

Initiative Föderale IT-Kooperation (FITKO)

– Strategiepapier zur Vorlage an den IT-Planungsrat –

Der IT-Planungsrat (IT-PLR) hat in seinem Memorandum vom 30. Juni 2011 den Auf- und Ausbau föderaler E-Government- und IT-Infrastrukturen in den Fokus seiner Arbeit gestellt. Ein erstes Projekt hat gezeigt, dass ein strategischer Ansatz erforderlich ist, bei dem die Zusammenarbeit aus organisatorischer, technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Perspektive betrachtet wird.

Diese ganzheitliche Betrachtung erfolgt im Rahmen der Initiative Föderale IT-Kooperation (FITKO). In die Betrachtung werden dabei die Ergebnisse der vom IT-PLR beauftragten Maßnahmen zur „Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR (OptIK I und II)“ und zur „Evaluierung der Kieler Beschlüsse (EvaKB I und II)“ einbezogen.

Unter Federführung von Bund und Bayern hat eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sowie des Deutschen Landkreistags (DLT) als Vertreter der kommunalen Spitzenverbände die strategischen Grundlagen für FITKO erarbeitet.

1. Ausgangslage

Bund, Länder und Kommunen stehen vor übergreifenden Herausforderungen in der Informationstechnik (IT):

- **Altersstruktur der öffentlichen Verwaltung:** In der öffentlichen Verwaltung werden in den kommenden zehn Jahren ca. 35 Prozent aller Beschäftigten das Renten- bzw. Pensionsalter erreichen, wodurch wertvolle Fähigkeiten verloren gehen werden.
- **Wettbewerb um IT-Fachkräfte:** Die öffentliche Verwaltung steht in einem intensiven Wettbewerb um IT-Fachkräfte und kann hinsichtlich der Bezahlung nicht mit der Privatwirtschaft konkurrieren. Nicht jede Verwaltung wird künftig die erforderlichen IT-Fähigkeiten vorhalten können.
- **Haushälterische Zwänge:** Bund, Länder und Kommunen müssen durch die Schuldenbremse sowie Spar- und Nothaushalte strukturelle Einsparungen vornehmen. Die IT-Ausgaben der öffentlichen Verwaltung werden auf 17 bis 23 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Effizienzsteigerungen in der IT können einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.
- **Steigende Heterogenität und Komplexität der IT:** Parallelentwicklungen in der öffentlichen IT haben zu einer hohen technischen Heterogenität und Redundanzen in der öffentlichen Verwaltung geführt. Gleichzeitig ist die technische Komplexität der IT angestiegen.

- **IT-Sicherheit:** Die IT-Sicherheitslage hat sich erheblich verschlechtert. Neue Gefahren erfordern gemeinsame Sicherheitsvorkehrungen von Bund, Ländern und Kommunen.

Die derzeitige IT-Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird den Herausforderungen der Informationstechnik nicht gerecht:

Weitreichende IT-Kooperation ist eine effektive Antwort auf die beschriebenen Herausforderungen. Obwohl Art. 91c GG umfassende Zusammenarbeit ermöglicht, planen, beschaffen, entwickeln und betreiben Bund, Länder und Kommunen ihre IT größtenteils weiter unabhängig voneinander.

