,4 Mio. Euro. Der Bedarf für die bestehenden IT-Lösungen der GIB bleibt bei 16,3 Mio. Euro (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Nach dem IT-RK Bund 2025 erforderliche Haushaltsmittel für die IT-Maßnahmen und IT-Lösungen der GIB

	2025	2026
	<i>in Mio. Euro</i>	
geplante Haushaltsmittel für die Entwicklung und den Rollout von IT-Lösungen	100,3	189,4
geplante Haushaltsmittel für bestehende IT-Lösungen	16,3	16,3
Gesamtbedarf	116,6	205,7

Quelle: BMI.

⁹ Siehe Tz. 1.

Das BMI meldete für das Haushaltsjahr 2024 einen Bedarf von 286 neuen Stellen für die NMO an. Es beantragte außerdem, 100,5 Stellen der Dienstekonsolidierung in dauerhafte Stellen umzuwandeln. Die Stellen der Dienstekonsolidierung sind zweckbestimmt und fallen mit Ende des Projektes IT-K Bund weg. Das BMI strebt daher an, die sogenannten kw-Vermerke¹⁰ für die 100,5 Stellen streichen zu lassen. Im Haushalt für das Jahr 2024 sind weder Stellen für die NMO vorgesehen, noch wurden die Stellen der Dienstekonsolidierung entfristet.

Im Jahr 2023 enthielt der Bundeshaushalt für den Titel der GIB 35,2 Mio. Euro. Im Jahr 2024 sind in diesem Titel 27,2 Mio. Euro veranschlagt.¹¹ In der aktuellen Finanzplanung für die Jahre 2025 bis 2027 sind im Titel der GIB keine Haushaltsmittel für die NMO vorgesehen. Für das Haushaltsjahr 2025 hat die zuständige Fachabteilung im BMI einen Bedarf von insgesamt 128,4 Mio. Euro für die NMO angemeldet. Davon sind 116,6 Mio. Euro für IT-Lösungen der GIB und 11,8 Mio. Euro für Querschnittsaufgaben zum Auf- und Ausbau der NMO eingeplant.

Das BMI stellt in seinem aktuellen Fortschrittsbericht zur Dienstekonsolidierung 2024 nicht dar, wie viele Haushaltsmittel und Stellen die NMO ab dem Jahr 2025 für die GIB benötigt.

3 Würdigung

Bereits im Juli 2023 wusste das BMI, dass es IT-Maßnahmen aufgrund der „knappen“ Finanzlage für das Jahr 2024 inhaltlich anpassen und Rollouts von IT-Lösungen verschieben muss. Trotzdem sagte es die im August 2023 vorgesehene Sitzung des CIO Board ab. Das BMI hätte diese Sitzung nutzen müssen, um die Ressorts frühzeitig auf umfassende Anpassungen bei den IT-Maßnahmen und auf zu verschiebende Rollouts von IT-Lösungen hinzuweisen. Die Ressorts sind darauf angewiesen, dass das BMI sie rechtzeitig informiert. Andernfalls ist es ihnen nicht möglich, den weiteren Betrieb oder die Ablösung eigener IT-Lösungen verlässlich zu planen.

Mit 570 geplanten Rollouts in den Jahren 2024 und 2025 und 205 noch ungeplanten Rollouts besteht die Gefahr, dass das BMI etliche IT-Maßnahmen der Dienstkonsolidierung nur teilweise oder nicht mehr zum Ende der Dienstekonsolidierung abschließen kann. Nicht auskömmliche Haushaltsmittel können darüber hinaus dazu führen, dass die Dienstekonsolidierung weitere IT-Maßnahmen nicht wie geplant bis Ende 2025 abschließen wird. Das BMI hat bereits sechs IT-Maßnahmen von der Dienstekonsolidierung in die GIB verschoben. Auch musste es bei einigen IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung bereits Entwicklungsaktivitäten in die GIB verlagern. IT-Maßnahmen und Rollouts von IT-Lösungen, die das BMI nicht

¹⁰ Ein kw-Vermerk ist ein Haushaltsvermerk im Stellenplan, der angibt, dass Planstellen zu einem bestimmten Zeitpunkt wegfallen. „Kw“ steht für „künftig wegfallend“.

¹¹ Von den 35,2 Mio. Euro im Jahr 2023 und den 27,2 Mio. Euro im Jahr 2024 sind Teile dem BMI (Haushaltstitel der GIB) und dem Beschaffungsamt des BMI zugeordnet.

mehr mit der Dienstekonsolidierung abschließt, müssten in der GIB und damit durch die NMO fortgesetzt und ausreichend mit Haushaltsmitteln unterlegt werden.

