



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales,

das Bundesministerium des Innern und für Heimat und

das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

IT-Systeme zur Bewirtschaftung von EU-Fördermitteln

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.: I 3 - 2020 - 0792

13. Januar 2025

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Ausgangslage	9
2	Ausgangspunkt und Ziel der Prüfung	13
3	Einheitliches IT-System schützt finanzielle Interessen des Bundes und der Union	13
3.1	Einsatz von IT-Systemen zur Prüfung auf Doppelfinanzierungen	14
3.2	Einsatz von IT-Systemen zur Planung von Verwaltungsüberprüfungen	16
3.3	Bewertung und Empfehlung	17
3.4	Stellungnahme des BMAS	18
3.5	Stellungnahme des BMWK	18
3.6	Abschließende Bewertung und Empfehlung	19
4	BMAS: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ESF-Software fehlerhaft	20
4.1	Ausgangslage	20
4.2	Softwarelösung Profi nicht betrachtet	20
4.2.1	Stellungnahme des BMAS	23
4.2.2	Abschließende Bewertung	23
4.3	Wirtschaftlichkeitsrechnung fehlerhaft	24
4.3.1	Bedarf an Beratertagen für die Neuentwicklung einer Software überschätzt	24
4.3.2	Ausgaben und nicht vorhandene Einsparungen im Betrieb falsch berücksichtigt	27
4.4	Gesamtergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht nachvollziehbar begründet	28
4.5	Abschließende Bewertung und Empfehlung	30

5	BMI/BAMF: Wirtschaftlichkeit des IT-Systems für den AMIF nicht nachgewiesen	31
5.1	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt	31
5.2	Ausgaben für die Neuentwicklung eines IT-Systems sorgfältiger schätzen	33
5.3	Bewertung und Empfehlungen	35
5.4	Stellungnahme des BMI	36
5.5	Abschließende Bewertung	36

Abkürzungsverzeichnis

A

AMIF *Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds*

B

BAMF *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat, Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMUB *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (seit Dezember 2021*

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz)

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (von 2013 bis 2021: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie - BMWi)*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

D

DLR *Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt*

E

ESF *Europäischen Sozialfonds, Europäischer Sozialfonds in der Förderperiode 2014 bis 2020 als auch der Europäische Sozialfonds Plus in der Förderperiode 2021 bis 2027*

EU-Direktzahlungen *Zuwendungen der Europäischen Union, die dem Begünstigten ohne Umweg über den Bundeshaushalt zukommen*

EU-Fonds *Europäischer Sozialfonds sowie Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds*

I

IT-Rahmenkonzept *IT-Rahmenkonzept des Bundes*

ITSI *IT-System für die Innenfonds*

K

KoITB *Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts*

Kommission *Europäische Kommission*

Z

Z-EU-S *Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds Plus*

ZUWES *Zuwendungsmanagement des Europäischen Sozialfonds*

0 Zusammenfassung

Der Bund bewirtschaftet den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der Europäischen Union mit IT-Systemen, die er nach Maßgabe des Unionsrechts zu entwickeln hat. In der Förderperiode 2014 bis 2020 nutzten die zuständigen Ressorts für die Verwaltung des ESF unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) insgesamt sechs IT-Systeme. Den AMIF bewirtschaftete das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) unter der Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) nur teils elektronisch.

Zur neuen Förderperiode 2021 bis 2027 ließen zwei Bundesministerien, das BMAS und das BMI, mit „Z-EU-S“ und „ITSI“ neue IT-Systeme entwickeln.

Seit 2015 unternimmt der Bund Anstrengungen, die IT-Systeme zu konsolidieren. Der Konsolidierungsprozess ist noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob und inwieweit die parallele Nutzung verschiedener IT-Systeme es erschwert, Unregelmäßigkeiten bei der Mittelbewirtschaftung aufzudecken und die finanziellen Interessen Deutschlands und der Europäischen Union zu schützen. Zudem hat er untersucht, ob das BMAS und das BAMF im Vorfeld ihrer Entscheidungen, neue IT-Systeme zu entwickeln, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt haben. Dabei hat der Bundesrechnungshof im Wesentlichen festgestellt:

- 0.1 Um Doppelfinanzierungen zu verhindern, müssen Verwaltungsbehörden prüfen, ob ein Förderprojekt bereits aus einem anderen Förderprogramm finanziert wurde oder aktuell finanziert wird. Hierzu benötigen Verwaltungsbehörden vollständige und förderprogrammübergreifende Daten über vergangene, aktuelle und geplante Förderprojekte. Daten aus verschiedenen IT-Systemen müssen automatisiert oder manuell in einem zentralen System zusammengeführt werden, um einen IT-gestützten Datenabgleich zu ermöglichen. Die Zuwendungsdatenbank des Bundes soll ein solches zentrales System sein. Verwaltungsbehörden müssen Förderprojekte zudem vor Ort kontrollieren. Um zu planen, welche Projekte vor Ort kontrolliert werden, können Verwaltungsbehörden unter anderem Erfahrungen mit Förderempfängern zugrunde legen. Hierzu müssen sie auf solche Daten auch tatsächlich zugreifen können.

Eine zersplitterte IT-Landschaft erschwert es, Doppelfinanzierungen zu verhindern und Vor-Ort-Kontrollen zu planen. Denn die Vielzahl von IT-Systemen senkt die Wahrscheinlichkeit, dass die notwendigen Daten in einem zentralen System erfasst oder nachträglich zusammengeführt werden. Die Zuwendungsdatenbank erfüllt die ihr in diesem Zusammenhang zugeordnete Rolle nicht. Die darin enthaltenen Daten sind unvollständig, weil die Ressorts Daten aus ihren IT-Systemen entweder gar nicht oder verspätet in die Zuwendungsdatenbank übertragen. Die Bundesregierung sollte daher sicherstellen, dass bei der Bewirtschaftung von EU-Mitteln alle Daten in einem IT-System erfasst oder aber automatisiert in einem IT-System zusammengeführt werden.

Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass ein einheitliches IT-System aus wirtschaftlicher Sicht nicht unbedingt vorteilhafter sei, als die derzeitige dezentrale Architektur. Zur Prüfung auf Doppelfinanzierungen sei eine zentral organisierte Datenbank geeignet. Diese Datenbank müsse alle Bundesförderungen, einschließlich der kofinanzierten EU-Maßnahmen, enthalten. Die Zuwendungsdatenbank sei grundsätzlich geeignet, diese Anforderungen zu erfüllen. Sie müsse allerdings fachlich und technisch optimiert werden. Zudem müsse sie alle Daten enthalten.

Auch der Bundesrechnungshof hält es für wesentlich, dass den Verwaltungsbehörden alle Daten in einer Datenbank zur Verfügung stehen. Entscheidend ist aber, mit welcher IT-Struktur dies auch in der Praxis sichergestellt werden kann. Denn ob eine zentrale Datenbank vollständig befüllt ist, hängt davon ab, ob die jeweils zuständige Behörde für ihr IT-System eigenverantwortlich Schnittstellen zur Zuwendungsdatenbank einrichtet oder aber Daten händisch überträgt. Sonderlösungen für einzelne Förderprogramme erhöhen dabei das Risiko unvollständiger Daten. Der Bundesrechnungshof hält daher eine IT-Struktur, die alle Daten direkt bei der ersten Dateneingabe an der Quelle erfasst und automatisiert in einem IT-System zusammenführt, mit Blick auf die Vollständigkeit der Daten für zuverlässiger als die aktuelle Lösung. (Nummer 3)

- 0.2 Das BMAS ließ im Jahr 2019 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen, um die wirtschaftliche Lösung für eine IT-unterstützte Bewirtschaftung des ESF in der Förderperiode 2021 bis 2027 zu ermitteln. Das beauftragte Beratungsunternehmen schloss das bundeseigene IT-System Profi frühzeitig aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus, ohne diese Handlungsalternative vertieft zu prüfen.

Dies war nicht sachgerecht. Denn das Beratungsunternehmen betrachtete damit eine potenziell wirtschaftliche Handlungsalternative nicht. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war unvollständig.

Das BMAS hat erwidert, dass ihm im Jahr 2019 nicht alle erforderlichen Informationen zu Profi vorlagen. Profi baue – so das BMAS weiter – auf veralteter Technik auf. Sämtliche Funktionen für die Bewirtschaftung der EU-Förderung müssten zudem neu entwickelt werden.

Die Einlassungen des BMAS überzeugen nicht. Eine Handlungsalternative darf nur dann aus einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgeschlossen werden, wenn sie faktisch oder rechtlich nicht realisierbar ist. Das BMAS hat nicht nachgewiesen, dass dies auf Profi zutrifft. Im Gegenteil: Das BMBF bewirtschaftet den ESF mit Profi. Das spricht dagegen, dass diese Handlungsalternative faktisch oder rechtlich nicht realisierbar ist. Daher bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Bewertung, dass der Ausschluss von Profi nicht sachgerecht war. (Nummer 4.2)

- 0.3 Das Beratungsunternehmen vermischte bei einer Handlungsalternative Brutto- und Nettopreise und berechnete dadurch die Anzahl der für eine Neuentwicklung des IT-Systems notwendigen Beratertage falsch. Bei der Berechnung des Kapitalwerts einer

anderen Handlungsalternative kalkulierte es die Betriebskosten nicht ein. Für alle Alternativen berücksichtigte es zudem wegfallende Kosten der IT-Systeme der Förderperiode 2014 bis 2020 in der Berechnung der Kapitalwerte. Da aber die IT-Systeme der Förderperiode 2014 bis 2020 ohnehin nicht mehr fortgeführt wurden, sind diese Kosten für die Alternativen der Förderperiode 2021 bis 2027 irrelevant.

Im Ergebnis verzerrten diese Fehler die Kapitalwerte und damit die monetäre Bewertung der einzelnen Handlungsalternativen.

Das BMAS hat mitgeteilt, dass das Beratungsunternehmen die falsch berechneten Beratertage nicht bei der Berechnung des Kapitalwertes berücksichtigt habe.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Denn das Beratungsunternehmen hat die bei der Berechnung der Kapitalwerte zugrunde gelegte Anzahl an Beratertagen aus der falsch berechneten Zahl der Beratertage abgeleitet. Damit ist dieser Fehler auch in die Berechnung der Kapitalwerte eingegangen. (Nummer 4.3)

- 0.4 Nach der monetären Bewertung wäre die Anpassung einer Standardsoftware die aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafteste Alternative gewesen. Das Beratungsunternehmen nahm zusätzlich eine qualitative Bewertung vor. Danach war die Neuentwicklung eines IT-Systems die vorteilhafteste Alternative gewesen. Da alle Handlungsalternativen negative Kapitalwerte aufwiesen, war die Entscheidung nach Ansicht des Beratungsunternehmens auf Basis der qualitativen Bewertung zu treffen. Deshalb empfahl das Beratungsunternehmen die Neuentwicklung eines IT-Systems. Eine weitergehende Abwägung zwischen dem Ergebnis der monetären und der qualitativen Bewertung nahm das Beratungsunternehmen nicht vor.

Letztlich überzeugt auch die Gesamtbewertung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. Denn das Beratungsunternehmen hat versäumt, zwischen dem Ergebnis der monetären und der qualitativen Kriterien abzuwägen. Das gilt auch dann, wenn alle Kapitalwerte negativ sind, zumal dies bei Maßnahmen der öffentlichen Hand die Regel ist. In der Gesamtschau hat das Beratungsunternehmen nicht nachgewiesen, dass es wirtschaftlich war, neue IT-Systeme zu entwickeln anstatt eine Standardsoftware anzupassen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist insgesamt als fehlerbehaftet zu bewerten. Dadurch ist auch insgesamt offen, ob das Verwaltungshandeln wirtschaftlich war.

Dem BMAS hätten diese Mängel auffallen müssen. In der Folge hätte es vom Beratungsunternehmen eine korrigierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfordern müssen. Künftig sollte das BMAS stets unverzüglich prüfen, ob durch Externe erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sachgerecht durchgeführt wurden und die Ergebnisse plausibel sind. Ist dies nicht der Fall, muss es zügig Nachbesserungen einfordern. (Nummern 4.4 und 4.5)

- 0.5 Das BMI überließ die Beschaffung des neuen IT-Systems für die Bewirtschaftung des AMIF in der Förderperiode 2021 bis 2027 dem nachgeordneten BAMF. Dieses

entschied sich, ein neues IT-System ITSI zu entwickeln, ohne im Vorfeld die Wirtschaftlichkeit dieser Entscheidung geprüft zu haben. Die Kostenschätzungen für ITSI waren zudem fehlerhaft. ITSI wird den vorliegenden Berechnungen zufolge 17,4 Mio. Euro und damit fast das Dreifache der ursprünglich kalkulierten 6,2 Mio. Euro kosten.

