

## Föderale IT-Kooperation (FITKO) Projektphase 2 Konzeption

„Konzept für eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene Einrichtung zur Unterstützung des IT-Planungsrats“

Ergebnisbericht der Arbeitsgruppe FITKO



Version: 1.0

Stand: 24.06.2014

## Inhaltsübersicht

<b>Inhaltsübersicht .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Initiative FITKO: Phase 2 des Projekts .....</b>	<b>6</b>
1.1 Strategiepapier der Initiative FITKO als Grundlage.....	6
1.2 Ziele der zweiten Projektphase.....	6
1.3 Projektansatz.....	6
<b>2. Erfordernis einer gemeinsamen Einrichtung für den IT-Planungsrat .....</b>	<b>8</b>
2.1 Handlungsbedarf bei der föderalen IT-Kooperation .....	8
2.2 Grundidee der gemeinsamen Einrichtung.....	11
2.3 Nutzen einer gemeinsamen Einrichtung .....	12
<b>3. Konzept für eine gemeinsame Einrichtung für den IT-Planungsrat .....</b>	<b>15</b>
3.1 Aufgabenprofil .....	16
3.2 Organisation .....	21
3.3 Rechtliche Ausgestaltung .....	29
3.4 Personal.....	38
3.5 Finanzierung.....	44

## Zusammenfassung der Kernpunkte

Zur Verbesserung seiner Aufgabenwahrnehmung hat der IT-Planungsrat in seiner 12. Sitzung im Oktober 2013 die *Arbeitsgruppe Föderale IT-Kooperation* (FITKO) beauftragt, ein Konzept für eine **von Bund und Ländern gemeinsam getragene Einrichtung** zu erarbeiten. Die gemeinsame Einrichtung soll **Aufgaben des IT-Planungsrats**, wie beispielsweise die Koordinierung Bund-Länder-übergreifender Projekte und Anwendungen **dauerhaft unterstützen** und **rechtssicher wahrnehmen**.

An der Konzepterstellung waren die Länder Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt, der Deutsche Landkreistag (für die kommunalen Spitzenverbände) sowie der Bund beteiligt. Die Federführung lag bei Bayern und dem Bund.

Zur Bearbeitung des Auftrags wurde die föderale IT-Kooperation im Bereich des IT-Planungsrats analysiert und in die Themenkomplexe

- Aufgabenprofil,
- Organisation,
- Personal,
- rechtliche Ausgestaltung und
- Finanzierung.

untergliedert. Hierbei zeigte sich, dass der **IT-Planungsrat** in seinen heutigen Strukturen weder in ausreichendem Maß den **Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben gerecht werden** kann, die sich aus Art. 91c GG und dem IT-Staatsvertrag ergeben, **noch seinen selbst gesteckten Zielen**, die sich aus der *Nationalen E-Government-Strategie* und seinem Memorandum<sup>1</sup> ableiten. Ursächlich hierfür sind insbesondere

- das Fehlen dauerhafter Personalressourcen,
- die mangelnde Auftraggeberfähigkeit des IT-Planungsrats sowie
- eine nicht hinreichend entwickelte föderale „IT-Governance“.

Um föderale IT-Kooperationen systematisch planen und durchführen zu können, bedarf es deutlicher Veränderungen in der Organisation des Unterbaus des IT-Planungsrats.

Es erscheint notwendig, eine dauerhafte Einrichtung zu schaffen, die den IT-Planungsrat bei der Wahrnehmung seiner Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen unterstützt. Der IT-Planungsrat soll insbesondere in die Lage versetzt werden, sich zukünftig wieder seiner **Kernaufgabe**, den politisch-strategischen Entscheidungen der Bund-Länder **übergreifenden IT-Steuerung und -Standardisierung**, zuzuwenden. Die Einrichtung soll insbesondere dazu beitragen, die Beurteilungs- und Handlungsfähigkeit des IT-Planungsrats im Hinblick auf die stetig komplexer werdenden übergreifenden Herausforderungen an die öffentliche IT in Bezug auf Technik, Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Personal zu sichern.

Daneben soll die Einrichtung Leistungen für IT-Kooperationen des IT-Planungsrats erbringen. Insbesondere soll sie eine **gemeinsame Aufgabenwahrnehmung** von Bund und Ländern **ermöglichen**, wo es sinnvoll und bedarfsgerecht ist. Dadurch werden insbesondere die **bestehenden Arbeitsgremien von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden weitestgehend entlastet**. Die Einrichtung wird **mit öffentlichen und privaten Dienstleistern kooperieren** und diese mit technischen Leistungen für Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats beauftragen. Sie wird **dabei keine Leistungen eines IT-Dienstleisters erbringen und auch nicht in Konkurrenz zu bestehenden IT-Dienstleistern** treten.

---

<sup>1</sup> Memorandum des IT-Planungsrats vom 30.06.2011.