Nach der derzeitigen Finanzplanung verfügt die NMO ab dem Jahr 2025 über keine Haushaltsmittel. Das BMI sieht hier jedoch sehr wohl Bedarf. Gegenüber der Planung des IT-RK Bund 2025 fehlen 116,6 Mio. Euro. Hinzu kommen weitere 11,8 Mio. Euro für den weiteren Auf- und Ausbau der NMO. Diese Finanzierungslücke wird sich weiter vergrößern, wenn die NMO von der Dienstekonsolidierung nicht abgeschlossene Aufgaben in der GIB weiterführen muss.

Ohne finanzielle und personelle Ressourcen wird die NMO ihre Aufgaben nicht wie vorgesehen bewältigen können. Aus einigen in der Dienstekonsolidierung entwickelten IT-Lösungen drohen „Investitionsruinen“ zu werden, wenn die NMO diese nicht weiterentwickeln und bereitstellen kann. Gleichzeitig erwarten die Behörden von der Dienstekonsolidierung und später von der NMO leistungsfähige IT-Lösungen. Wenn die NMO diese nur verspätet oder gar nicht bereitstellt, wird auch die Bereitschaft der Behörden sinken, weiter an einer Konsolidierung teilzunehmen. In der Folge würden Behörden wieder verstärkt eigene IT-Lösungen entwickeln. Dies gefährdet die Ziele der IT-K Bund.¹²

Das BMI hätte in seinem aktuellen Fortschrittsbericht zur Dienstekonsolidierung 2024 den Haushaltsausschuss darüber informieren müssen,

- dass für die NMO keine Ressourcen bereitstehen,
- dass in der Finanzplanung 2025 bis 2027 für die NMO keine Haushaltsmittel vorgesehen sind und
- wie viele Haushaltsmittel und Stellen die NMO ab dem Jahr 2025 benötigt.

4 Empfehlung

Das BMI muss dafür sorgen, dass die Dienstekonsolidierung und künftig die NMO leistungsfähige IT-Lösungen für die Bundesverwaltung bereitstellen. Hierfür ist es unabdingbar, dass die NMO für ihre Aufgaben personell und finanziell ausreichend ausgestattet ist. Dies hat die Bundesregierung bei ihrer Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Das BMI sollte zeitnah ermitteln, welche IT-Lösungen es noch innerhalb der IT-Maßnahmen realistisch bis zum Ende der Dienstekonsolidierung entwickeln und bereitstellen kann. Für nicht rechtzeitig abgeschlossene IT-Maßnahmen muss das BMI untersuchen, inwieweit sich eine Verschiebung der IT-Maßnahmen in die GIB personell und finanziell auf die NMO auswirkt.

¹² Siehe Tz. 1.

Im CIO Board und im IT-Rat muss das BMI transparent über die Dienstekonsolidierung sowie die NMO und die GIB berichten. Dabei hat es auch darzustellen, welche personellen und finanziellen Ressourcen sowohl die Dienstkonsolidierung als auch die NMO benötigen. Gegenüber den Ressorts hat es frühzeitig aufzuzeigen, wann und mit welchem Funktionsumfang die IT-Lösungen bereitstehen werden.

Das BMI sollte gegenüber dem Haushaltsausschuss darstellen, wie viele Haushaltsmittel und Stellen die NMO ab dem Jahr 2025 benötigt, um

- die Entwicklung und die Rollouts der IT-Lösungen umzusetzen, die bereits jetzt der GIB zugeordnet sind,
- IT-Lösungen, die bereits in den Wirkbetrieb übergegangen sind, in der GIB weiterzuentwickeln und
- die in der Dienstekonsolidierung nicht abgeschlossenen IT-Maßnahmen in der GIB fortzuführen.

5 Stellungnahme

BMI und BMF haben gemeinsam Stellung genommen. Sie haben mitgeteilt, dass dem BMI zum Zeitpunkt der Absage des CIO Boards im August 2023 noch nicht bekannt gewesen sei, wie sich die Haushaltslage finanziell und zeitlich konkret auf die IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung auswirken würde. Nachdem das BMI die Situation bewertet habe, habe es im September 2023 sowohl den IT-Rat als auch das CIO Board informiert.