Das BAMF hat versäumt, die Wirtschaftlichkeit seines Verwaltungshandelns nachzuweisen. Zudem hat es die Kosten für ITSI nicht sachgerecht kalkuliert. Künftig muss das BAMF bei allen finanzwirksamen Entscheidungen die nach § 7 Absatz 2 BHO geforderte, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen. Das BMI als vorgesetzte Behörde sollte zudem sicherstellen, dass nachgeordnete Behörden ordnungsgemäß und wirtschaftlich handeln.

Das BMI hat eingeräumt, dass das BAMF für ITSI keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt habe. Grund dafür sei der Zeitdruck gewesen. Nun habe das BAMF Verfahren eingeführt, die sicherstellen, dass für die Beschaffung sämtlicher IT-Anwendungen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werde. Das BMI hat den Anstieg der Kosten für ITSI jedoch anders als der Bundesrechnungshof bewertet. Bei der ursprünglichen Kalkulation habe es sich lediglich um „Projektinitiierungskosten“ gehandelt. Das BAMF entwickle ITSI modular und inkrementell. Dies erschwere es, das Gesamtbudget zu planen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BAMF künftig für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Absatz 2 BHO durchführen möchte. Die Einlassungen des BAMF zu den Kostensteigerungen überzeugen jedoch nicht. Im Kern bedeuten sie, dass das BAMF sich für die Entwicklung von ITSI entschieden hat, ohne die Gesamtkosten zu kennen. Ein solches Vorgehen wäre aber weder sachgerecht noch wirtschaftlich. Das BMI sollte die Aufsicht über das BAMF stärken. (Nummer 5)

1 Ausgangslage

EU-Fonds in der Bundesverwaltung

Zu den Fonds der Europäischen Union (EU-Fonds) gehören unter anderem der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF).¹

Der ESF fördert sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen, wie den Zugang zu besseren Arbeitsplätzen, Qualifizierungen für Erwerbstätige und die Integration benachteiligter Personen. In Deutschland setzen Bund und Länder den ESF um. In der Förderperiode 2014 bis 2020 erhielt Deutschland insgesamt 7,5 Mrd. Euro an ESF-Fördermitteln. Davon entfielen 2,7 Mrd. Euro auf den Bund. Für die Förderperiode 2021 bis 2027 sind insgesamt 6,6 Mrd. Euro vorgesehen, von denen der Bund 2,2 Mrd. Euro erhalten soll. Den Rest erhalten jeweils die Länder.² Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ist die Verwaltungsbehörde³ des Bundes für den ESF. Es trägt die Gesamtverantwortung für die Umsetzung des ESF auf Bundesebene. Unter Federführung des BMAS setzen die Bundesressorts in der Förderperiode 2021 bis 2027 insgesamt 28 ESF-Programme um.⁴

Mit dem AMIF finanziert die Europäische Union Beratungsangebote für Geflüchtete sowie Projekte zur Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Leben in den Mitgliedstaaten. In der Förderperiode 2014 bis 2020 erhielt der Bund hieraus EU-Fördermittel von 0,6 Mrd. Euro.⁵ In der Förderperiode 2021 bis 2027 sollen die EU-Fördermittel auf 1,5 Mrd. Euro steigen.⁶ Fachlich zuständig ist das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), mittelbewirtschaftende Stelle ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

¹ Den EU-Fonds Innere Sicherheit sowie weitere EU-Fonds (z. B. EFRE, EHAP, ELER und EMFAF) klammern wir in dieser Prüfung aus. Diese Fonds werden von den Ländern umgesetzt, haben einen spezifischen Förderantrag, der Bund ist nur bedingt involviert oder aber Begünstigte sind öffentliche Stellen.

² Vgl. <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-2014-2020/Operationelles-Programm/inhalt.html>.
<https://www.esf.de/portal/DE/ESF-Plus-2021-2027/inhalt.html> (Abruf: 11. Juli 2024).

³ Zu den Aufgaben der von den Mitgliedstaaten zu benennenden Verwaltungsbehörden siehe Artikel 72 Absatz 1 Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021.

⁴ Neben dem BMAS verwalteten in der Förderperiode 2014 bis 2020 das BMFSFJ, das BMBF, das BMWi und das BMUB ESF-Programme. In der Förderperiode 2021-2027 setzen neben dem BMAS das BMFSFJ, das BMWK, das BMBF und das BMWSB ESF-Programme um. für die Bewirtschaftung der ESF-Programme verantwortlich. <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-Plus-2021-2027/Foerderprogramme/inhalt.html;jsessionid=50EFA8DA70B7FA8DD4676AE7D1288E25> (Abruf: 24. Mai 2024).

⁵ Nationales Programm für den AMIF, 2014 bis 2020, S. 35.

⁶ https://www.eu-migrationsfonds.de/DE/AMIF/amif_node.html (Abruf: 11. Juli 2024).

IT-Systeme zur Bewirtschaftung der EU-Fonds

Bei der Bewirtschaftung des ESF hat der Bund viele Daten zu erfassen, zu speichern und auszuwerten.⁷ Hierzu soll er IT-Systeme nutzen, die nach Maßgabe des Unionsrechts zu entwickeln sind.⁸ Der Einsatz von IT-Systemen soll eine effektive und effiziente Verwendung der EU-Fördermittel unterstützen, die Zusammenarbeit nationaler und europäischer Stellen erleichtern und den Verwaltungsaufwand bei den Begünstigten und den nationalen Stellen reduzieren. In den IT-Systemen erfassen und speichern die mittelbewirtschaftenden Stellen des Bundes Daten zur Fördermittelverwaltung, zur Projektsteuerung sowie zur materiellen und finanziellen Kontrolle. Diese Daten leiten sie IT-gestützt an die Europäische Kommission (Kommission) weiter. Auch die Kommunikation zwischen den Behörden und Begünstigten erfolgt über IT-Systeme.

Die für den ESF genutzten IT-Systeme lassen sich in Projekt- und Programmverwaltungssysteme unterscheiden. Projektverwaltungssysteme verarbeiten Daten auf der Ebene der einzelnen Förderprojekte. Programmverwaltungssysteme hingegen bündeln die Daten der Projektverwaltungssysteme, um die ESF-Programme gegenüber der EU-Kommission abzurechnen. In jeder Förderperiode gab es daher bisher nur ein Programmverwaltungssystem.

In der Förderperiode 2014 bis 2020 nutzten die Bundesressorts für die Bewirtschaftung des ESF sechs Projektverwaltungssysteme⁹. Für die Förderperiode 2021 bis 2027 ließ das BMAS das neue Projektverwaltungssystem „Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds Plus“ (Z-EU-S) entwickeln. Das BMAS, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) setzen 20 ESF-Programme in der aktuellen Förderperiode mit Z-EU-S um. Dies sind mehr als zwei Drittel der 28 ESF-Programme, die der Bund aktuell bewirtschaftet.¹⁰ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) nutzen statt Z-EU-S hingegen eine überarbeitete Version der bundeseigenen Software Profi.¹¹

⁷ Artikel 125 Absatz 2 Buchstabe d) Verordnung (EU) Nummer 1303/2013, ABl. EU L 347/320 vom 20. Dezember 2013 und Artikel 72 Absatz 1 Buchstabe e) in Verbindung mit Anhang XVII Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021.

⁸ Die wichtigsten Regelungen für die Förderperiode 2014-2020: Artikel 72 Buchstabe e), Artikel 122 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nummer 1303/2013, ABl. EU L 347/320 vom 20. Dezember 2013 in Verbindung mit Kapitel II der Verordnung (EU) Nummer 1011/2014, ABl. EU L 286/1 vom 30. September 2014, Artikel 125 Absatz 2 Buchstabe d) der Verordnung Nummer 1303/2013 in Verbindung mit Artikel 24 und Anhang III der Delegierten Verordnung (EU) Nummer 480/2014, ABl. EU L 138/5 vom 13. Mai 2014. Für die Förderperiode 2021 bis 2027: Artikel 69 Absatz 2 in Verbindung mit Anhang XVII und Absatz 8 in Verbindung mit Anhang XIV, Artikel 72 Absatz 1 Buchstabe e) der Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021.

⁹ ZUWES, e2, Profi, IT-Systemkomplex Bildungsprämie, jUBF und die Datenbank passgenaue-besetzung.de.

¹⁰ <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-Plus-2021-2027/Foerderprogramme/inhalt.html;jsessionid=50EFA8DA70B7FA8DD4676AE7D1288E25> (Abruf: 24. Mai 2024).

¹¹ Das BMWK nutzt in der Förderperiode 2021-2027 Profi für zwei EXIST-Programme. Für die zwei übrigen ESF-Programme verwendet das BMWK weder Z-EU-S noch Profi. Alle Ressorts, die ESF-Programme umsetzen, nutzen Z-EU-S dafür, die Technische Hilfe zu bewirtschaften.

Den AMIF bewirtschaftete das BAMF in der Förderperiode 2014 bis 2020 überwiegend in Papierform. Eine Datenbank (AMIF-Datenbank) unterstützte nur wenige Verfahrensschritte elektronisch. Die Verwendung von IT-Systemen war für den AMIF in der letzten Förderperiode 2014 bis 2020 noch nicht verpflichtend.¹² In der neuen Förderperiode 2021 bis 2027 gilt für den AMIF, wie auch für den ESF, die Pflicht, ein IT-System zu nutzen.¹³ Das BAMF verwendet das speziell für den AMIF neu entwickelte IT-System für die Innenfonds (ITSi).

Die Anforderungen an die IT-Systeme für die aktuelle Förderperiode 2021 bis 2027 änderten sich im Vergleich zur Förderperiode 2014 bis 2020 nicht wesentlich. Der EU-Gesetzgeber empfahl daher, für die Förderperiode 2021 bis 2027 die bestehenden IT-Systeme beizubehalten und gegebenenfalls anzupassen.¹⁴

Dienstekonsolidierung der Fördermittelverwaltung

Mit der IT-Konsolidierung Bund beschloss die Bundesregierung im Jahr 2015, die IT des Bundes in weiten Teilen zu zentralisieren und zu standardisieren. Eines der Ziele der IT-Konsolidierung ist, dass die Bundesverwaltung bis Ende 2025 für gleiche Anwendungsfälle (Dienste) jeweils nur noch maximal zwei IT-Systeme einsetzt (sog. Dienstekonsolidierung). Mit der Dienstekonsolidierung möchte die Bundesregierung unter anderem unnötige Doppelungen vermeiden (Wirtschaftlichkeit). Zudem möchte sie, dass die Ressorts untereinander und mit den zentralen IT-Dienstleistern des Bundes verstärkt zusammenarbeiten (Steuerbarkeit).

Der IT-Rat ist das Steuerungsgremium für die Verwaltungsdigitalisierung des Bundes. Er beschließt verbindlich und abschließend die politisch-strategischen Vorgaben zur ressortübergreifenden Steuerung der IT des Bundes in dem durch die Bundesregierung vorgegebenen Rahmen.¹⁵ Am 24. Januar 2018 beschloss der IT-Rat die „Strategie Dienstekonsolidierung“, die den Prozess der Dienstekonsolidierung für die Vielzahl aller existierenden Dienste näher spezifiziert. Ziel der Dienstekonsolidierung sei demnach, die ressortübergreifenden und ressortunabhängigen Dienste der Bundesverwaltung zu vereinheitlichen, zugehörige IT-Systeme zu konsolidieren und anschließend zentral bereitzustellen. Unter den zu konsolidierenden Diensten waren auch die „Fördermanagementdienste“.¹⁶

¹² Verordnung (EU) Nummer 514/2014, ABl. EU L 150/112 vom 20. Mai 2014.

¹³ Artikel 69 Absatz 2 in Verbindung mit Anhang XVII und Absatz 8 in Verbindung mit Anhang XIV, Artikel 72 Absatz 1 Buchstabe e) der Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021.