Die Schaffung der gemeinsamen Einrichtung verspricht einen strategischen, qualitativen und wirtschaftlichen Nutzen für Bund, Länder und Kommunen:

Der **strategische Nutzen** beinhaltet u. a. verbesserte Möglichkeiten des IT-Planungsrats, übergreifende strategische Planungen zu entwickeln und umzusetzen und die Komplexität der heterogenen, föderalen IT-Landschaft zu reduzieren. Der IT-Planungsrat wird künftig besser in die Lage versetzt, in eigener Verantwortung Projekte zu definieren, zu steuern und gemeinsame Anwendungen bereitzustellen. Letztlich werden Strukturen geschaffen, um die hierfür notwendigen IT-Fachkräfte zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Der **qualitative Nutzen** entsteht u. a. dadurch, dass Bund und Länder bei der Wahrnehmung eigener Aufgaben unterstützt und – wo sinnvoll und bedarfsgerecht – durch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung entlastet werden sowie in der Bündelung und Bereitstellung von Expertise zu IT-Kooperationen. Damit können Qualitätsvorteile für die Vorhaben des IT-Planungsrats erzielt und mehr Rechtssicherheit für föderale IT-Kooperation geschaffen werden.

Zu dem **wirtschaftlichen Nutzen** werden u. a. die Senkung der Kooperationskosten durch bessere Auslastung des Fachpersonals, die Erzielung von Mengeneffekten (z. B. durch gemeinsame Beschaffung und Betrieb) sowie die Realisierung von Synergien in den Strukturen des IT-Planungsrats beitragen.

Das Aufgabenprofil der gemeinsamen Einrichtung ist konsequent an den Funktionen des IT-Planungsrats auszurichten und hierauf zu begrenzen. Es beinhaltet

- föderale IT-Planung (inkl. Standardisierung),
- Rechtsfragen der IT-Kooperation,
- Projekte des IT-Planungsrats,
- Betriebssteuerung gemeinsamer Anwendungen des IT-Planungsrats,
- Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen für föderale IT-Kooperationen sowie
- Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.

Zudem ist anzustreben, diese Aufgaben räumlich und organisatorisch gebündelt wahrzunehmen. Bestehende Zuständigkeiten von Bund und Ländern blieben hierdurch unberührt.

Als Organisationsform ist eine **eigenständige Bund-Länder-Einrichtung** in gemeinsamer Trägerschaft von Bund und Ländern anzustreben. Die kommunale Ebene kann bei Bedarf beteiligt werden. Die Einrichtung untersteht den **Entscheidungen des IT-Planungsrats als Steuerungs- und Aufsichtsgremium** und ist somit von unmittelbaren Weisungen aus Bund und einzelnen Ländern entkoppelt. Sie verfügt über eine **eigene Rechtspersönlichkeit**, damit sie im Auftrag des IT-Planungsrats als Auftraggeber, z. B. gegenüber öffentlichen und/oder privaten IT-Dienstleistern, tätig werden und Personalressourcen für die eigene Aufgabenwahrnehmung akquirieren kann. Im Ergebnis wird diese Einrichtung die **Bündelung der Ressourcen** und die **Integration bestehender Strukturen** des IT-Planungsrats – bei Bedarf auch über mehrere Standorte – ermöglichen und die Vereinheitlichung der institutionellen Strukturen des IT-Planungsrats, insbesondere seiner Projekte und Anwendungen, ermöglichen. Als Rechtsform ist eine öffentlich-rechtliche Form geeignet. Aufgrund des Charakters der wahrgenommenen Aufgaben erscheint eine von Bund und Ländern getragene **Anstalt des öffentlichen Rechts** in der Sache angemessen.

Zur Gründung der Einrichtung ist voraussichtlich eine **Anpassung des IT-Staatsvertrags** erforderlich. Diese Anpassungen können auf die Ermächtigung zur Gründung der Einrichtung durch eine **gesonderte Verwaltungsvereinbarung** beschränkt werden. Der Weg, die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Einrichtung im Vereinbarungswege zu regeln, erscheint gegenüber dem Regelungsstandort IT-Staatsvertrag vorzugswürdig, da der schnelle Wandel der IT auch Folgen für die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Einrichtung haben wird. Diesem kann durch Anpassung der Verwaltungsvereinbarung schneller begegnet werden. Die konkreten Änderungen des IT-Staatsvertrags sowie die Regelungsge-

genstände der Verwaltungsvereinbarung sind nach grundsätzlicher Entscheidung des IT-Planungsrats über die Schaffung der gemeinsamen Einrichtung festzulegen.