- **Fehlender systematischer Ansatz und unzureichend entwickelte IT-Governance:** Die bestehenden IT-Kooperationen von Bund, Ländern und Kommunen erfolgen bislang nicht systematisch, sie sind durch Einzelprojekte oder durch einzelne Akteure als Treiber von Projekten geprägt. Eine breitere IT-Kooperation wird vor allem durch eine unzureichend entwickelte föderale IT-Governance verhindert. Für jede einzelne IT-Kooperation werden neue Vereinbarungen zu Organisations- und Betriebsmodellen entwickelt, ein systematischer Know-how-Transfer findet nicht statt.
- **Fehlende einheitliche Finanzierungs-, Steuerungs- und Betriebsstrukturen:** Für bestehende Anwendungen des IT-PLR gibt es keine einheitlichen Finanzierungs-, Steuerungs- und Betriebsstrukturen. Projekten des IT-PLR, die kurz vor dem Abschluss und damit vor dem Übergang in den Betrieb stehen, fehlen Regelungen zur Trägerschaft, Finanzierung und Steuerung. Getätigte Projektinvestitionen und gemeinsam entwickelte Anwendungen, die zu einer Kostenreduzierung bei den Beteiligten führen sollen, können so verloren gehen.
- **Nicht ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen:** Die bestehenden finanziellen und personellen Ressourcen des IT-Planungsrates ermöglichen keine systematische und nachhaltige gemeinsame Steuerung und Koordinierung der föderalen IT-Zusammenarbeit.
 - Das Budget des IT-Planungsrates beträgt ca. neun Mio. Euro pro Jahr, wovon zwei Drittel für die laufenden Kosten der bestehenden Anwendungen gebunden sind. Abzüglich der laufenden Kosten für die Geschäftsstelle und die Koordinierungsstelle für IT-Standards verbleibt für Innovationsvorhaben nur ca. eine Mio. Euro. Finanzmittel oder generelle Finanzierungsregeln für die gemeinsame Entwicklung oder den Betrieb weiterer gemeinsamer Anwendungen sind bislang nicht vorhanden.
 - Die Geschäftsstelle des IT-PLR kann bereits ihre im Errichtungskonzept festgelegten Aufgaben mit den heutigen Personalressourcen nur unzureichend wahrnehmen. Dies hat, wie im Projekt OptIK festgestellt wurde, negativen Einfluss auf die Entwicklung einer föderalen IT-Governance und eine

nachhaltige Steuerung durch den IT-PLR. Die im Rahmen der föderalen IT-Kooperation notwendige Übertragung weiterer Aufgaben auf eine operative Einheit stößt bei der Geschäftsstelle an strukturelle und personelle Grenzen.

- Der personelle Ressourceneinsatz von Bund, Ländern und Kommunen für die Begleitung von Projekten, Arbeitsgruppen des IT-PLR u. ä. hat einen Umfang erreicht, der nicht dauerhaft aufrecht erhalten werden kann.
- Aufgrund geringer Ressourcen bei der KoSIT können auch Standardisierungsaufgaben nur begrenzt wahrgenommen werden (vgl. hierzu auch Ergebnisse des OptIK-Gutachtens).

Die heutigen Organisationsstrukturen und Ressourcen des IT-PLR sind für eine angemessene und effiziente Wahrnehmung seiner Aufgabe „IT-Kooperation“ unzureichend. Der IT-PLR sollte daher kurzfristig zentrale Weichenstellungen für seine Arbeit und zur Adressierung der übergreifenden Herausforderungen der IT vornehmen. Eine organisatorische Neuausrichtung mit dem Ziel einer Optimierung seiner Strukturen und einer Verbesserung der Ressourcensituation sind dabei wesentlicher Erfolgsfaktor für die föderale IT-Infrastruktur.

2. Ziele

Der IT-PLR soll in die Lage versetzt werden, föderale IT-Kooperation systematisch zu planen und zu betreiben. Er verfolgt dabei insbesondere die folgenden Ziele:

- Parallelentwicklungen und Redundanzen werden vermieden, Ressourcen und Know-how gebündelt und die Standardisierung vorangetrieben;
- die Beherrschbarkeit der öffentlichen IT wird gesichert;
- ein hohes Maß an IT-Sicherheit und Datenschutz wird garantiert;
- Effizienzvorteile für alle Beteiligten werden realisiert und die Gesamtwirtschaftlichkeit in der IT erhöht;
- die Qualität der IT-Leistungen wird gesteigert;
- rechtliche Hindernisse der Zusammenarbeit werden abgebaut.

Zur Zielerreichung soll der IT-PLR die föderale IT-Kooperation mit Hilfe der folgenden acht Funktionen steuern und koordinieren:

(1) Föderale IT-Planung: Der IT-PLR plant und koordiniert die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik aus strategischer Sicht.