¹⁴ Erwägungsgrund 56. der Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021: „Sofern keine neue Technologie erforderlich ist, sollten die für den vorherigen Programmplanungszeitraum eingerichteten Computersysteme – mit entsprechenden Anpassungen – beibehalten werden.“

¹⁵ <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/cio-bund/steuerung-it-bund/it-rat/it-rat-node.html> (Abruf: 11. Juli 2024).

¹⁶ Strategie Dienstekonsolidierung 2018 bis 2025, Version 2018, S. 12, 27. Wir verwenden hier die ursprüngliche Version der Strategie Dienstekonsolidierung, um den Wissenstand der geprüften Bundesressorts im Jahr 2019 abzubilden. 2019 entschieden BMAS und BMI neue IT-Systeme für die Förderperiode 2021-2027 zu entwickeln. Vgl. Tz. 4. und 5.

Die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts (KoITB) war bis zum Jahr 2022 das Steuerungsgremium für die Digitalisierung des Bundes auf operativer Ebene.¹⁷ Sie war auch dafür zuständig, das IT-Rahmenkonzept des Bundes (IT-Rahmenkonzept) zu beschließen. Das IT-Rahmenkonzept ist das für alle Ressorts verbindliche zentrale Planungsinstrument im Rahmen der IT-Steuerung Bund. Es wird in der Regel jährlich erstellt.

Nach dem IT-Rahmenkonzept für das Jahr 2020 sollte das BMBF die bestehenden IT-Systeme in der Fördermittelverwaltung sowie die Anforderungen an ein bundeseinheitliches IT-System ab Januar 2019 evaluieren (Evaluation).¹⁸ Ziel war, aus den bestehenden IT-Systemen Kandidaten für eine spätere Konsolidierung zu identifizieren. Zudem sollte das BMBF Entwicklungsmöglichkeiten von Profi sowie Möglichkeiten einer Konsolidierung auch unter Berücksichtigung weiterer EU-Förderprogramme ermitteln.

Mit Blick auf die laufende Evaluation und die geplante Konsolidierung der IT-Systeme in der Fördermittelverwaltung ordnete das BMI für den AMIF in der Förderperiode 2021 bis 2027 am 27. Mai 2019 per Erlass¹⁹ an, das bestehende IT-System „insoweit zu ertüchtigen, dass der ordnungsgemäße Betrieb sichergestellt wird (...)“. Das auf diese Weise ertüchtigte IT-System für den AMIF gelte – so der Erlass weiter – insoweit vorübergehend als offizielle Übergangslösung, und zwar bis zur Ablösung durch eine dann konsolidierte Ziellösung, möglichst für die gesamte Bundesverwaltung. Daher habe die geplante Ertüchtigung der Fachanwendung des BAMF die Ziele der Dienstekonsolidierung zwingend zu berücksichtigen.

Im Jahr 2019 entschieden BMAS und BMI unabhängig voneinander, Z-EU-S und ITSI für die neue Förderperiode 2021 bis 2027 entwickeln zu lassen. Zu diesem Zeitpunkt war die Evaluation noch nicht abgeschlossen. Im Jahr 2022 lagen erste Zwischenergebnisse der Evaluation vor. Demnach gehörte Profi zu den am besten bewerteten IT-Systemen und gelangte so in die engere Auswahl für eine Konsolidierung.²⁰ Von den neun näher betrachteten IT-Systemen erhielt ITSI die zweitschlechteste Note und schied als Konsolidierungskandidat aus. Zu diesem Zeitpunkt war ITSI allerdings noch nicht im Betrieb und Kernfunktionen der Fördermittelverwaltung waren noch nicht entwickelt. Z-EU-S erhielt zwar eine gute Bewertung, aber das BMBF schloss es im Jahr 2023 ebenfalls als Konsolidierungskandidat aus.

Mittlerweile ist die Evaluation abgeschlossen. Als Ergebnis der Evaluation schlägt das BMBF eine „Zwei Kernsysteme“-Lösung vor. Ein auf der Basis von Profi angepasstes IT-System soll als Kernsystem für komplexe Verfahren dienen. Und ein auf der Basis von SAP neu

¹⁷ <https://www.cio.bund.de/SiteGlobals/Forms/Webs/CIO/suche/koitb-beschluss-suche-formular.html> (Abruf: 11. Juli 2024). Das CIO Board übernahm 2022 die Aufgaben der KoITB.

¹⁸ Beschluss der Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts vom 11. Dezember 2018, Projekt IT-Konsolidierung Bund: Teilprojekt 6 „Dienstekonsolidierung“, IT-Rahmenkonzept des Bundes für 2020, S. 9 ff. Die Evaluation der „Fördermanagementdienste“ durch das BMBF haben wir nicht geprüft. Der Bundesrechnungshof prüft aktuell in einem anderen Prüfungsverfahren zur „Organisation und Digitalisierung des Fördermanagements“ (Gz.: VII 5 - 0000649), wie das BMBF bei dieser Evaluation vorgeht.

¹⁹ BMI, Referat M 1, Gz.: M1-21003/53#1 vom 27. Mai 2019 (ausschließlich per E-Mail).

²⁰ Neben Profi gehörten ZEUS und ePMS zur engeren Auswahl. Für die Bewirtschaftung der EU-Fördermittel haben die Mittel bewirtschaftenden Stellen ePMS bisher nicht benutzt.

entwickeltes IT-System soll als Kernsystem für automatisierbare Massenverfahren herangezogen werden.²¹

2 Ausgangspunkt und Ziel der Prüfung

Ausgangspunkt für diese Prüfung sind die Entscheidungen von BMAS und BAMF, für die Förderperiode 2021 bis 2027 jeweils neue IT-Systeme für die von ihnen bewirtschafteten EU-Fonds zu entwickeln.

Wir haben geprüft, ob und inwieweit

- die parallele Nutzung verschiedener IT-Systeme in der Fördermittelverwaltung es erschwert, Unregelmäßigkeiten bei der Mittelbewirtschaftung zu erkennen und ggf. steuernd einzugreifen, um die finanziellen Interessen Deutschlands und der Europäischen Union zu schützen (Tz. 3),
- die geprüften Stellen bei den Entscheidungen, neue IT-Systeme zu entwickeln, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 BHO) erstellt haben. (Tz. 4 und 5).

3 Einheitliches IT-System schützt finanzielle Interessen des Bundes und der Union

Finanzielle Unregelmäßigkeiten und insbesondere Betrug bei Zuwendungen der Europäischen Union können den von den Mitgliedstaaten finanzierten EU-Haushalt belasten. Im Falle der Aufdeckung können sie sich zudem auch negativ auf die nationalen Haushalte auswirken. Denn die Kommission kann Finanzkorrekturen gegenüber einem Mitgliedstaat vornehmen und EU-Fördermittel für ein Programm kürzen, wenn sie Unregelmäßigkeiten oder Mängel feststellt, die dieser Mitgliedstaat nicht entdeckt hat.²² Gelingt es dem Mitgliedstaat in der Folge nicht, unrechtmäßig ausgezahlte Mittel für ein Fördervorhaben beim Empfänger wieder einzuziehen, geht dies zulasten des nationalen Haushalts.

Die Mitgliedstaaten müssen daher interne Kontrollsysteme einrichten, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern, aufzudecken und der Kommission darüber zu berichten.²³ Die Verwaltungsbehörden sollen die ganz oder teilweise aus EU-Fördermitteln finanzierten Vorhaben

²¹ Evaluierungsbericht der IT-Maßnahme „Evaluierung der Konsolidierungsmöglichkeiten im Bereich der Fördermanagementdienste (FMD)“, Version 1.0 vom 1. Dezember 2023, S. 5-6, 25 ff.

²² Artikel 104 Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021.

²³ Artikel 69 Absatz 1 und 2 der Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021.

u. a. auf Doppelfinanzierungen prüfen.²⁴ Zudem müssen sie die geförderten Vorhaben auch vor Ort kontrollieren.²⁵

3.1 Einsatz von IT-Systemen zur Prüfung auf Doppelfinanzierungen

Sachverhalt

Um Doppelfinanzierungen zu verhindern, muss die Verwaltungsbehörde prüfen, ob ein Förderprojekt bereits aus einem anderen Förderprogramm finanziert wurde oder aktuell finanziert wird. Denn es wäre denkbar und nicht auszuschließen, dass ein Zuwendungsempfänger dasselbe Projekt bei verschiedenen nationalen oder EU-Förderprogrammen anmeldet und für dieselben Ausgaben Mittel aus mehreren Förderprogrammen erhält.²⁶ Daher benötigen die Verwaltungsbehörden zur wirksamen Prüfung auf Doppelfinanzierungen vollständige und detaillierte, d. h. förderprogramm- und ressortübergreifende Daten über vergangene, aktuelle und geplante Förderprojekte.

Die Zuwendungsdatenbank des Bundes soll ein solches einheitliches, ressortübergreifendes und standardisiertes IT-System für die Fördermittelverwaltung für den gesamten

²⁴ Die Verwaltungsbehörden müssen gemäß Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe a) der Verordnung (EU) 2021/1060 (ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021) u. a. überprüfen, ob die Förderung mit dem anwendbaren Recht im Einklang steht. Gemäß Artikel 63 Absatz 9 der Verordnung (EU) 2021/1060 (ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021) dürfen Ausgaben, die in einem Zahlungsantrag für einen Fonds geltend gemacht wurden, nicht für Folgendes geltend gemacht werden:

- a) Unterstützung aus einem anderen Fonds oder Unionsinstrument;
- b) Unterstützung aus demselben Fonds im Rahmen eines anderen Programmes.

Zum Begriff der Doppelfinanzierung im EU-Recht vgl. Artikel 191 Absatz 3 der EU-Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046, ABl. EU L 193/1 vom 30. Juli 2018). Danach können auf keinen Fall dieselben Kosten zweimal aus dem Haushalt finanziert werden.

Auch nach dem deutschen Recht ist eine mehrfache Finanzierung derselben Ausgaben verboten. Dies ergibt sich bereits aus dem Subsidiaritätsgrundsatz, wonach Bundesmittel erst dann veranschlagt werden dürfen, wenn das erhebliche Bundesinteresse nicht auf anderem Wege erreicht werden kann. Nach § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

²⁵ Artikel 74 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/1060 (ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021).

²⁶ Gegenstand dieser Prüfung war nicht, mithilfe eines systematischen Ansatzes (Datenabgleich) Doppelfinanzierungen zu identifizieren.

Zuwendungsbereich des Bundes sein.²⁷ Sie enthält allerdings nicht die Zuwendungen der Europäischen Union, die dem Begünstigten ohne Umweg über den Bundeshaushalt zukommen (EU-Direktzahlungen). Ebenso enthält sie keine Angaben zu Zuwendungen, die ausschließlich aus EU-Mitteln (d. h. ohne Kofinanzierung) über den Bundeshaushalt nach dem Erstattungsprinzip gezahlt werden.

Die Informationen zu den Zuwendungen müssen zudem über Schnittstellen zu bereits vorhandenen externen IT-Systemen oder manuell über Eingabefunktionen in die Zuwendungsdatenbank eingestellt werden. Ob die Zuwendungsdatenbank vollständig befüllt ist, hängt damit davon ab, ob und inwieweit die Daten für verschiedene Förderprogramme tatsächlich in die Zuwendungsdatenbank manuell eingestellt oder automatisiert übertragen werden. Das heißt: Für jedes IT-System für die Fördermittelverwaltung muss eine Schnittstelle zur Zuwendungsdatenbank bestehen, um IT-gestützt Daten zu übertragen.²⁸ Andernfalls müssen die Daten händisch in die Zuwendungsdatenbank eingegeben werden.

Wir haben die Daten in der Zuwendungsdatenbank stichprobenartig mit der Liste der ESF- und AMIF-Projekte der Förderperiode 2014 bis 2020 verglichen. Dabei haben wir festgestellt, dass einige ESF-Projekte aus unserer Stichprobe nicht in der Zuwendungsdatenbank erfasst waren. Aus unserer Stichprobe der AMIF-Projekte der Förderperiode 2014 bis 2020 war keines in der Zuwendungsdatenbank erfasst. Das BAMF bewirtschaftete den AMIF in dieser Zeit überwiegend in Papierform. Eine Nacherfassung durch manuelle Eingabe der Projekte in die Zuwendungsdatenbank fand bisher nicht statt. In unseren Erhebungen ergab sich auch, dass durch das BMWK verwaltete ESF-Projekte nicht vollständig in der Zuwendungsdatenbank erfasst sind.