Die Personalgewinnung der gemeinsamen Einrichtung muss aus verschiedenen Quellen (operative Strukturen des IT-Planungsrats, Verwaltung, verwaltungsexterne Quellen) erfolgen. Die dort wahrzunehmenden vielschichtigen Aufgaben erfordern eine Kombination verschiedener Fähigkeiten, die nicht allein aus der öffentlichen Verwaltung abgedeckt werden kann. Deshalb ist es notwendig, insbesondere auch eine Möglichkeit vorzusehen, verwaltungsexterne IT-Spezialisten und -Fachkräfte gewinnen zu können. Ausgehend vom Aufgabenprofil der Einrichtung wurde zunächst eine Personalkapazität **von 58 Vollzeit-äquivalenten** berechnet. Dies entspricht einem Aufwuchs gegenüber den heutigen Strukturen des IT-Planungsrats von ca. 26 Vollzeitäquivalenten.

Für die Finanzierung der Einrichtung und ihrer Aufgaben bietet sich eine Festlegung der Finanzierungsanteile von Bund und Ländern auf Basis einer **einheitlichen Anwendung des erweiterten Königsteiner Schlüssels** an. Die Arbeitsgruppe empfiehlt für künftige Kooperationen eine **dauerhafte Festschreibung des Bundesanteils**, der sich gegenüber der heutigen Finanzierung neutral verhält und die Länder nicht schlechter stellt.

Für die gemeinsame Einrichtung ergibt sich aufgrund des Aufgabenumfangs und der berechneten personellen Ausstattung ein jährlicher **finanzieller Mehrbedarf von ca. 4,8 Mio. Euro** gegenüber dem heutigen Budget des IT-Planungsrats.

Für die Umsetzung sind ein Konzept inklusive Meilensteinplanung und eine mittelfristige Finanzplanung zu erstellen, der finanzielle Mehrbedarf einer erweiterten Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen und der rechtliche Anpassungsbedarf detailliert zu erfassen.

# 1. Initiative FITKO: Phase 2 des Projekts

## 1.1 Strategiepapier der Initiative FITKO als Grundlage

Eine Arbeitsgruppe unter der Federführung Bayerns und des Bundes (Initiative FITKO) hat dem IT-Planungsrat zu seiner 12. Sitzung im Oktober 2013 ein Strategiepapier zur föderalen IT-Kooperation zur Entscheidung vorgelegt. In dem Strategiepapier wurde der Handlungsbedarf hinsichtlich der föderalen Zusammenarbeit in der Informationstechnik (IT) durch die Arbeitsgruppe formuliert: Um die föderale IT-Kooperation systematisch zu planen und zu betreiben, muss der IT-Planungsrat die erforderlichen Steuerungs- und Koordinierungsfunktionen ausüben können.

Zur Ausübung dieser Funktionen wurden dem IT-Planungsrat eine Neuausrichtung seiner Strukturen und eine Verbesserung seiner Ressourcenausstattung empfohlen. Als Lösungsansatz für eine langfristige, organisierte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in der IT wurde eine gemeinsame Einrichtung zur Unterstützung des IT-Planungsrats bei der Steuerung und Koordinierung der föderalen IT-Kooperation vorgeschlagen.

Mit Beschluss des IT-Planungsrats (Entscheidung 2013/28) wurde die Vorlage der Initiative FITKO angenommen und die Durchführung der zweiten Projektphase als Maßnahme zu Verbesserung der Rahmenbedingungen des IT-Planungsrats in einer Bund-Länder Arbeitsgruppe unter der Federführung Bayerns und des Bundes beauftragt. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind neben den Federführern Vertreter der Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie des Deutschen Landkreistags für die kommunalen Spitzenverbände.

## 1.2 Ziele der zweiten Projektphase

Der IT-Planungsrat hat die Arbeitsgruppe beauftragt, ein Konzept einer gemeinsamen Einrichtung für den IT-Planungsrat zu erarbeiten und ihm zu seiner 14. Sitzung vorzulegen.

Als Grundlage für die Konzeption dieser Einrichtung dienten die Inhalte des Strategiepapiers, insbesondere die dort beschriebenen Funktionen des IT-Planungsrats zur Steuerung und Koordinierung der föderalen IT-Kooperation.

Im Detail sollte das von der Arbeitsgruppe zu erstellende Konzept die folgenden Inhalte umfassen:

- Detaillierung der Funktionen und Aufgaben unter Berücksichtigung der Aufgaben heutiger Organisationseinheiten,
- Empfehlung für die Organisations- und Rechtsform,
- Aussagen zu Finanzierungsmodellen,
- Vorschläge für notwendige haushaltstechnische Umsetzungen,
- konkrete Zeitplanung zur Umsetzung und
- rechtliche Bewertung, ob der IT-Staatsvertrag und ggf. weitere Rechtsvorschriften im Zuge der Umsetzung geändert werden müssen.

Ebenso wurde die Arbeitsgruppe beauftragt, die Umsetzbarkeit und die Mehrwerte von IT-Kooperation in einer gemeinsamen Struktur anhand der Überführung der bestehenden Anwendungen des IT-Planungsrats darzustellen.