Handlungsbedarf: Die IT von Bund, Ländern und Kommunen ist – insbesondere bei Basisdiensten und Kerninfrastrukturen – durch zahlreiche Parallelentwicklungen und Redun-

dansen gekennzeichnet. Diese Parallelstrukturen können aus haushälterischen, technischen und personellen Gründen nicht dauerhaft aufrechterhalten werden.

Ziel: Der IT-PLR plant und koordiniert die föderale Zusammenarbeit in der IT strategisch und übergreifend. Er entscheidet, welche Basiskomponenten und Kerninfrastrukturen künftig verbindlich zu nutzen sind und macht darüber hinaus allen föderalen Ebenen und den Fachministerkonferenzen bedarfsgerechte Angebote zur übergreifenden Zusammenarbeit.

Umsetzungsvorschlag: Der IT-PLR erhebt, analysiert und bewertet gleichartige IT-Bedarfe sowie den Bedarf an übergreifender IT-Zusammenarbeit. Er identifiziert und priorisiert Koordinierungs- und Standardisierungsbedarfe. Das Gesamtportfolio der Projekte und Anwendungen des IT-PLR wird durch ein Programmmanagement gesteuert und gemeinsame informationstechnische Systeme in eine übergreifende föderale IT-Planung eingeordnet. Wo wirtschaftlich und technisch sinnvoll – wird eine gemeinschaftliche Beschaffung und Betriebssteuerung realisiert.

(2) Betriebssteuerung und -finanzierung: Der IT-PLR verantwortet, organisiert und finanziert den Betrieb gemeinschaftlicher informationstechnischer Systeme.

Handlungsbedarf: Bestehende Anwendungen des IT-PLR werden in unterschiedlicher Trägerschaft und Verantwortung sowie mit unterschiedlichen Finanzierungsmodellen betrieben. Für laufende Projekte des IT-PLR, die in nächster Zeit als Anwendungen in den Dauerbetrieb übergehen sollen, bestehen keine Regelungen für den Betrieb und dessen dauerhafte Finanzierung. Insbesondere wird der Betrieb bislang nicht systematisch und übergreifend geplant, so dass Synergien durch Bündelung von Betriebsaufgaben nicht realisiert werden. Dem IT-PLR fehlen aufnahmefähige Strukturen, die den Betrieb gemeinsamer informationstechnischer Systeme einheitlich und nach professionellen Standards steuern.

Ziel: Der IT-PLR kann den gemeinsamen Betrieb informationstechnischer Systeme verantworten und deren Betrieb organisieren, steuern und finanzieren, um die Nachhaltigkeit der gemeinsamen Projekte und Anwendungen abzusichern und das Portfolio bedarfsgerecht zu erweitern.

Umsetzungsvorschlag: Der IT-PLR baut eigene Kapazitäten auf, die Betrieb, Wartung und Pflege gemeinschaftlicher informationstechnischer Systeme professionell steuern und – bei Bedarf – konzeptionell betreuen, Auftragnehmer steuern und die Betriebsbudgets verwalten.

(3) Beschaffung (Sourcing): Der IT-PLR plant, bewertet und steuert die gemeinschaftliche Beschaffung von IT-Leistungen.

Handlungsbedarf: Derzeit werden an vielen Stellen im föderalen System eigene Kompetenzen und Ressourcen für die Beschaffung von IT vorgehalten. Dieses Vorgehen ist wirtschaftlich ineffizient. Kooperationsvorteile, wie niedrigere Einkaufspreise, Prozesskosten

und gemeinsame Nutzung von Kompetenzen, werden auf diese Weise nicht erzielt. Alternative Beschaffungsformen, v. a. der Leistungstausch und die Nachnutzung informationstechnischer Systeme, finden selten Anwendung.

Ziel: Der IT-PLR ermöglicht die gemeinschaftliche Beschaffung und Nachnutzung von IT-Leistungen und -Gütern für Beteiligte aller föderaler Ebenen nach entsprechender Bedarfsfeststellung und Beteiligungsentscheidung.