Zwischenbewertung

Die Nutzung mehrerer IT-Systeme zur Bewirtschaftung von EU-Mitteln durch die Bundesverwaltung birgt das Risiko von Doppelfinanzierungen. Denn es erschwert die Kontrolle, ob ein Projekt rechtswidrig aus mehreren Förderprogrammen Mittel erhält. Daten verschiedener Förderprogramme müssten zunächst in einem gemeinsamen IT-System oder in einer aus mehreren IT-Systemen gespeisten Datenbank zusammengeführt werden, um einen IT-gestützten Abgleich zu ermöglichen.

²⁷ Auch die Europäische Union betreibt Datenbanken, die Informationen zu Projekten und Begünstigten liefern sollen: KOHESIO enthält Daten zu Begünstigten von Projekten der EU-Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014 bis 2020, die die Kommission und die Mitgliedstaaten im Wege der geteilten Mittelverwaltung durchführen. Die Europäische Union möchte sukzessive auch Daten für die Förderperiode 2021 bis 2027 einfügen (<https://kohesio.ec.europa.eu/de/%C3%BCber>) (Abruf: 12. Juli 2024). Das Finanztransparenzsystem (FTS) der Europäischen Union erfasst hingegen Begünstigte, die EU-Mittel im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung erhalten (https://ec.europa.eu/budget/financial-transparency-system/index_de.html) (Abruf: 12. Juli 2024). Beide Datenbanken listen aber nicht Projekte auf, die lediglich über nationale Mittel finanziert werden. Daher eignen sie sich nur eingeschränkt dazu, Doppelfinanzierungen zu prüfen.

²⁸ Inwieweit die hier vorgestellten IT-Systeme tatsächlich über (funktionsfähige) Schnittstellen zur Zuwendungsdatenbank verfügen, war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Die Zuwendungsdatenbank des Bundes in ihrem aktuellen Leistungsumfang mindert das Risiko von Doppelfinanzierungen nicht. Denn die darin erfassten Daten sind unvollständig.²⁹ Damit ist ein automatisierter Abgleich oder eine zuverlässige Recherche mit dem Ziel, Doppelfinanzierungen zu identifizieren, nicht möglich.

Die Zuwendungsdatenbank zeigt dabei exemplarisch die Probleme einer zersplitterten IT-Landschaft. Denn Sonderlösungen für einzelne EU-Fonds, wie beim AMIF, erhöhen das Risiko unvollständiger Daten. Eine manuelle Nacherfassung ist aufwendig, fehleranfällig und erfolgt in der Praxis – wenn überhaupt – z. T. mit erheblicher zeitlicher Verzögerung.

3.2 Einsatz von IT-Systemen zur Planung von Verwaltungsüberprüfungen

Sachverhalt

Die Verwaltungsbehörden müssen bei der Bewirtschaftung der EU-Fördermittel prüfen, ob die kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen tatsächlich bereitgestellt und die von den Begünstigten geltend gemachten Ausgaben wirklich geleistet wurden. Zudem müssen sie prüfen, ob die Ausgaben den anwendbaren Rechtsvorschriften, dem durch die Kommission genehmigten Förderprogramm und den Bedingungen für die Unterstützung des Vorhabens genügen.³⁰ Hierzu prüfen die Verwaltungsbehörden alle von den Begünstigten eingereichten Anträge auf Ausgabenerstattung und führen Vor-Ort-Kontrollen ausgewählter Vorhaben durch.

Die Verwaltungsbehörden können Vorhaben, die vor Ort kontrolliert werden sollen, nach einem Stichprobenverfahren auswählen. Dieses Stichprobenverfahren können sie auch risikoorientiert durchführen. In diesen Fällen kontrollieren sie Projekte mit höherem Risiko mit höherer Wahrscheinlichkeit. Um das Risiko einzuschätzen, nutzt etwa das BAMF das Volumen des Vorhabens und die bisherigen Erfahrungen mit einem Vorhaben, aber auch die Anzahl der von einem Begünstigten durchgeführten Vorhaben, die Erfahrung des Begünstigten mit Förderprogrammen sowie die Erfahrungen des BAMF mit dem Begünstigten bei der Durchführung von Vorhaben.³¹

²⁹ Dies betrifft nicht nur ESF- und AMIF-Förderfälle. Der Bundesrechnungshof wies wiederholt darauf hin, dass in der Zuwendungsdatenbank auch bei nationalen Förderfällen nicht alle Zuwendungen erfasst sind. Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, dass Stellen Zuwendungen manuell in die Zuwendungsdatenbank übertragen mussten. Siehe z. B. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung Umsetzung von Förderprogrammen durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle vom 26. April 2023, Gz.: III 1 - 0000939.

³⁰ Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe a) der Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 231/159 vom 30. Juni 2021; Leitfaden für die Mitgliedstaaten vom 17. September 2015 – Verwaltungsprüfungen (EGESIF 14-0012_02), S. 4.

³¹ BAMF, AMIF (2021 bis 2027). Bericht zur Anwendung von ARACHNE/Anforderungen an risikobasierte Verwaltungsüberprüfungen, S. 4.

Wie zuverlässig mit dieser Methode besonders risikobehaftete Vorhaben identifiziert und damit mit höherer Wahrscheinlichkeit vor Ort kontrolliert werden, hängt von den Informationen ab, die der jeweiligen Verwaltungsbehörde für die Risikobewertung zur Verfügung stehen, insbesondere von deren Umfang und Qualität.

Förderprogrammübergreifende Informationen etwa zu Begünstigten werden in unterschiedlichen IT-Systemen gespeichert. Ein automatisierter, systemübergreifender Abgleich dieser Informationen ist dadurch technisch erschwert und findet bisher nicht statt. Die Verwaltungsbehörden können daher nicht unmittelbar alle verfügbaren Informationen verwenden. Das heißt: Erfahrungen, die mit Begünstigten in der Vergangenheit bei anderen EU-Fonds gemacht wurden, fließen beispielsweise in die Risikobewertung von Vorhaben in einem anderen EU-Fonds nicht ohne weiteres ein.

Zwischenbewertung

Die Risikobewertung und damit die Auswahl von Vorhaben, die vor Ort kontrolliert werden, wäre effektiver, wenn den Verwaltungsbehörden alle relevanten Informationen an einer Stelle zur Verfügung stünden. So könnten etwa Begünstigte, die bereits bei anderen EU-Fonds oder Förderprogrammen negativ aufgefallen sind, einfacher identifiziert werden. Die derzeitige Ausgestaltung führt dazu, dass verfügbare und potenziell relevante Informationen nicht zeitgerecht oder nicht vollständig vorliegen und daher bei der risikoorientierten Auswahl der Stichprobe nicht genutzt werden können.

3.3 Bewertung und Empfehlung

Die Nutzung von nur einem IT-System für die Fördermittelverwaltung würde nicht nur unnötige Ausgaben vermeiden, sondern auch dazu beitragen, dass die Bundesregierung ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber der Europäischen Union angemessen nachkommen kann. Zudem könnte dies die Verwaltungsbehörden dabei unterstützen, risikobehaftete Vorhaben besser zu identifizieren. Die Bundesregierung sollte daher sicherstellen, dass bei der Bewirtschaftung von EU-Mitteln alle Daten und alle Verfahrensschritte in einem IT-System erfasst oder aber automatisiert in einem IT-System zusammengeführt werden. So können

- Doppelfinanzierungen schneller bzw. effektiver aufgedeckt,
- Nacherfassungen von Daten aufgrund fehlerhafter, individuell verwalteter IT-Systeme oder Schnittstellen vermieden sowie
- Vor-Ort-Kontrollen effektiver geplant und durchgeführt werden.

Unabhängig von der künftigen Nutzung von nur einem IT-System sollten bislang in der Zuwendungsdatenbank nicht erfasste Zuwendungen unverzüglich erfasst werden. Denn eine unvollständige Zuwendungsdatenbank kann nur eingeschränkt als Überwachungs- und Kontrollinstrument dienen.

3.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat mitgeteilt, dass die Nutzung von nur einem IT-System nicht zwangsläufig die wirtschaftliche Option sei. Denn die IT-Architektur müsse nicht nur dazu dienen, Doppelfinanzierungen zu vermeiden und Verwaltungsprüfungen risikobasiert zu planen. Sie müsse weitere Anforderungen erfüllen, um Förderprogramme entlang des gesamten Förderzyklus effektiv und effizient umsetzen zu können. Ein einheitliches IT-System sei weniger dazu geeignet, diese Anforderungen zu erfüllen.

Ein einheitliches IT-System könne die finanziellen Interessen des Bundes und der Europäischen Union nicht besser schützen als die derzeitige dezentrale Architektur. Um Doppelförderungen aufzudecken und Verwaltungsprüfungen risikobasiert durchführen zu können, sei eine zentrale Datenbank (Data Warehouse) geeignet. Diese Datenbank müsse alle Bundesförderungen, einschließlich der kofinanzierten EU-Maßnahmen, enthalten. Es sei irrelevant, ob diese Datenbank über eine Schnittstelle an mehrere IT-Systeme zur Bewirtschaftung von Bundesförderungen angebunden sei oder als ein Modul in einem gemeinsamen IT-System auf Bundesebene enthalten sei. Entscheidend sei, dass dieses Modul alle relevanten Daten enthalte.

Die Zuwendungsdatenbank sei grundsätzlich geeignet, die Anforderungen an eine solche zentrale Datenbank zu erfüllen. Sie müsse allerdings fachlich und technisch optimiert werden. Alle durch den Bund verwalteten Zuwendungen müssten unabhängig von der Finanzierungsquelle erfasst werden. Darüber hinaus müssten zusätzliche Daten, wie Bundesförderungen im EU-Bereich sowie geeignete Informationen über Begünstigte zur Risikobewertung, verfügbar gemacht werden. Zudem müssten die Schnittstellen auf den aktuellen Stand der Technik gebracht werden.

3.5 Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat dazu Stellung genommen, ob und inwieweit vom BMWK verwaltete ESF-Programme in die Zuwendungsdatenbank übertragen werden. Es hat mitgeteilt, dass die Programme „EXIST-Gründerstipendium“ und „EXIST-Forschungstransfer“ mit Profi bewirtschaftet würden und deshalb die mit diesen Programmen finanzierten Förderfälle vollständig in der Zuwendungsdatenbank aufgeführt seien. Die Vorhaben der „Förderung unternehmerischen Know-hows“ würden einmal monatlich vom BAFA über eine Schnittstelle in die Zuwendungsdatenbank übertragen. Beim ESF-Programm „Passgenaue Besetzung“ habe das BAFA die Förderbescheide bis einschließlich zum Jahr 2020 manuell in die Zuwendungsdatenbank eingetragen. Beim Programm „REACT with Impact“ würde derzeit eine Schnittstelle zur Zuwendungsdatenbank programmiert. Die Förderfälle würden ab Mai 2024 in die Zuwendungsdatenbank übertragen. Beim Mikromezzaninfonds handele es sich nicht um Zuwendungen.

3.6 Abschließende Bewertung und Empfehlung

Auch der Bundesrechnungshof hält es beim Schutz der finanziellen Interessen des Bundes und der Europäischen Union für wesentlich, dass alle Daten in einer zentralen Datenbank wie der Zuwendungsdatenbank zusammengeführt werden und den verantwortlichen Behörden zur Verfügung stehen.

Entscheidend ist jedoch, mit welcher IT-Struktur auch in der Praxis sichergestellt werden kann, dass tatsächlich alle Daten in einer Datenbank vorliegen. Die bisherige Struktur mit einer zersplitterten IT-Landschaft hat dabei aus Sicht des Bundesrechnungshofes das Risiko unvollständiger Daten erhöht. Denn ob eine zentrale Datenbank vollständig befüllt ist, hängt davon ab, ob die jeweils zuständige Behörde für ihr IT-System eigenverantwortlich Schnittstellen zur Zuwendungsdatenbank einrichtet oder aber Daten händisch überträgt.

Sonderlösungen für einzelne Förderprogramme erhöhen dabei das Risiko unvollständiger Daten. Das legt auch die Stellungnahme des BMWK nahe. Denn sie zeigt, dass eine Übertragung in die Zuwendungsdatenbank wesentlich davon abhängt, mit welchem IT-System ein Programm verwaltet wird. Daten von Programmen, die mit Profi verwaltet werden, wurden automatisiert in die Zuwendungsdatenbank übertragen. Bei Sonderlösungen hingegen hängt dies davon ab, wann eine manuelle Übertragung erfolgt oder wann Schnittstellen programmiert werden.