## 1.3 Projektansatz

Der Auftrag des IT-Planungsrats wurde für die Projektarbeit in fünf Arbeitsstränge untergliedert. Jeder Arbeitsstrang thematisiert einen wesentlichen „Gestaltungsparameter“ einer gemeinsamen Einrichtung:

- Arbeitsstrang I „Funktionen und Aufgaben“ dient der Detaillierung der im Strategiepapier beschriebenen Funktionen des IT-Planungsrats durch konkrete Aufgaben. Das Ergebnis ist ein Profil, das alle zur Unterstützung des IT-Planungsrats notwendigen Aufgaben beschreibt („Aufgabenprofil“).
- Arbeitsstrang II „Organisation und Governance“ dient der Erarbeitung eines Organisationsmodells der gemeinsamen Einrichtung sowie eines Vorschlags zur künftigen Ausgestaltung der institutionellen Strukturen des IT-Planungsrats.
- Arbeitsstrang III „Rechtliche Ausgestaltung und Rechtsform“ dient der Erarbeitung eines Rechtskonstrukts für die Einrichtung einschließlich einer Empfehlung für deren Rechtsform. Ebenso erfolgt eine rechtliche Bewertung, ob der IT-Staatsvertrag in Folge einer gemeinsamen Einrichtung einer Anpassung bedarf.
- Arbeitsstrang IV „Personal und Fähigkeiten“ dient der Ermittlung der benötigten Personalkapazitäten zur Wahrnehmung der definierten Aufgaben sowie der Beschreibung von Anforderungen an das Personal.
- Arbeitsstrang V „Finanzierung und Verrechnung“ dient der Kalkulation des notwendigen Finanzmittelbedarfs für die Einrichtung sowie der Erarbeitung eines Vorschlags für ein „Finanzierungsarrangement“ unter den Kooperationspartnern.

Die Arbeitsgruppe hat das Konzept gemeinsam in regelmäßigen Sitzungen erarbeitet. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben „Themenpatenschaften“ für die Arbeitsstränge übernommen und waren aktiv an der Ausarbeitung der Empfehlungen beteiligt. Mit den Themenpaten und Federführern wurden Lösungsvorschläge entworfen, die in den Sitzungen der Arbeitsgruppe vorgestellt und gemeinsam weiterentwickelt wurden.



## 2. Erfordernis einer gemeinsamen Einrichtung für den IT-Planungsrat

### 2.1 Handlungsbedarf bei der föderalen IT-Kooperation

Bund und Länder haben auf der Grundlage des Art. 91c GG und des IT-Staatsvertrags den IT-Planungsrat als politisch-strategisches Gremium zur Koordinierung und Steuerung der föderalen Zusammenarbeit in der IT eingerichtet. Der IT-Planungsrat hat seinen Anspruch in der Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) in 2010 formuliert: Deutschland soll 2015 einen internationalen Spitzenplatz im E-Government einnehmen. Sein Memorandum in 2011 legt entsprechende Eckpunkte fest. Der IT-Planungsrat hat daher programmatisch auf den Aufbau einer föderalen IT- und E-Government-Infrastruktur fokussiert.

Obwohl der IT-Planungsrat seit seiner Gründung im Jahr 2010 etliche föderale IT-Projekte initiiert und zwei IT-Standards verabschiedet hat, sind die bisher erzielten Ergebnisse der Zusammenarbeit jedoch weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben und nur in geringem Maße bei den Bürgern, der Wirtschaft sowie den IT-Verantwortlichen und -Bedarfsträgern der öffentlichen Verwaltung spürbar. Insbesondere der Anspruch, föderale IT-Kooperationen zu planen und durchzuführen, konnte mangels fehlender Strukturen, Prozesse und Ressourcen nicht ausreichend eingelöst werden.

Die Arbeitsgruppe hat die heutige Zusammenarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats analysiert, um nachvollziehbar darzustellen, welcher Handlungsbedarf sich aus den festgestellten Defiziten ergibt und warum diese unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht zu den beabsichtigten Ergebnissen geführt haben. Dabei wird im Folgenden föderale IT-Zusammenarbeit anhand eines idealtypischen Lebenszyklus – von der Feststellung und Planung eines übergreifenden IT-Bedarfes bis zum möglichen IT-Betrieb gemeinsamer Anwendungen – betrachtet.

#### 2.1.1 Analyse der föderalen IT-Kooperation

##### **Bedarfsermittlung – IT-Bedarf kann nicht systematisch erhoben werden**

Übergreifender IT-Bedarf der öffentlichen Verwaltung konnte bisher im Rahmen des IT-Planungsrats nicht systematisch erhoben werden, da mit den IT-Bedarfsträgern von Bund, Ländern und Kommunen sowie den Fachministerkonferenzen kein kontinuierlicher Dialog erfolgt. Die personellen Ressourcen des IT-Planungsrats sind dafür derzeit unzureichend. Davon betroffen ist auch die systematische Analyse von Rechtsnormen, die IT-Bedarf für die Verwaltung begründen. Der IT-Planungsrat hat deshalb zwangsläufig zu wenig Kenntnis über den IT-Bedarf seiner Zielgruppen.