Umsetzungsvorschlag: Der IT-PLR baut eigene Kapazitäten auf, die seine Mitglieder bei der Planung, wirtschaftlichen Bewertung und Steuerung von Beschaffungen sowie beim Vertrags- und Rechtemanagement gemeinschaftlicher informationstechnischer Systeme unterstützen. Die Beschaffung wird (unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse zu den Kieler Beschlüssen) so gestaltet, dass ein Leistungstausch und die Nachnutzung informationstechnischer Systeme unproblematisch möglich sind.

(4) Recht: Der IT-PLR erarbeitet rechtlich verlässliche Modelle für föderale IT-Kooperationen.

Handlungsbedarf: Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die föderale Zusammenarbeit in der IT sind komplex. Verschiedene Rechtsgebiete (u. a. Verfassungsrecht, Vergabe- und Kartellrecht) enthalten unterschiedliche, nicht abgestimmte Anforderungen. Die Zulässigkeit konkreter IT-Kooperationen ist nur durch aufwändige rechtliche Einzelfallprüfung festzustellen. Dies gilt insbesondere auch für die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Finanzierung von gemeinsamer IT-Infrastruktur. IT-Kooperationen scheitern so häufig an rechtlichen Hürden oder den damit verbundenen Aufwänden.

Ziel: Föderale IT-Kooperationen sind ohne großen Mehraufwand auf einer verlässlichen Rechtsbasis durch die Kooperationspartner realisierbar.

Umsetzungsvorschlag: Der IT-PLR erarbeitet rechtlich verlässliche und effiziente Modelle für IT-Kooperation. Er wirkt ggf. auf eine Verbesserung des für die Zusammenarbeit erforderlichen Rechtsrahmens hin. Er baut Kapazitäten zur Lösung von IT-Rechtsfragen von übergreifender Relevanz auf und stellt Leitfäden für IT-Kooperationen bereit. Mittelfristig entwickelt und verhandelt er Standardverträge für IT-Kooperationen öffentlicher Stellen oder mit der Wirtschaft.

(5) Projekte: Der IT-PLR verfügt über Kapazitäten , um komplexe öffentliche IT-Projekte erfolgreich durchzuführen.

Handlungsbedarf: Dem IT-PLR stehen heute keine eigenen Projektmanagement-Ressourcen zur Verfügung. In der Projektdurchführung ist er weitgehend von Externen und einzelnen Treibern unter seinen Mitgliedern abhängig. Es gibt keine hinreichenden Strukturen für ein skalierbares Projektcontrolling, wie es komplexe IT-Projekte erfordern, und kein Berichtswesen, wie es Entscheidungsträger benötigen. Eine professionelle Unterstützung der Fachministerkonferenzen bei übergreifenden Projekten ist nicht möglich.

Ziel: Der IT-PLR verfügt über bedarfsgerechte Kapazitäten, um große und komplexe IT-Projekte auf nationaler und europäischer Ebene erfolgreich zu planen, zu steuern, durchzuführen, zu kontrollieren und zu evaluieren.

Umsetzungsvorschlag: Der IT-PLR baut für die Durchführung seiner Projekte eigene professionelle Projektmanagement-Kapazitäten auf, die es ihm erlauben, bei strategischen IT-Projekten professionell zu agieren. Er unterstützt perspektivisch öffentliche Stellen, insbesondere die Fachministerkonferenzen, bei IT-Projekten von übergreifender strategischer Relevanz oder führt gemeinsame IT-Projekte durch. Die gemeinsamen IT-Projekte werden durch ein Projektmanagement und -controlling unterstützt, das sich über Kosten, Zeit und Qualität erstreckt, so dass informationstechnische Systeme entsprechend der vereinbarten Kosten, Zeit und Qualität bereitgestellt werden. Der IT-PLR wird regelmäßig über den Status der gemeinsamen Projekte informiert und entscheidet über deren Fortgang.