Insofern halten wir eine IT-Struktur, die alle Daten direkt bei der ersten Dateneingabe an der Quelle erfasst und automatisiert in einem IT-System zusammenführt (once-only-Prinzip), mit Blick auf vollständige Daten für zuverlässiger als die aktuelle Lösung, bei der Daten aus den einzelnen IT-Systemen erst in die Datenbank übertragen werden müssen.

Auch dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass sich die Wirtschaftlichkeit von IT-Systemen nicht nur hinsichtlich des Schutzes der finanziellen Interessen von Bund und Europäischer Union bewerten lässt. Mit Blick auf die Haushaltsrisiken, die sich aus Unregelmäßigkeiten für den Bund und die Europäische Union ergeben können, ist der Schutz der finanziellen Interessen aber ein wichtiger Faktor, der folglich auch in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Entscheidung über ein IT-System zu berücksichtigen ist. Das BMAS hat nicht begründet, warum bei der IT-Architektur Zielkonflikte zwischen der Vermeidung von Doppelfinanzierungen und den „weiteren Anforderungen“ an IT-Systeme existieren könnten und warum ein IT-System weniger dazu geeignet sei, diese zu adressieren.

Abschließend hält der Bundesrechnungshof fest, dass beim ESF-Programm „Passgenaue Besetzung“ die Förderbescheide nicht vollständig bis zum Jahr 2020 in der Zuwendungsdatenbank erfasst sind. Er bekräftigt daher seine Empfehlung, nicht erfasste Zuwendungen in der Zuwendungsdatenbank zu erfassen.

4 BMAS: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ESF-Software fehlerhaft

4.1 Ausgangslage

Das BMAS beauftragte zum Jahreswechsel 2018 ein Beratungsunternehmen, die Wirtschaftlichkeit der IT-gestützten Umsetzung des ESF durch den Bund in der Förderperiode 2021 bis 2027 zu untersuchen.³² Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entschied das BMAS, dass es für den ESF der Förderperiode 2021 bis 2027 neue IT-Systeme entwickeln wollte.³³

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung identifizierte das Beratungsunternehmen mehrere Handlungsalternativen. Im Kern unterschieden sich diese Handlungsalternativen darin, ob

- die bereits in der Förderperiode 2014 bis 2020 für den ESF genutzten IT-Systeme an die Anforderungen der Förderperiode 2021 bis 2027 angepasst,
- neue IT-Systeme entwickelt oder
- am Markt verfügbare Standardsoftware-Lösungen³⁴ an die Anforderungen der Förderperiode 2021 bis 2027 angepasst werden sollten.

Das Beratungsunternehmen schloss aus rechtlichen, aber auch fachlichen und technischen Gründen aus, die IT-Systeme der Förderperiode 2014 bis 2020 weiterzuentwickeln.³⁵ Damit betrachtete die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lediglich die Handlungsalternativen „Anpassung einer Standardsoftware“ sowie „Neuentwicklung eines IT-Systems“ näher.

4.2 Softwarelösung Profi nicht betrachtet

Sachverhalt

Um eine geeignete Standardsoftware-Lösung zu identifizieren, führte das Beratungsunternehmen eine Marktrecherche durch. Hierbei identifizierte es mit EUREKA2020 und Profi zwei Standardsoftware-Lösungen, mit denen Bund und Länder den ESF in der Vergangenheit bewirtschaftet hatten.

³² Antworten des BMAS auf unseren Fragenkatalog, 23. Juni 2022, S. 11.

³³ BMWK, Interner Vermerk an die Abteilungsleitung VI, 17. Juli 2019, S. 2.

³⁴ Als Standardsoftware bezeichnet man ein IT-System, das für die Bedürfnisse vieler Kunden am Markt und nicht speziell vom Auftragnehmer für einen Auftraggeber entwickelt wurde, vgl. AGB EVB-IT, S. 24.

³⁵ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von dem Beratungsunternehmen vom 30. April 2019, S. 50; Stellungnahme des BMAS im kontradiktorischen Verfahren, 5. April 2024, S. 2.

EUREKA2020 war eine Software eines privaten Anbieters. Dieser hatte auf der Grundlage von EUREKA2020 das IT-System Zuwendungsmanagement des Europäischen Sozialfonds (ZUWES) entwickelt. Das BMAS, das BMFSFJ, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das BMBF nutzten ZUWES, um den ESF in der Förderperiode 2014 bis 2020 zu bewirtschaften.

Profi ist ein bundeseigenes IT-System zur Abwicklung, Bewirtschaftung und zum Controlling von Fördermaßnahmen des Bundes. Im Jahr 2021 wurden mithilfe von Profi Fördermittel von etwas mehr als 30 Mrd. Euro bewirtschaftet, davon allein 20 Mrd. Euro aus dem Einzelplan 30.³⁶ Das BMBF und das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR) betreiben Profi. Anwender von Profi schließen eine Nutzungsvereinbarung mit dem BMBF.³⁷ Obwohl Profi überwiegend für die nationale Förderung genutzt wird, bewirtschafteten das BMWK und das BMBF ihre ESF-Programme in der Förderperiode 2014 bis 2020 mit Profi. Hierzu kombinierten sie Profi mit anderen IT-Systemen, im BMWK mit internen IT-Systemen des Projektträgers Jülich³⁸, im BMBF mit ZUWES.

Auch in der neuen Förderperiode 2021 bis 2027 planen BMWK und BMBF, den ESF mit Profi zu bewirtschaften, gegebenenfalls in Kombination mit anderen IT-Systemen. Damit verfügt Profi laut BMBF über Funktionen zur Bewirtschaftung von ESF-Projekten. Profi werde nach Angaben des BMBF fortschreitend weiterentwickelt. Diese Weiterentwicklung orientiere sich an den Bedürfnissen der jeweiligen Förderperiode.³⁹

Das Beratungsunternehmen ermittelte nicht, was es kosten würde, Profi anzupassen. In seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hielt es fest, dass bei Profi „alle Funktionen für ein ESF-Projektverwaltungssystem zusätzlich entwickelt werden müssten.“ Zudem lägen die Rechte an Profi beim Projektträger Jülich.⁴⁰ Letzteres deckt sich nicht mit den Informationen, die dem Bundesrechnungshof vorliegen. Danach liegen die Rechte an Profi beim Bund.⁴¹

Das Beratungsunternehmen untersuchte nicht weiter, ob das BMAS den ESF mit Profi bewirtschaften könnte. Im Ergebnis schloss es Profi von der weiteren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus. Insbesondere ermittelte das Beratungsunternehmen keinen Kapitalwert für Profi.

³⁶ Präsentation des BMBF vom 21. März 2022, S. 3. Profi ist, neben ZEUS, in der Förderperiode 2021 bis 2027 die meist genutzte Software zur Bewirtschaftung von EU-Fördermitteln, s. o. Tz. 1.

³⁷ Einführung und Betrieb des Verfahrens Profi, S. 8, 10.

³⁸ Der „Projektträger Jülich“ ist eine wissenschaftliche Einrichtung außerhalb der Bundesverwaltung, welche einige ESF-Programme im Auftrag des BMWK verwaltet.

³⁹ BMBF, Stellungnahme im kontradiktorischen Verfahren, 27. März 2024.

⁴⁰ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von dem Beratungsunternehmen vom 30. April 2019, S. 44.

⁴¹ Profi ist eine Eigenentwicklung des BMBF. Das BMBF stellt Profi anderen Nutzern unentgeltlich zur Verfügung. Vgl. „Muster Nutzungsvereinbarung profi“, insbesondere §§ 1, 3. Die „Muster Nutzungsvereinbarung“ ist dem Handbuch „Einführung und Betrieb des Verfahrens profi“ (Stand: 26. Mai 2020) als Anhang 3 beigelegt.

Damit floss Profi nicht als Handlungsalternative in die Gesamtbewertung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein.⁴²

Im Nachgang zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfte das BMAS, ob neben einer Neuausschreibung des IT-Systems u. a. auch eine Weiterentwicklung von Profi möglich sei. Es kam zu dem Ergebnis, dass dies weder fachlich noch technologisch sinnvoll sei.⁴³

Zwischenbewertung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist nicht sachgerecht. Denn das Beratungsunternehmen hätte Profi nicht als Alternative ausschließen dürfen, ohne sie vertieft geprüft zu haben. Die für den Ausschluss von Profi angeführte Begründung überzeugt nicht. In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dürfen Alternativen nur dann ausgeschlossen werden, wenn sie faktisch oder rechtlich nicht realisierbar sind.⁴⁴

Selbst wenn bei Profi „alle Funktionen“ für ein ESF-Projektverwaltungssystem hätten „zusätzlich entwickelt werden“ müssen, rechtfertigt das nicht den Ausschluss. Das Beratungsunternehmen hätte bei dieser Alternative daher die Entwicklung der benötigten Funktionen und die damit verbundenen Ausgaben analysieren müssen. Schließlich prüfte das Beratungsunternehmen ja auch eine vollständige Neuentwicklung durch einen externen Entwickler als Handlungsalternative.

Hinzu kommt, dass die Alternative Profi nicht allein deswegen hätte ausgeschlossen werden dürfen, weil die Rechte an Profi angeblich beim Projektträger Jülich liegen. Träfe dies zu, wäre zu prüfen, wie und unter welchen Voraussetzungen dem Bund die Nutzung von Profi ermöglicht werden könnte. Aber: Dieses Argument überzeugt schon allein deshalb nicht, weil die Rechte an Profi unseren Informationen zufolge beim Bund liegen.

Der Ausschluss von Profi wiegt besonders schwer, weil das Beratungsunternehmen damit in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine für die Dienstekonsolidierung relevante Alternative nicht näher betrachtet hat. Hinzu kommt, dass andere Ressorts den ESF mit Profi bewirtschaften. Profi gehörte zudem bereits im Jahr 2019 zu den Kandidaten, um die IT-Systeme für die Fördermittelverwaltung des Bundes zu konsolidieren.

⁴² Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von dem Beratungsunternehmen vom 30. April 2019, S. 97 – 98.

⁴³ Vermerk des BMAS, Referat VIgRu EF 2, „Ergänzende vergaberechtliche Prüfung zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum IT-Projektverwaltungssystem (Projekt-VS) für die ESF-Förderperiode 2021-2027; erstellt für Abt. Z“, 12. Juli 2019.

⁴⁴ Als ungeeignet auszusondern sind diejenigen Handlungsalternativen, die offensichtlich die Erreichung der Ziele nicht gewährleisten, rechtlich unzulässig oder nicht realisierbar sind. Vgl. Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021 – II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501, Ziffer IV.1., S. 14.

Im Ergebnis berücksichtigte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine potenziell wirtschaftliche Alternative nicht. Das BMAS konnte somit die Wirtschaftlichkeit seines Verwaltungshandelns nicht nachweisen. Dies wirkt umso schwerer, weil das BMAS mit Profi ein IT-System voreilig ausgeschlossen hat, welches später als ein aussichtsreicher Konsolidierungskandidat ausgewählt wurde.⁴⁵ Auch die im Nachhinein durchgeführte fachliche Prüfung durch das BMAS vermag dies nicht zu heilen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bleibt unvollständig. Denn alle entscheidungsrelevanten Informationen sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zusammenzuführen. Das ist hier erkennbar nicht erfolgt.

4.2.1 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat mitgeteilt, dass Mitte 2019 nicht alle erforderlichen Informationen vorlagen, um die notwendigen Anpassungen von Profi an die Anforderungen der Förderperiode 2021 bis 2027 monetär zu bewerten. Zu diesem Zeitpunkt sei die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aber erstellt worden. Auch Mitte 2022 habe das BMBF die Ausgaben für eine Anpassung noch nicht nennen können. Die Anpassung von Profi sei auch immer noch nicht abgeschlossen.

Profi baue auf veralteter Technik auf. Daher sei nicht nachvollziehbar, warum Profi nicht hätte ausgeschlossen werden dürfen, wenn alle Funktion für ein ESF-Projektverwaltungssystem zusätzlich hätten entwickelt werden müssen. Eine solche Anpassung von Profi entspreche einer Neuentwicklung eines IT-Systems. Die Handlungsalternative einer Neuentwicklung habe die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung explizit bewertet.