##### **Planung – ein föderales IT-Angebot kann nicht geplant werden**

Als Folge der nicht hinreichenden Bedarfserhebung kann der Auf- und Ausbau föderaler IT- und E-Government-Infrastrukturen nur unzureichend koordiniert werden. Die Vorhaben des IT-Planungsrats können vielfach weder einer fundierten Alternativenprüfung noch einer monetären Bewertung unterzogen werden, da häufig Informationen zu Bedarf und Nachfrage fehlen. Ebenso wenig kann eine strategische Bewertung der Vorhaben erfolgen, da kein konkretes Zielbild zur föderalen IT-Landschaft existiert. Eine valide Priorisierung der Vorhaben ist daher heute kaum möglich. Auch hierfür sind die mangelnden personellen Ressourcen des IT-Planungsrats ursächlich.

##### **Entscheidung – relevante Informationen werden nicht adäquat aufbereitet**

Die Entscheider im IT-Planungsrat sind heute mit einer Vielfalt teils operativer und technischer Fragestellungen konfrontiert. Entscheidungsbedarf wird nicht ebenengerecht aufbereitet, da mangels personeller Ressourcen ein Berichtswesen fehlt, das diesem politisch-strategischen Steuerungsgremium angemessen ist. Entscheidungen des IT-Planungsrats werden zusätzlich durch redundante, heterogene Entschei-



dungswege und -strukturen, die aus parallelen Strukturen bei Bund und Ländern resultieren, insbesondere bei seinen Projekten und Anwendungen erschwert.

### **Projekte – kontinuierliche Ressourcen für kritische IT-Projekte stehen nicht zur Verfügung**

Die Projektarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats erfolgt heute in Arbeitsgruppen und Gremien mit Personal von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden. Sie verursacht hohe Personalaufwände, Reisetätigkeiten und erfolgt zusätzlich zu den Linienaufgaben der Beteiligten. Da der IT-Planungsrat keine dauerhaften Projektressourcen hat, haben seine Projekte vielfach lange Laufzeiten und die Ergebnisse weichen – in Folge unkonkreter Ziele und Aufträge – von den Vorstellungen der Beteiligten ab.

### **Übergang in den Betrieb – Standards und Planungssicherheit sind nicht gegeben**

IT-Kooperationen im Rahmen des IT-Planungsrats sind heute mit hohem Aufwand verbunden, da keine ausreichenden Standards – in Bezug auf Prozesse, Verträge und Finanzierung – für den Übergang von Projekten bzw. Anwendungen in den Betrieb existieren. Der Übergang in den Betrieb kann erst nach individuellen Verhandlungen der Kooperationspartner im Rahmen des IT-Planungsrats erfolgen. Eine verlässliche Planung und ein frühzeitiges „Bewerben“ neuer IT-Angebote des IT-Planungsrats sind mit den verfügbaren personellen Ressourcen und organisatorischen Strukturen nicht adäquat möglich.

### **Betrieb – eine direkte Steuerung der operativen Einheiten ist kaum möglich**

Die Betriebsverantwortung für Anwendungen wird je nach Projektfederführerschaft einer Bundes- oder Landesbehörde übertragen, die dazu jeweils eine neue Geschäfts- und Koordinierungsstelle einrichtet. Die Steuerung dieser Einheiten kann nur mittelbar durch den IT-Planungsrat erfolgen, da diese in Linienorganisationen der verschiedenen Behörden (zumeist im ministeriellen Umfeld) eingeordnet sind. Daher nehmen die Geschäfts- und Koordinierungsstellen Aufgaben heute teilweise redundant wahr. Für das Management von Anwendungen des IT-Planungsrats existieren keine einheitlichen Prozesse.

## **2.1.2 Erkenntnisse der Analyse**

### **Das Potenzial der Zusammenarbeit wird heute nicht ausgeschöpft**

Die Zusammenarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats hat bisher nicht zu den avisierten Ergebnissen im Sinne der NEGS und des Memorandums geführt. Die Erwartungen der IT-Verantwortlichen und IT-Bedarfsträger von Bund, Ländern und Kommunen konnten bisher nicht ausreichend erfüllt werden. Über die Zeit ist eine hohe Komplexität und Heterogenität der Strukturen, Prozesse und rechtlichen Regelungen der Zusammenarbeit entstanden. Der Aufwand bei Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden für die Arbeiten im Rahmen des IT-Planungsrats ist heute hoch<sup>2</sup>. Dauerhaft und in angemessener Qualität können diese Arbeiten nicht zusätzlich zu den Linienaufgaben der Beteiligten geleistet werden. Die mit der Schaffung des IT-Planungsrats beabsichtigte Straffung und Vereinfachung der Strukturen der föderalen IT-Steuerung sind nicht eingetreten.