Die Situation im Haushalt 2024 und der Ausblick auf das Jahr 2025 habe es für das BMI erforderlich gemacht, die IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung erneut umzuplanen. Hierzu habe es evaluiert, welche IT-Maßnahmen bis zum Ende der Dienstekonsolidierung abgeschlossen werden können. Zudem sollte der Betrieb der im Rollout befindlichen IT-Lösungen sichergestellt werden. IT-Maßnahmen, die diese Kriterien erfüllten, habe es priorisiert. IT-Maßnahmen, die diese Ziele nicht erreichen können, habe das BMI in der Dienstekonsolidierung „ruhend“ gestellt. Diese IT-Maßnahmen solle die NMO fortführen, sofern sie dafür ausreichend finanziell ausgestattet sei. Das konkrete Vorgehen und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Dienstekonsolidierung habe das BMI im Februar 2024 im CIO Board und in der AG Dienstekonsolidierung mit den Ressorts besprochen.

Das BMI will sich bemühen, die NMO auskömmlich mit Haushaltsmitteln und Stellen auszustatten. Es werde die fachlich notwendigen Bedarfe im Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2025 geltend machen.

In seinem Fortschrittsbericht zur Dienstekonsolidierung 2024 habe das BMI auch gegenüber dem Haushaltsausschuss berichtet, dass die Voraussetzungen für einen reibungslosen Übergang aus der Dienstekonsolidierung in die NMO aktuell nicht gegeben seien. Dafür sei die NMO mit den minimal erforderlichen Haushaltsmitteln und Stellen auszustatten.

6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMI nicht, dass ihm zum Zeitpunkt der Absage des CIO Boards Mitte August 2023 noch nicht bekannt war, wie sich die Haushaltslage inhaltlich und zeitlich auf die IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung auswirken würde. Nachdem das BMI die Ressorts bereits Mitte Juli 2023 darüber informiert hatte, dass es aufgrund der Haushaltslage den Großteil der IT-Maßnahmen der Dienstekonsolidierung inhaltlich und zeitlich anpassen müsse, hätte es dazu auch im August im CIO Board berichten müssen. Eine erste Übersicht über die geänderten IT-Maßnahmen stellte das BMI erst auf Nachfrage der Ressorts Ende Oktober 2023 zur Verfügung, und damit mehr als drei Monate nach der ersten Information. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI die Ressorts jeweils kurzfristig und unaufgefordert über mögliche weitere Anpassungen in den IT-Maßnahmen informiert. Die Ressorts sind auf eine verbindliche und verlässliche Planung der IT-Maßnahmen angewiesen. Nur so können sie für den weiteren Betrieb eigener IT-Lösungen oder deren Ablösung eine angemessene Haushaltsvorsorge treffen.

Das BMI hat inzwischen ermittelt, welche IT-Maßnahmen es noch innerhalb der Dienstekonsolidierung realistisch abschließen kann. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass es den Ressorts nunmehr im CIO Board und in der AG Dienstekonsolidierung aufgezeigt hat, wann und mit welchem Funktionsumfang es die IT-Lösungen der Dienstekonsolidierung bereitstellen will.

Der Bundesrechnungshof erachtet es als unzureichend, dass sich das BMI lediglich bemühen will, die NMO auskömmlich auszustatten. Die NMO soll leistungsfähige IT-Lösungen für die Bundesverwaltung bereitstellen. Das BMI und die übrigen Ressorts haben darauf hinzuwirken, dass die NMO dafür personell und finanziell dauerhaft ausreichend ausgestattet ist. Dies wäre auch ein erster Schritt, die Ankündigung des Koalitionsvertrages¹³ umzusetzen, mit der IT-Konsolidierung klare Verantwortlichkeiten zu schaffen und die IT-Budgets des Bundes zentral zusammenzuführen.

Das BMI hat in seinem aktuellen Fortschrittsbericht zur Dienstekonsolidierung 2024 gegenüber dem Haushaltsausschuss zwar eingeräumt, dass die Voraussetzungen für einen reibungslosen Übergang aus der Dienstekonsolidierung in die NMO aktuell nicht gegeben seien. Es hat es jedoch versäumt, deutlich anzusprechen,

- dass für die NMO keine Ressourcen bereitstehen,
- dass für die NMO keine Haushaltsmittel in der Finanzplanung 2025 bis 2027 vorgesehen sind,
- wie viele Haushaltsmittel und Stellen die NMO ab dem Jahr 2025 benötigt und
- dass ohne dauerhaft auskömmlich ausgestattete NMO die Ziele der IT-K Bund gefährdet sind.

¹³ Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/ Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)

Das BMI sollte jetzt gegenüber dem Haushaltsausschuss berichten, wie viele Haushaltsmittel und Stellen die NMO ab dem Jahr 2025 benötigt, um die begonnene Konsolidierung der IT-Lösungen des Bundes in gebotenem Umfang fortführen zu können.¹⁴

Essers

Fasswald

Beglaubigt: Pomian, RHS`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

¹⁴ Siehe Tz. 1 und Tz. 4.