4.2.2 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung.

Nur wenn es nicht möglich wäre, mit Profi den ESF zu bewirtschaften, hätte das Beratungsunternehmen Profi aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausschließen dürfen. Das BMAS hat in seiner Stellungnahme nicht dargelegt, weshalb es faktisch oder rechtlich nicht realisierbar gewesen sein sollte, Profi anzupassen.

Insbesondere nennt das BMAS in seiner Stellungnahme keine konkreten Informationen, die zum Zeitpunkt der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Jahr 2019 fehlten, um Profi zu bewerten.

Auch das Argument, dass bei Profi alle Funktionen für ein ESF-Projektverwaltungssystem hätten neu entwickelt werden müssen, überzeugt nicht. Denn das BMBF nutzt Profi, um ESF-Programme zu bewirtschaften. Zudem hat auch die Evaluation ergeben, dass Profi sich als IT-

⁴⁵ Vgl. Tz. 1.

System für alle Fördermanagementverfahren eignet. Insbesondere ist Profi dort als IT-System für komplexe Verfahren vorgesehen. Es bleibt offen, inwieweit Profi angepasst werden muss, um EU-Programme bewirtschaften zu können. Dies ist jedoch eine Frage, die das Beratungsunternehmen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte prüfen müssen. Stattdessen, schloss es Profi aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voreilig aus.

Auch das Argument des BMAS, wonach es die Handlungsalternative Profi als Neuentwicklung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung implizit doch berücksichtigt habe, überzeugt nicht. Profi ist keine Neuentwicklung. Es wird in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch nicht als eine mögliche Neuentwicklung, sondern als eine Standardlösung genannt.

Im Ergebnis konnte das BMAS nicht zeigen, dass Profi aus faktischen oder rechtlichen Gründen nicht geeignet ist, ESF-Programme zu bewirtschaften. Daher hätte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Profi als Handlungsalternative berücksichtigen müssen.

4.3 Wirtschaftlichkeitsrechnung fehlerhaft

4.3.1 Bedarf an Beratertagen für die Neuentwicklung einer Software überschätzt

Ausgangslage

In der im Jahr 2019 erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung⁴⁶ analysierte das Beratungsunternehmen für das BMAS sowohl für die Programm- als auch für die Projektverwaltung⁴⁷ jeweils die Neuentwicklung eines IT-Systems sowie die Anpassung einer Standardsoftware auf Basis von EUREKA2020. Damit analysierte das Beratungsunternehmen insgesamt vier Alternativen:

- eine Neuentwicklung des Programmverwaltungssystems,
- eine Neuentwicklung des Projektverwaltungssystems,
- die Anpassung einer Standardsoftware für die Programmverwaltung und
- die Anpassung einer Standardsoftware für die Projektverwaltung.

Um aus diesen vier Alternativen jeweils für die Programm- und die Projektverwaltung die monetär beste Alternative zu identifizieren, nutzte das Beratungsunternehmen die

⁴⁶ Tz. 4.1.

⁴⁷ Zu den Begriffen Projekt- und Programmsystem vgl. Tz. 1.

Kapitalwertmethode.⁴⁸ Hierbei orientierte es sich am Leitfaden „WiBe 5.0 – Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz von IT“.⁴⁹ Es berücksichtigte Ausgaben für die Entwicklung und für den Betrieb eines IT-Systems.

Ausgaben für die Entwicklung des IT-Systems

Für die Entwicklung eines IT-Systems kalkulierte das Beratungsunternehmen mit den Ausgaben für die Programmierung sowie mit den Ausgaben für den Kauf einer Standardsoftware. Die Ausgaben für die Programmierung ergeben sich als Produkt aus der Anzahl der benötigten Beratertage und dem Preis eines Beratertages. Bei Neuentwicklungen fallen – anders als bei Anpassungen – keine Ausgaben für den Kauf einer Standardsoftware an. Dafür werden deutlich mehr Beratertage benötigt, da bei einer Neuentwicklung das ganze IT-System und nicht nur die Anpassung einer Standardsoftware programmiert werden muss.

Für die Anpassung einer Standardsoftware ermittelte das Beratungsunternehmen den Bedarf an Beratertagen auf der Basis von Angaben des BMAS zu den Erfahrungen mit den bereits durchgeführten Anpassungen bei den vorhandenen IT-Systemen.

Um die benötigten Beratertage für die Programmierung einer Neuentwicklung zu schätzen, griff das Beratungsunternehmen auf Daten aus Verträgen der vorhergehenden Förderperioden zurück. Dort waren in den Erstellungsverträgen Preise für die IT-Systeme sowie für Beratertage vermerkt. So war z. B. im Erstellungsvertrag für das Programmverwaltungssystem in der Förderperiode 2014 bis 2020 ein Nettopreis für das gesamte IT-System von 1 680 600 Euro ausgewiesen. Der Erstellungsvertrag wies zudem den Bruttopreis von 1 999 914 Euro aus. Im Folgenden berücksichtigte das Beratungsunternehmen, dass lediglich 57 % des Bruttopreises für das Altsystem – also 1 139 951 Euro – auf die Programmierung zurückzuführen waren, da in dem Preis auch die Konzeption des IT-Systems enthalten war. Für einen Beratertag wies dieser Vertrag einen Nettopreis von 800 Euro und einen Bruttopreis von 952 Euro aus.

Mithilfe dieser Werte schätzte das Beratungsunternehmen die Anzahl der für die Programmierung eines neuen Programmverwaltungssystems benötigten Beratertage. Hierzu setzte es die Ausgaben für die Programmierung des Altsystems in Relation zum Preis eines Beratertages. Dabei nutzte es den Bruttopreis für die Programmierung des Altsystems (1 139 951 Euro) und teilte diesen durch den Nettopreis eines Beratertages (800 Euro).

⁴⁸ Die Kapitalwertmethode ist zur monetären Bewertung unter anderem dann anzuwenden, wenn Zahlungsströme zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen. Bei der Kapitalwertmethode werden alle künftigen Ein- und Auszahlungen zum jeweiligen Zahlungszeitpunkt erfasst und auf einen einheitlichen Zeitpunkt abgezinst. Die Alternative mit dem höchsten Kapitalwert (bzw. niedrigsten negativen Kapitalwert) wäre dann die nach rein monetären Kriterien wirtschaftliche Alternative. (Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021 – II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501.)

⁴⁹ Anlage zum Beschluss Nummer 2015/3 des Rates der IT-Beauftragten der Ressorts vom 19. Februar 2015.

Zwischenbewertung

Das Beratungsunternehmen überschätzte die Anzahl notwendiger Beratertage für die Programmierung einer Neuentwicklung des Programmverwaltungssystems um fast 20 %⁵⁰, da es fälschlicherweise Bruttopreise für die Programmierung des Altsystems durch Nettopreise für den Beratertag teilte (siehe Tabelle 1). Damit wurden auch die Ausgaben für die Neuentwicklung eines Programmverwaltungssystems überschätzt. Der berechnete (negative) Kapitalwert für diese Alternative ist daher zu hoch. Da das Beratungsunternehmen bei der Alternative Standardsoftware für das Programmverwaltungssystem die notwendigen Beratertage nicht aus den Vertragsdaten der Vergangenheit ableitete, ist der Kapitalwert dieser Alternative hiervon nicht betroffen. Im Ergebnis verzerrt diese Fehlkalkulation auch das Verhältnis zwischen den Kapitalwerten dieser beiden Alternativen.

Tabelle 1

Anzahl Beratertage um fast 20 % zu hoch angesetzt

Das Beratungsunternehmen rechnete fälschlicherweise mit einem Preis von 1 425 Euro pro Beratertag, anstelle von 1 197 Euro.

	Berechnung des Beratungsunternehmens	Berechnung des Bundesrechnungshofes
	<i>in Euro</i>	
Gesamtkosten	1 999 914 (brutto)	1 999 914 (brutto)
Kosten für die Programmierung (57 % der Gesamtkosten)	1 139 951 (brutto)	1 139 951 (brutto)
Kosten pro Beratertag	800 (netto)	952 (brutto)
Berechnete Beratertage für die Programmierung (gerundet)	1 425 (falsch)	1 197 (richtig)

Quelle: BMAS.

4.3.1.1 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat mitgeteilt, dass das Beratungsunternehmen die dargestellte Berechnung des Bedarfs von 1 425 Beratertagen lediglich dazu verwendet habe, das bestehende System zu betrachten. Für die Neuentwicklung habe das Beratungsunternehmen einen Umsetzungsaufwand von 2 759 Beratertagen geschätzt. Diese 2 759 Beratertage habe das Beratungsunternehmen im Folgenden mit dem Preis für einen Beratertag richtig verrechnet. Die Kapitalwerte seien daher nicht überschätzt.

⁵⁰ Anzahl der Beratertage nach den Berechnungen des Beratungsunternehmens: 1 425 Tage. Tatsächlich abgerechnete Beratertage: 1 197 Tage. Differenz: 228 Tage – das entspricht einem Aufschlag von 19,0 %.

4.3.1.2 Abschließende Bewertung

Die Einlassung des BMAS zeigt, dass es die Berechnungen des Beratungsunternehmens nicht richtig nachvollzogen hat. Richtig ist zwar, dass das Beratungsunternehmen für die gesamte Neuentwicklung mit einem Bedarf von 2 759 Beratertagen gerechnet hat. In diese Beratertage für die gesamte Neuentwicklung flossen aber insbesondere die errechneten 1 425 Beratertage für die Programmierung des Kernsystems ein. Die Ausgaben für die Programmierung des Kernsystems sind ein Teil der Gesamtausgaben für die Neuentwicklung.

Das heißt: Das Beratungsunternehmen hat den Gesamtbedarf an Beratertagen überschätzt, weil es auf Basis der fehlerhaften Anzahl an Tagen für die Programmierung weiterrechnete. Damit hat es auch den Kapitalwert für eine Neuentwicklung des Programmverwaltungssystems überschätzt. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Bewertung.

4.3.2 Ausgaben und nicht vorhandene Einsparungen im Betrieb falsch berücksichtigt

Ausgaben für den Betrieb des IT-Systems

Für den Betrieb eines IT-Systems rechnete das Beratungsunternehmen mit laufenden Ausgaben für das Hosting⁵¹, die Software (z. B. Wartung, technische Unterstützung und Updates) und die Einarbeitung von Mitarbeitern. Die Ausgaben für die Einarbeitung fallen nur am Anfang der Förderperiode an, die laufenden Betriebsausgaben für das Hosting und die Software hingegen jährlich in den Jahren 2021 bis 2027. Bei der Alternative Neuentwicklung eines Projektverwaltungssystems führte das Beratungsunternehmen zwar die jährlichen Ausgaben für den Betrieb auf, berücksichtigte diese Ausgaben aber nicht bei der Berechnung des Kapitalwerts.

Hinzu kommt, dass das Beratungsunternehmen auch einen sogenannten Betriebsnutzen berücksichtigte: Die wegfallenden laufenden Betriebsausgaben für das Hosting und die Software der alten IT-Systeme hätten nach dieser Berechnung einen positiven Einfluss auf die Kapitalwerte der neuen IT-Systeme.

Bewertung

Weil das Beratungsunternehmen die jährlichen Betriebsausgaben der Alternative Neuentwicklung eines Projektverwaltungssystems bei der Berechnung des Kapitalwerts nicht berücksichtigt hat, ist der (negative) Kapitalwert für diese Alternative zu niedrig.

⁵¹ Der Begriff „Hosting“ beschreibt allgemein eine Dienstleistung, bei der ein Anbieter eine IT-Infrastruktur und gegebenenfalls ein Serviceangebot bereitstellt. Beispielsweise einen Server, der über eine Schnittstelle für den Kunden erreichbar ist.

Dass das Beratungsunternehmen wegfallende Ausgaben für die alten IT-Systeme als positiven Zahlungsstrom in die Berechnung der Kapitalwerte der neuen IT-Systeme aufgenommen hat, ist zudem nicht sachgerecht. Denn weil die IT-Systeme der Förderperiode 2014 bis 2020 ohnehin nicht mehr weitergeführt wurden, waren die damit verbundenen Ausgaben auch für die Kapitalwerte der neuen IT-Systeme irrelevant. Sie sind daher nicht in die Berechnung des Kapitalwerts aufzunehmen. In der Konsequenz ist der berechnete (negative) Kapitalwert bei allen betrachteten Alternativen zu niedrig.