### **Mangel an bedarfsgerechtem IT-Angebot führt zu mangelndem Interesse an Kooperation**

Der Mangel eines bedarfsgerechten Angebots an föderalen E-Government- und IT-Infrastrukturen und fehlende Standardisierungsansätze erschwert die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen. Das Interesse an einer Zusammenarbeit im IT-Planungsrat mit dem Ziel, dauerhafte IT-Kooperationen zu

---

<sup>2</sup> Nach Erkenntnis der Arbeitsgruppe entsprechen die Personalaufwände von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden für die Gremien- und Projektarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats ca. 30 Vollzeitäquivalenten.

schaffen, ist gering. Insbesondere die Fachministerkonferenzen nehmen den IT-Planungsrat nicht als Anbieter für fach- und ebenenübergreifende E-Government- und IT-Infrastrukturen wahr.

### Die Handlungsfähigkeit ist gering, da ein systematischer Gesamtansatz fehlt

Die geringe Handlungsfähigkeit des IT-Planungsrats ist das Ergebnis verschiedener struktureller Defizite, die nicht isoliert behandelt werden können. Gegenwärtig fehlt ein systematischer Gesamtansatz zur föderalen IT-Kooperation im Rahmen des IT-Planungsrats. Ursächlich erscheinen:

- **Die föderale IT-Governance ist unzureichend:** Einheitliche Entscheidungsprozesse und strukturierte IT-Managementprozesse im Sinne einer föderalen „IT-Governance“ existieren gegenwärtig nicht. Dies schlägt sich insbesondere bei der Bedarfsermittlung und Portfolioplanung nieder. Hier besteht das Risiko, IT-Angebote zu realisieren, die nicht bedarfsgerecht sind. Bei Bestandsanwendungen führt dies zu Planungsunsicherheit und zu notwendigen Neuverhandlungen der Finanzierung und Trägerschaft unter den Kooperationspartnern.
- **Personalressourcen für föderale IT-Kooperation sind nicht kontinuierlich verfügbar:** Für gemeinsame Vorhaben ist der IT-Planungsrat von der Bereitstellung von Personal durch Bund und Länder abhängig. Er hat nur geringen Einfluss auf die Auswahl und die Steuerung des bereitgestellten Personals, das in Linienorganisationen von Bundes- und Landesbehörden eingebunden ist und häufig in Zuegleichfunktion agiert. Etliche Aufgaben für den IT-Planungsrat können heute in Folge fehlender Personalressourcen und spezifischer IT-Fähigkeiten nicht oder nur unzureichend erfüllt werden.
- **Der IT-Planungsrat ist nicht auftraggeberfähig:** Der IT-Planungsrat ist ein Gremium ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Er kann daher weder als Auftrag- noch als Arbeitgeber fungieren. In den heutigen Strukturen ist es nicht möglich, gemeinschaftliche Personalressourcen zu akquirieren und qualifiziertes Personal zu halten, das für eine kontinuierliche Projektsteuerung und -durchführung unerlässlich ist. Bei der Deckung des IT-Bedarfs für föderale IT-Kooperationen, z. B. durch Beschaffung externer Entwicklungs- und Betriebsleistungen, ist der IT-Planungsrat abhängig vom Engagement und den eingebrachten Kapazitäten einzelner Mitgliedern.
- **Dem IT-Planungsrat steht keine spezialisierte Unterstützung zur Verfügung:** Dem IT-Planungsrat fehlt eine kontinuierliche, auf föderale Fragen der IT spezialisierte Unterstützung bei der Ausübung seiner Steuerungs- und Koordinierungsfunktionen. Im föderalen Kontext existiert keine dauerhafte, mit dedizierten Personalressourcen ausgestattete Einheit, die eine „föderale Gesamtsicht“ einnimmt.

### Ein ambitionierter, gemeinsamer Lösungsansatz ist notwendig

Zur Lösung der strukturellen Defizite in der föderalen IT-Kooperation ist ein ambitionierter, von allen Mitgliedern des IT-Planungsrats getragener Ansatz notwendig. Der Aufwand, um die dargestellten Defizite einzeln zu lösen, wäre höher, als sie in ihrer Gesamtheit anzugehen. Hinzu kommt, dass von einer gesamtheitlichen Lösung zusätzliche strukturelle und wirtschaftliche Synergien zu erwarten sind. Die Arbeitsgruppe hält daher die Gründung einer gemeinsam getragenen Unterstützungseinheit (i. F. gemeinsame Einrichtung) für den IT-Planungsrat für erforderlich.

## 2.2 Grundidee der gemeinsamen Einrichtung

### 2.2.1 Dauerhafte Unterstützung des IT-Planungsrats

Die Grundidee der gemeinsamen Einrichtung ist, eine spezialisierte Unterstützungseinheit für den IT-Planungsrat zu schaffen, die ihn dauerhaft bei der koordinierten Umsetzung und Steuerung der föderalen IT-Kooperation unterstützt. Der IT-Planungsrat kann sich dadurch auf die politisch-strategische Steuerung fokussieren.