(6) Fachliche Unterstützung / Zusammenarbeit: Der IT-PLR verzahnt seine Arbeit eng mit nationalen und internationalen Institutionen.

Handlungsbedarf: Die IT entwickelt sich rasant und wird zunehmend durch europäische Regulierung bestimmt. Als zentrales Gremium der föderalen IT-Koordinierung muss der IT-Planungsrat die Zusammenarbeit aller relevanten Akteure und Netzwerke und die europäische und internationale Zusammenarbeit im Einklang mit den Interessen Deutschlands steuern können.

Ziel: Der IT-PLR erhält frühzeitig Kenntnis über die für seinen Auftrag relevanten Entwicklungen – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene – und gestaltet diese angemessen mit.

Umsetzungsvorschlag: Der IT-PLR sorgt für einen kontinuierlichen Austausch mit den IT-Arbeitskreisen der Fachministerkonferenzen, mit der EU-Kommission sowie mit nationalen und internationalen IT-Fachgremien. Dazu etabliert er regelmäßige Austauschformate auf Fachebene, die die Informationen zusammenführen und es dem IT-PLR ermöglichen, die Ergebnisse in eine kohärente Planung einfließen zu lassen.

(7) Information / Transparenz: Der IT-PLR stellt seine Informationen auch anderen öffentlichen Bedarfsträgern zur Verfügung.

Handlungsbedarf: Die Vielfalt und die daraus resultierende Unübersichtlichkeit der Informationstechnik bei Bund, Ländern und Kommunen erschwert die Zusammenarbeit.

Ziel: Der IT-PLR schafft als Grundlage seiner Planungs- und Koordinierungstätigkeit sowie zur Förderung der übergreifenden Zusammenarbeit eine Informationsbasis über die öffentliche IT in Bund, Ländern und Kommunen und stellt diese weiteren Beteiligten im öffentlichen Sektor zur Verfügung.

Umsetzungsvorschlag: Der IT-PLR wird in seiner Arbeit durch Aufbereitung aktueller Entwicklungen und Erkenntnisse (IT-Markt, EU-Ebene und Forschung) unterstützt und stellt

diese Informationen anderen Bedarfsträgern bereit. Informationen zu Angeboten, Projekten und deren Ergebnisse sowie daraus resultierenden Kooperationsmöglichkeiten können so durch weitere öffentliche Stellen genutzt werden. Dazu arbeitet der IT-PLR mit geeigneten wissenschaftlichen Kompetenzzentren zusammen und fördert Forschungsprojekte oder -einrichtungen.

(8) Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit: Der IT-PLR kommuniziert seine Arbeit professionell an alle relevanten Zielgruppen.

Handlungsbedarf: Der IT-PLR bedarf eines hohen Bekanntheitsgrads und eines positiven Images im öffentlichen Sektor, um fachübergreifend die Zusammenarbeit in der IT koordinieren zu können. Die Anzahl und Größe der Kooperationspartner ist entscheidend für die Auslastung und Nutzung seiner Angebote und damit die Effizienz seines Wirkens.

Ziel: Der IT-PLR steigert die Wahrnehmung seiner Tätigkeit im öffentlichen Sektor auch außerhalb des beteiligten oder betroffenen Fachpublikums.

Umsetzungsvorschlag: Der IT-PLR unterstützt seine Arbeit durch professionelle Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit und wirbt intern und extern für seine Angebote. Er stellt hinreichende Ressourcen für professionelle Kommunikation und eine gemeinsame Information und Werbung für seine Angebote bereit. Der IT-PLR kommuniziert seine Ziele, Vorhaben und aktuelle Aktivitäten zielgruppengerecht auf Basis eines strategischen Kommunikationskonzepts. Dieses orientiert sich an international vergleichbaren Beispielen.