4.4 Gesamtergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht nachvollziehbar begründet

Sachverhalt

Im Auftrag des BMAS analysierte das Beratungsunternehmen insgesamt vier Alternativen⁵² für die IT-gestützte Verwaltung des ESF in der Förderperiode 2021 bis 2027 und berechnete die in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Kapitalwerte:

Tabelle 2

Kapitalwerte der untersuchten Handlungsalternativen

Nach dem Ergebnis der monetären Bewertung ist die Anpassung einer Standardsoftware im Vergleich zur Neuentwicklung vorteilhaft.

Handlungsalternative	Kapitalwert (gerundet)
	<i>in Mio. Euro</i>
Programmverwaltungssystem	
• Neuentwicklung	-4,0
• Anpassung Standardsoftware	-3,3
Projektverwaltungssystem	
• Neuentwicklung	-3,9
• Anpassung Standardsoftware	-2,9

Quelle: BMAS.

⁵² Neuentwicklung des Programmverwaltungssystems, Neuentwicklung des Projektverwaltungssystems, Anpassung einer Standardsoftware für die Programmverwaltung und Anpassung einer Standardsoftware für die Projektverwaltung (siehe hierzu auch Tz. 4.3.1).

Rein nach monetären Kriterien wäre es hiernach⁵³ sowohl bei der Programmverwaltung als auch bei der Projektverwaltung wirtschaftlich gewesen, eine Standardsoftware anzupassen.⁵⁴

In der Nutzwertanalyse bewertete das Beratungsunternehmen bei jeder Alternative qualitativ-strategische Kriterien und externe Effekte mit Punkten:

- **Qualitativ-strategische Kriterien** (WiBe Q) beziehen sich etwa auf die Bedeutung einer IT-Maßnahme für die IT-Strategie der Behörde oder auf die mit ihr verbundene behördeninterne Qualitätsverbesserung.
- **Externe Effekte** (WiBe E) messen unter anderem Folgen, die eine IT-Maßnahme außerhalb der Behörde bei Bürgerinnen und Bürgern, bei Unternehmen und bei anderen Verwaltungen verursacht.

Sowohl bei den qualitativ-strategischen Kriterien als auch bei den externen Effekten konnte eine Alternative in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung jeweils eine Punktzahl von 0 bis 100 erreichen. In der Nutzwertanalyse erzielten die Alternativen, die eine Neuentwicklung vorsahen, die höchsten Gesamtpunktzahlen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

Nutzwertanalysen der untersuchten Handlungsalternativen

Nach dem Ergebnis der nicht-monetären Bewertung weisen die Neuentwicklungen im Vergleich zur Standardsoftware einen höheren Nutzwert auf.

Handlungsalternative	Gesamtpunkte	
	WiBe Q	WiBe E
Neuentwicklung Programmverwaltungssystem	43	43
Anpassung Standardsoftware für Programmverwaltungssystem	22	34
Neuentwicklung Projektverwaltungssystem	55	46
Anpassung Standardsoftware für Projektverwaltungssystem	45	41

Quelle: BMAS.

In einer Gesamtbetrachtung der Kapitalwertrechnung und der Nutzwertanalyse wies das Beratungsunternehmen darauf hin, dass bei alleiniger Betrachtung des Kapitalwertes die Anpassung einer Standardsoftware deutlich im Vorteil gegenüber einer Neuentwicklung sei. Da aber alle Alternativen einen negativen Kapitalwert aufwiesen, sei es erforderlich, die qualitativen Kriterien zu berücksichtigen.⁵⁵ Hier erziele jeweils die Neuentwicklung eines IT-Systems sowohl bei den qualitativ-strategischen Kriterien als auch bei den externen Effekten höhere Punktzahlen als die Anpassung einer Standardsoftware.

⁵³ Für eine Kritik dieser Zahlen siehe Tz. 4.3.

⁵⁴ Zum Begriffspaar „Projekt- und Programmsoftware“ vgl. Tz. 1; zum Begriff „Standardsoftware“ vgl. Tz. 4.1.

⁵⁵ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, S. 97 f.

Im Ergebnis der gesamten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung empfahl das Beratungsunternehmen daher, trotz des höheren (negativen) Kapitalwertes sowohl das Programm- als auch das Projektverwaltungssystem neu zu entwickeln. Es wies zudem darauf hin, dass es leichter erscheine, auf diese Weise EU-konforme Lösungen zu realisieren.⁵⁶ Eine weitergehende Abwägung zwischen den monetären und den qualitativen Kriterien nahm das Beratungsunternehmen nicht vor.

Bewertung

Das BMAS hat versäumt, auf eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinzuwirken. Denn nach der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) ist eine Entscheidung vertieft zu begründen, wenn sie auf dem Ergebnis der Nutzwertanalyse beruht und dieses konträr zum Ergebnis der monetären Bewertung ausfällt.⁵⁷ Dass alle Kapitalwerte negativ ausfielen, kann keinesfalls als Begründung herangezogen werden, um auf eine solche Abwägung zu verzichten. Denn negative Kapitalwerte sind bei Maßnahmen der Bedarfsdeckung der Verwaltung die Regel, da den Ausgaben für die jeweilige Maßnahme regelmäßig keine Einnahmen gegenüberstehen.

Im Ergebnis ist nicht nachgewiesen, dass es wirtschaftlich war, neue IT-Systeme zu entwickeln anstatt jeweils eine Standardsoftware anzupassen.

4.5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht geeignet war, die aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafteste Alternative auszuwählen. Das Beratungsunternehmen hat Profi voreilig und unsachgemäß ausgeschlossen. Die Berechnung der Kapitalwerte war falsch. Das Beratungsunternehmen vermengte Brutto- und Nettogrößen und überschätzte in der Folge den Bedarf an Beratertagen für eine Neuentwicklung des Programmverwaltungssystems. Es vernachlässigte Teile der Betriebsausgaben bei Neuentwicklung eines Projektverwaltungssystems und bezog wegfallende Ausgaben für die alten IT-Systeme in die Berechnung der Kapitalwerte für die neuen IT-Systeme ein. Hinzu kommt, dass es seinen Entscheidungsvorschlag auf eine qualitative Analyse stützte und das Ergebnis der monetären Bewertung ignorierte, ohne dies vertieft zu begründen. Ob das Verwaltungshandeln wirtschaftlich war, ist dadurch insgesamt nicht nachgewiesen.

Dem BMAS hätten diese Mängel auffallen müssen. In der Folge hätte es beim Beratungsunternehmen eine korrigierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfordern müssen.

⁵⁶ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, S. 24.

⁵⁷ Arbeitsanleitung Einführung in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, BMF, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021 – II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501, S. 20 - 21.

Künftig sollte das BMAS bei von Externen durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stets unverzüglich prüfen, ob diese plausibel bzw. korrekt sind und ggf. Nachbesserungen einfordern, damit es seine Entscheidungen auf eine solide Grundlage stützt.

5 BMI/BAMF: Wirtschaftlichkeit des IT-Systems für den AMIF nicht nachgewiesen

5.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt

Sachverhalt

Das IT-System des BAMF in der Förderperiode 2014 bis 2020 bestand im Wesentlichen aus einer Datenbank (AMIF-Datenbank). Mit diesem IT-System konnte das BAMF nur einige Arbeitsschritte durchführen. So konnte das BAMF z. B. die Antragstellung und die Projektauswahl teilweise elektronisch bearbeiten. Andere Arbeitsschritte konnte das BAMF in der AMIF-Datenbank hingegen nicht elektronisch umsetzen, z. B. die Verwendungsnachweisprüfung.⁵⁸ Den AMIF bewirtschaftete das BAMF daher überwiegend in Papierform.

Ab der Förderperiode 2021 bis 2027 musste das BAMF den AMIF vollständig IT-gestützt bewirtschaften.⁵⁹ Daher prüfte das BAMF, ob und inwieweit bereits vom Bund genutzte IT-Systeme dies ermöglichten. Das BMI und das BAMF tauschten sich vor diesem Hintergrund mit dem BMBF und dem DLR zur Nutzung des IT-Systems Profi aus.⁶⁰

Danach beschloss das BAMF, ein IT-System für die Fördermittelverwaltung (ITSI) neu zu entwickeln. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellte es nicht. Auf Nachfrage erläuterte es die Gründe für die Entwicklung von ITSI wie folgt:

- Das BAMF habe untersucht, ob die AMIF-Datenbank zur vollständigen elektronischen Bewirtschaftung des AMIF in der Förderperiode 2021 bis 2027 hätte weiterentwickelt werden können. Es entschied sich letztlich dagegen, da nach seiner Kenntnis der bisherige Anbieter die für den Betrieb der AMIF-Datenbank notwendige Technologie nicht mehr unterstütze.
- Aus Sicht des BAMF hätte eine Anpassung von Profi an die Anforderungen des AMIF hohe Ausgaben und langwierige Abstimmungen verursacht. Die Ausgaben dafür berechnete das BAMF jedoch nicht.

⁵⁸ Projektauftrag ITSI, 27. November 2019, S. 1 - 2.

⁵⁹ Vgl. Tz. 1., dort: „IT-Systeme zur Bewirtschaftung des EU-Fonds“.

⁶⁰ Zum IT-System Profi siehe Tz. 4.1.

- Eine Bewirtschaftung des AMIF mit ZUWES oder Z-EU-S lehnte das BAMF ab, weil diese IT-Systeme für das nationale Zuwendungsrecht entwickelt worden seien und nur mit größerem Aufwand angepasst werden könnten. Die Ausgaben für eine solche Anpassung ermittelte das BAMF nicht. Aus unserer Erhebung ergibt sich zudem, dass das BMAS sowohl ZUWES als auch Z-EU-S für die Bewirtschaftung des ESF, also für die Bewirtschaftung von EU-Fördermitteln, verwendet hat.

Im Juli 2019 beschloss das BAMF, ITSI zu entwickeln.⁶¹ Ende Juli 2019 informierte das BAMF das BMI per E-Mail über diese Entscheidung.⁶²

Im November 2019⁶³ berechnete das BAMF, wie viel die Entwicklung von ITSI kosten würde. Das heißt: Zum Zeitpunkt der Entscheidung für die Entwicklung von ITSI waren dem BAMF die Kosten hierfür nicht bekannt.

Zwischenbewertung

Verwaltungshandeln muss geltendes Recht einhalten und nachvollziehbar sein. Beides ist hier nicht gegeben. So hätte das BAMF vor seiner Entscheidung für die Neuentwicklung von ITSI eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 Absatz 2 BHO) durchführen müssen. Darin hätte es – objektiv und ohne Vorfestlegungen – alle in Frage kommenden Alternativen betrachten und die aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafteste Alternative ermitteln müssen. Dies hat das BAMF versäumt. Denn es hat in seinen Überlegungen die Alternativen Anpassung bzw. Weiterentwicklung von ZUWES, Z-EU-S, Profi oder der AMIF-Datenbank ausgeschlossen, ohne überzeugend darlegen zu können, dass diese Alternativen aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht umsetzbar waren.⁶⁴

Das BAMF hat damit im Ergebnis nicht nachgewiesen, dass es wirtschaftlich war, ITSI zu entwickeln. Darüber hinaus hat das BAMF die Entscheidungsgründe nicht dokumentiert, sondern erst auf Nachfrage im Prüfungsverfahren mitgeteilt.

⁶¹ Projektantrag vom 8. Juli 2019.

⁶² E-Mail an das BMI vom 30. Juli 2019.

⁶³ Die Kostenschätzung ist mit dem Datum 19. November 2019 versehen.

⁶⁴ Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021 – II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501, Ziffer IV.1., S. 14.

5.2 Ausgaben für die Neuentwicklung eines IT-Systems sorgfältiger schätzen

Sachverhalt

Im Vorfeld der Entscheidung über die Entwicklung und den Betrieb von ITSI erstellte das BAMF keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.⁶⁵ Auf unsere Nachfrage hin übermittelte es drei Schätzungen der Gesamtausgaben, je eine aus den Jahren 2019, 2020 und 2021.