Ausschließlich der IT-Planungsrat steuert die mit gemeinschaftlichen Ressourcen ausgestattete gemeinsame Einrichtung. Bund und einzelne Länder haben somit nur mittelbaren Einfluss auf die Einrichtung, so dass diese eine objektive Gesamtsicht auf die föderale IT-Kooperation einnehmen und den IT-Planungsrat im gesamtstaatlichen Interesse unterstützen kann. Die föderale IT-Kooperation wird durch die Einrichtung verstetigt. Die Abhängigkeit vom Engagement einzelner Mitglieder des IT-Planungsrats wird verringert. Die Einrichtung wird mit ihrer IT-Kompetenz die Handlungsfähigkeit des IT-Planungsrats und das Vertrauen in die föderale Zusammenarbeit stärken.

### 2.2.2 Erbringung von Leistungen zur Unterstützung föderaler IT-Kooperationen

Die Einrichtung wird im Auftrag des IT-Planungsrats – neben der strategischen und planerischen Unterstützung des IT-Planungsrats selbst – Leistungen zur Unterstützung von IT-Kooperationen im Auftrag des IT-Planungsrats für Bund und Länder sowie für Kommunen erbringen. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Förderung der Zusammenarbeit des IT-Planungsrats mit den Fachministerkonferenzen. Insbesondere wird der IT-Planungsrat mit der gemeinsamen Einrichtung in die Lage versetzt werden, föderale IT-Kooperationen systematisch zu planen und durchzuführen sowie querschnittliche IT-Infrastrukturen für die öffentliche IT in Deutschland zu planen und durch Beauftragung bestehender IT-Dienstleister in Bund und Ländern bereitzustellen.

Die Leistungen der Einrichtung sind am Bedarf der Zielgruppen und am Lebenszyklus von IT-Kooperationen zu orientieren. Damit lassen sich verschiedene Konstellationen von Kooperationspartnern von Bund und Ländern sowie verschiedene Kooperationsgegenstände – von der gemeinsamen Planung bis zum gemeinsam beauftragten Betrieb – unterstützen. Dabei kann sie im Auftrag aller Mitglieder oder eines Teils des IT-Planungsrats tätig werden.

### 2.2.3 Vertretung der IT-Bedarfsträger, kein neuer IT-Dienstleister

Die Einrichtung wird Teil der IT-Nachfrageorganisation sein und die Bedarfsträger im Rahmen des IT-Planungsrats vertreten. Die konzipierte Einrichtung wird nicht in Konkurrenz zu bestehenden öffentlichen und privaten IT-Dienstleistern treten und keine technischen IT-Leistungen erbringen. Für die Erbringung dieser Leistungen werden ausschließlich bestehende IT-Dienstleister beauftragt. Die Einrichtung wird aufgrund ihrer dauerhaften Organisation deutlich besser als heute dafür Sorge tragen können, dass die beauftragten IT-Leistungen im vereinbarten Zeit- und Kostenrahmen sowie in der vereinbarten Qualität erbracht werden.

### 2.2.4 Strategischer Ansatz für die übergreifenden Herausforderungen der öffentlichen IT

Mit der Umsetzung der gemeinsamen Einrichtung wird die Verfolgung eines strategischen Ansatzes möglich, mit dem sowohl strukturelle Defizite der föderalen IT-Kooperation gelöst als auch die übergreifenden Herausforderungen der öffentlichen IT adressiert werden. Den einzelnen Mitgliedern des IT-Planungsrats würde es ansonsten nicht gelingen, die Herausforderungen der IT in Bezug auf Technik, Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Personal zu überwinden. Erforderlich ist ein gemeinsames Handeln, um diesen übergreifenden Herausforderungen begegnen zu können. Die Einrichtung kann hierzu einen Lösungsbeitrag

leisten, indem sie eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern in der IT dort ermöglicht, wo es sinnvoll und bedarfsgerecht ist.

## 2.3 Nutzen einer gemeinsamen Einrichtung

Der Nutzen aus der gemeinsamen Einrichtung kann in eine strategische, eine qualitative und eine wirtschaftliche Dimension untergliedert werden (s. Schaubild 1). Kurzfristig kann insbesondere der strategische und der qualitative Nutzen realisiert werden. Der wirtschaftliche Nutzen wird sich erst mittelfristig durch wirtschaftliche Effekte in der IT von Bund, Ländern und Kommunen – als Ergebnis systematisch geplanter IT-Kooperation – ergeben.