3. Lösung

Der IT-PLR entwickelt seine Strukturen zur Koordinierung föderaler IT-Kooperation grundlegend und strategisch weiter. Eine dauerhafte IT-Kooperation erfordert,

- a) eine Konzentration des IT-Planungsrats auf die politisch-strategische Steuerung und die systematische Koordinierung der föderalen Zusammenarbeit und
- b) die Gründung einer gemeinsamen Einrichtung von Bund, Ländern und Kommunen im IT-PLR, um übergreifende Angebote – insbesondere für die gemeinsame Entwicklung und den Betrieb von informationstechnischen Systemen und Standards – unterbreiten und deren Umsetzung organisieren zu können.

Die gemeinsame Einrichtung dürfte Synergien durch die Bündelung von Querschnittsaufgaben realisieren und notwendige Kapazitäten für neue oder heute unzureichend wahrgenommene Aufgaben schaffen, die den IT-PLR auch kurzfristig operativ handlungsfähig machen.

Dazu sind die Schnittstellen der dargestellten Funktionen zu den Aufgabenprofilen der Geschäftsstelle des IT-PLR, der KoSIT, den Geschäfts- und Koordinierungsstellen für die Anwendungen sowie der eingerichteten Kooperations- und Arbeitsgruppen zu überprüfen.

Die Einrichtung ist von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zu realisieren und wird durch den IT-PLR gesteuert. Sie bedarf eines ausreichenden Grads operativer Unabhängigkeit und muss rechtsfähig ausgestaltet werden. Die Rechtsform muss sich nach den weiter auszuarbeitenden funktionalen Anforderungen richten. Dabei sollten privatrechtliche (z. B. GmbH) und öffentlich-rechtliche Rechtsformen (z. B. Anstalt des öffentlichen Rechts) sowie öffentlich-private Kooperationen in die Betrachtung einbezogen werden.

Die Einrichtung soll unterschiedliche Kooperationsszenarien und Beteiligungsmodelle unterstützen, insbesondere auch solche, die nicht von allen genutzt werden, jedoch offen für weitere Kooperationspartner sind.

Die Arbeit der gemeinsamen Einrichtung sollte auf der Grundlage eines gemeinsamen Finanzierungsplans erfolgen, der sich aus einer Grundfinanzierung und nutzungsabhängigen Anteilen zusammensetzt.

Der Aufbau und Betrieb der gemeinsamen Einrichtung bedarf zusätzlicher Finanzressourcen, die bei Gesamtbetrachtung durch Minderausgaben in den individuellen Haushalten der Trägerinstitutionen und – mittelfristig – über die Realisierung von Effizienzgewinnen erwirtschaftet werden sollen.

Die gemeinsame Einrichtung, ihre funktionale Ausgestaltung und die Überführung bestehender Anwendungen und Einrichtungen des IT-PLR bedürfen der Konkretisierung und rechtlichen Ausgestaltung im Rahmen der weiteren Projektarbeit und der Entscheidung des IT-PLR. Die Konzeption beginnt in einer zweiten Projektphase ab Oktober 2013. FITKO strebt dabei eine enge Zusammenarbeit und inhaltliche Verzahnung mit den Maßnahmen OptIK II und EvaKB II an.

In der zweiten Projektphase sollen die Funktionen und Aufgaben, Finanzierungs- und Verrechnungsmodelle, Organisation und Governance, Rechtsform und rechtliche Ausgestaltung sowie Personal der gemeinsamen Einrichtung konkretisiert und ein Konzept für die Zusammenführung bestehender Anwendungen und Einrichtungen erarbeitet werden. Das Konzept soll die Mehrwerte von IT-Kooperation in einer gemeinsamen Struktur am Beispiel der Zusammenführung der bestehenden Anwendungen aufzeigen.

Als Ergebnis wird ein umsetzungsreifes Konzept für die rechtliche, organisatorische und finanzielle Ausgestaltung der gemeinsamen Einrichtung angestrebt, das dem IT-PLR zu seiner 14. Sitzung im Juni 2014 vorgelegt wird.

Aufgrund des bereits jetzt bestehenden hohen Handlungsdrucks ist die Realisierung einer gemeinsamen Einrichtung für das Jahr 2015 vorgesehen.