Im Jahr 2019⁶⁶ schätzte das BAMF die Gesamtausgaben auf 6,2 Mio. Euro. Den Großteil hiervon sollten mit 5,8 Mio. Euro die Ausgaben für die Entwicklung der Software ausmachen. Dabei rechnete das BAMF für die Entwicklung der Software mit einem Bedarf von 4 000 Personentagen. Der Bruttopreis für einen Personentag reichte – je nach Berufsgruppe – von 1 250 bis 2 023 Euro. Diese Preise entnahm das BAMF einem bestehenden Rahmenvertrag mit einem IT-Dienstleister.⁶⁷ Die übrigen Ausgaben sah das BAMF für externe Managementunterstützung, Hard- und Software sowie für Dienstreisen vor. Es plante, ITSI in den Jahren 2019 bis 2021 zu entwickeln. Ausgaben für den Betrieb von ITSI, z. B. für die technische Unterstützung, das Hosting⁶⁸ oder die Wartung der Software, sah das BAMF nicht vor. Risiken berücksichtigte es bei der Schätzung der Ausgaben nicht.

Im Jahr 2020 ermittelte das BAMF, dass ITSI insgesamt rund 14 Mio. Euro kosten würde. Dabei verlängerte sich die Entwicklung um ein Jahr bis Ende 2022.⁶⁹ Insgesamt erhöhte sich die Anzahl der Personentage von 4 000 auf rund 10 800.⁷⁰ Die Ausgaben für die Entwicklung versah das BAMF nun mit einem Risikofaktor von 20 %. Ausgaben für den Betrieb von ITSI sah das BAMF abermals nicht vor. Es berücksichtigte lediglich eine Schätzung der „Lizeneinnahmen“⁷¹ bis zum Jahr 2027.

In der Schätzung von 2021⁷² stiegen die Ausgaben auf 17,4 Mio. Euro. Die Anzahl der Personentage stieg erneut, diesmal auf rund 13 000.⁷³ Das BAMF erklärte den Unterschied von mehr als 10 Mio. Euro im Vergleich zur ursprünglichen Schätzung mit gestiegenen fachlichen Anforderungen. Dabei nannte das BAMF in einem internen Änderungsantrag einen

⁶⁵ Vgl. Tz. 5.1.

⁶⁶ IT-System für die Innenfonds (ITSI). Projektgesamtbericht vom 19. November 2019.

⁶⁷ Rahmenvertrag RV 20237 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der System Vertrieb Alexander GmbH vom 10. Februar 2016.

⁶⁸ Zum Begriff Hosting s. o. Tz. 4.3.2.

⁶⁹ IT-System für die Innenfonds (ITSI). Projektgesamtbericht vom 21. Oktober 2020, S. 2.

⁷⁰ Oder 86 260,65 Personenstunden. Das BAMF wechselte 2020 von einer Kalkulation mit Personentagen zu einer Kalkulation mit Personenstunden.

⁷¹ IT-System für die Innenfonds (ITSI). Projektgesamtbericht vom 21. Oktober 2020, S. 22 - 23.

⁷² IT-System für die Innenfonds (ITSI). Projektgesamtbericht vom 29. Juni 2021.

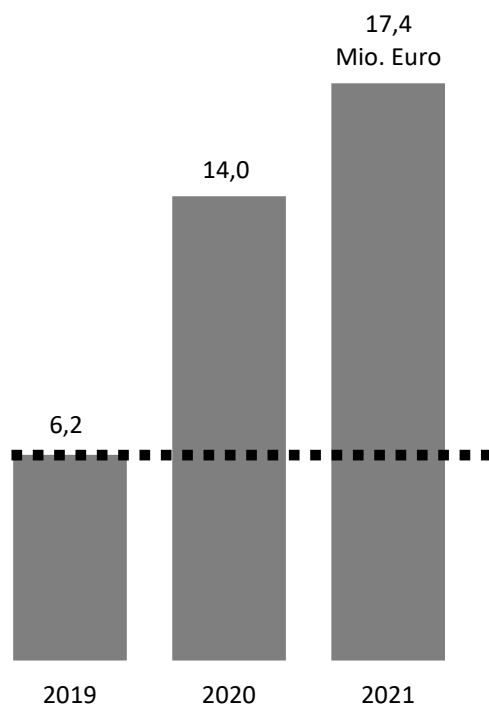
⁷³ 103 539,9 Personenstunden.

Siegeldienst als einzige zusätzliche fachliche Anforderung.⁷⁴ Die Ausgaben hierfür schätzte das BAMF im Antrag jedoch auf lediglich 750 000 Euro. In demselben Änderungsantrag begründete das BAMF die gestiegenen Ausgaben mit der verlängerten Projektlaufzeit. Abermals versah das BAMF die Entwicklungsausgaben mit einem Risikofaktor von 20 %. Als Betriebsausgaben erfasste das BAMF lediglich Hosting- und Serverausgaben bis zum Jahr 2037. Grund für die rudimentäre Erfassung der Betriebsausgaben sei, dass das Betriebsmodell für ITSI erst im Projektverlauf entwickelt werde und die Betriebsausgaben somit noch nicht geschätzt werden könnten.⁷⁵

Abbildung 1

Geschätzte Ausgaben auf das Dreifache gestiegen

Im Jahr 2019 ging das BAMF von 4 000 Personentagen für die Entwicklung von ITSI aus. In den Folgejahren passte es seine Schätzung wiederholt nach oben an, zuletzt im Jahr 2021 auf 13 000 Personentage. Die geschätzten Gesamtausgaben für ITSI stiegen erheblich.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF.

Über den Ausgabenanstieg um mehr als 10 Mio. Euro im Vergleich zur ursprünglichen Schätzung informierte das BAMF die Fachaufsicht BMI im regelmäßigen Jour fixe.

⁷⁴ Änderungsantrag vom 1. Mai 2021, Ziffer 2.2.

Der Siegeldienstes dient einer Behörde als Herkunftsnachweis. Dadurch können elektronisch erstellte Verwaltungsakte, z.B. Förderbescheide, mit einem Nachweis der Authentizität versehen werden.

Vgl. <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/eIDAS-Verordnung/Elektronische-Signaturen-Siegel-und-Zeitstempel/elektronische-signaturen-siegel-und-zeitstempel.html>

(Abruf: 12. Juli 2024).

⁷⁵ IT-System für die Innenfonds (ITSI). Projektgesamtbericht vom 29. Juni 2021, S. 3.

Zwischenbewertung

Das BAMF hat versäumt, die nach § 7 Absatz 2 BHO im Vorfeld einer Entscheidung geforderte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.⁷⁶ Die erste Ausgaben-schätzung aus dem Jahr 2019 nahm das BAMF vor, nachdem es bereits entschieden hatte, ITSI zu entwickeln. In der Schätzung analysierte das BAMF zudem lediglich eine Handlungsalternative. In einer ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte das BAMF alle rechtlich und fachlich umsetzbaren Handlungsalternativen analysieren und miteinander vergleichen müssen.

Hinzu kommt, dass die ursprüngliche Schätzung der Ausgaben offensichtlich nicht sachgerecht war. Anders lässt sich der erwartete Ausgabenanstieg auf das Dreifache innerhalb von zwei Jahren nicht erklären. Der Verweis auf einen Bedarf an zusätzlichen Leistungen in den Jahren 2020 und 2021 überzeugt nicht. Denn als zusätzliche Leistung explizit genannt wird lediglich der Siegeldienst, der Ausgaben von 750 000 Euro verursachen soll. Dies kann den Anstieg der erwarteten Ausgaben um gut 10 Mio. Euro nicht erklären. Um eine belastbare Aussage zu den voraussichtlichen Ausgaben für ITSI zu ermitteln, hätte das BAMF zudem nicht nur alle Betriebsausgaben umfassend berücksichtigen müssen, sondern auch das Risiko eines erhöhten Programmieraufwands.⁷⁷

5.3 Bewertung und Empfehlungen

Insgesamt ist festzustellen, dass das BAMF die Wirtschaftlichkeit seines Verwaltungshandelns nicht nachweisen konnte. Es hat versäumt, im Vorfeld der Entscheidung für die Neuentwicklung von ITSI eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Zudem hat es die Ausgaben für diese Neuentwicklung nicht sorgfältig genug geschätzt. Anders lässt sich die erhebliche Ausgabensteigerung in einer so kurzen Zeit nicht erklären. Besonders bedenklich ist zudem, dass das BMI als vorgesetzte Dienststelle von Beginn an in diesen Vorgang eingebunden war und nicht frühzeitig eingeschritten bzw. den Ursachen für die Ausgabensteigerungen nachgegangen ist.

Künftig sollte das BAMF für alle finanzwirksamen Maßnahmen die nach § 7 Absatz 2 BHO geforderten angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld der Entscheidung durchführen. Das BMI sollte sicherstellen, dass seine nachgeordneten Behörden ordnungsgemäß und wirtschaftlich handeln bzw. bei offensichtlich unwirtschaftlichem Handeln frühzeitig einschreiten.

⁷⁶ Nummer 2.1 VV zu § 7 BHO.

⁷⁷ Vgl. dazu den „Generellen Kriterienkatalog für IT-Maßnahmen“ [in:] WiBe 5.0 – Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, Anlage zum Beschluss Nummer 2015/3 des Rates der IT-Beauftragten der Ressorts vom 19. Februar 2015, S. 7, 9, 25, 51.

5.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat eingeräumt, dass das BAMF eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht hinreichend durchgeführt habe. Das BAMF habe stattdessen mit dem Projekt unmittelbar begonnen. Entscheidend dafür sei gewesen, dass die bestehende rudimentäre IT-Lösung für den AMIF abgelöst werden musste. Durch die EU-Vorgaben sei das BAMF gezwungen, ab der Förderperiode 2021 bis 2027 ein IT-System für den AMIF einzurichten. Zudem hätten die Vorlaufzeiten einer Neuentwicklung eine zügige Entscheidung nötig gemacht. Gleichzeitig erfülle kein IT-System, das in der Dienstekonsolidierung evaluiert wird, die EU-Vorgaben der Förderperiode 2021 bis 2027. Aus diesen Gründen habe sich das BAMF für eine Neuentwicklung entschieden.

Hinzu kommt, dass in den Jahren 2015 und 2016 die Asylanträge und somit die IT-Aufgaben „sprunghaft gestiegen“ seien. Dabei seien die IT-Verwaltungsstrukturen im BAMF zu dieser Zeit noch nicht vollständig entwickelt gewesen. Nachfolgend habe das BAMF ein „standardisiertes Prozessvorgehen bei der Entwicklung von IT-Anwendungen“ eingeführt. Im Ergebnis führe das BAMF nun für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Absatz 2 BHO durch.

Die „Projektkosten“ hätten sich nicht „um den Faktor drei“ erhöht. Bei der ersten Ausgaben-schätzung berücksichtigte das BAMF nur die „Projektinitiierungskosten“. ITSI sei modular und inkrementell entwickelt. Die modulare, inkrementelle Entwicklung mache es schwieriger, das Gesamtprojektbudget exakt zu planen. Künftig werde das BAMF dem BMI schriftlich berichten, sollten die „Entwicklungskosten“ von der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abweichen.

5.5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof erkennt die Zusicherung des BMI an, dass das BAMF nun für sämtliche finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen werde. Die Ausführungen zu ITSI überzeugen indes nicht.

Das BAMF muss für jede finanzwirksame Maßnahme eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen. Hierbei muss es alle relevanten Alternativen berücksichtigen. Dass kein anderes IT-System die EU-Vorgaben der Förderperiode 2021 bis 2027 erfüllte, rechtfertigt nicht automatisch eine Neuentwicklung. Denn auch die Anpassung eines bestehenden IT-Systems an die EU-Vorgaben könnte sich in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als wirtschaftliche Alternative erweisen. Ebenso rechtfertigen Zeitdruck und hoher Arbeitsaufwand nicht, dass das BAMF die Vorgaben der BHO nicht beachtet hat.

Der Bundesrechnungshof erkennt auch an, dass sich das BMI künftig über Abweichungen bei den geplanten Ausgaben vom BAMF schriftlich informieren lassen will. Gleichzeitig weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass auch eine inkrementelle Entwicklung von IT-Systemen nicht davon entbindet, die Ausgaben für eine finanzwirksame Maßnahme vor Projektbeginn

möglichst zuverlässig zu schätzen und hierbei insbesondere alle Ausgaben zu berücksichtigen. Die Betrachtung von Teilprojekten ist nicht sachgerecht.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Schmid, TB

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.