### Der Nutzen einer gemeinsamen Einrichtung umfasst drei Dimensionen

Nutzendimension	Nutzenaspekte
<b>Strategischer Nutzen</b>	▪ Planungs- und Strategiefähigkeit des IT-Planungsrats
	▪ Koordinierungsfähigkeit des IT-Planungsrats
	▪ Effektives Management von Heterogenität
	▪ Stärkere Vertretung des IT-Planungsrats
	▪ Aufnahmefähige Strukturen für die föderale IT-Kooperation
<b>Qualitativer Nutzen</b>	▪ Gemeinsamer Ansatz zum Umgang mit IT-Fachkräftemangel
	▪ Entlastung von Bund und Ländern
	▪ Qualitätsvorteile durch spezialisierte Strukturen
	▪ Vertretung der Bedarfsseite und Steuerung der Auftragserfüllung
	▪ Höhere Rechtssicherheit von IT-Kooperationen
<b>Wirtschaftlicher Nutzen</b>	▪ Bündelung von Expertise zu IT-Kooperationen
	▪ Förderung von IT-Kooperationen
	▪ Erzielung von Mengeneffekten
	▪ Effizienter Personaleinsatz
	▪ Realisierung von Synergien in den Strukturen des IT-Planungsrats
	▪ Freisetzung von Mitteln zur individuellen Verwendung

Schaubild 1

### 2.3.1 Strategischer Nutzen

**Planungs- und Strategiefähigkeit des IT-Planungsrats:** Die Einrichtung wird den IT-Planungsrat kontinuierlich in der föderalen IT-Planung unterstützen, damit dieser IT-Bedarf und Kooperationspotenziale frühzeitig erkennen und entsprechende Kooperationsangebote unterbreiten kann. Durch die Unterstützung bei der föderalen IT-Planung wird eine langfristige Zielplanung des IT-Planungsrats ermöglicht. Durch die Architektur- und Technologiekompetenz seiner Einrichtung wird der IT-Planungsrat befähigt, die föderale IT- und E-Government-Infrastruktur zu gestalten und sein Portfoliomanagement zu verbessern.

**Koordinierungsfähigkeit des IT-Planungsrats:** Der IT-Planungsrat kann durch die Unterstützung der Einrichtung eine bessere Wirkung in der föderalen IT-Landschaft (auch mit Blick auf die Fachministerkonferenzen) erzielen. Durch Stärkung seiner Koordinierungsarbeit kann er einen deutlich größeren Beitrag zur Vermeidung von Parallelentwicklungen in der öffentlichen IT leisten. Die Einrichtung kann hierzu die Entscheidungsgrundlagen des IT-Planungsrats durch frühzeitige, ebenengerechte Information sowohl zu aktuellen als auch zu zukunftsweisenden Themenstellungen verbessern.

**Effektives Management von Heterogenität:** Durch Verbesserung und Verstetigung der föderalen IT-Planung des IT-Planungsrats wird die Einrichtung zu einem effektiveren Umgang mit der technischen He-

terogenität und Komplexität der IT im föderalen Raum beitragen können. Sie fördert deren Beherrschbarkeit und trägt zu deren langfristigem Abbau bei. Sie wird „IT-Blaupausen“ für den föderalen Einsatz entwickeln und so die Synergie- und Qualitätspotenziale des gemeinsamen Vorgehens erschließen.

**Stärkere Wahrnehmung des IT-Planungsrats:** Die Einrichtung kann die Interessen von Bund und Ländern im Rahmen des IT-Planungsrats in nationalen und internationalen IT-Gremien vertreten. Sie trägt so beispielsweise zu einem effektiven, gemeinsamen Auftreten von Bund und Ländern auf der EU-Ebene bei. Um die föderale IT-Kooperation zu stärken, kann die Einrichtung die Wahrnehmung und Bekanntheit des IT-Planungsrats bei seinen Zielgruppen erhöhen. Dazu gehört insbesondere die Unterstützung des systematischen Dialogs des IT-Planungsrats mit den Fachministerkonferenzen.

**Aufnahmefähige Strukturen für die föderale IT-Kooperation:** Mit der Einrichtung werden dauerhaft verfügbare Strukturen geschaffen, um zukünftig IT-Projekte durchzuführen und diese als Anwendungen des IT-Planungsrats zu betreuen. Die Einrichtung kann deren Trägerschaft übernehmen und somit Planungssicherheit schaffen.

**Gemeinsamer Ansatz zum Umgang mit dem IT-Fachkräftemangel:** In der gemeinsamen Einrichtung kann der Bedarf an qualifizierten IT-Kräften für grundlegende Herausforderungen der öffentlichen IT besser gedeckt werden, als dies den einzelnen Mitgliedern des IT-Planungsrats möglich wäre. Durch ein gemeinsames Vorgehen werden die Chancen erhöht, diesen Bedarf nach IT-Spezialisten erfolgreich zu decken und deren IT-Kompetenz für alle Mitglieder nutzbar zu machen.

### 2.3.2 Qualitativer Nutzen

**Entlastung von Bund und Ländern:** Die Arbeiten im Rahmen des IT-Planungsrats haben ein hohes Maß der individuellen Belastung erreicht. Die Einrichtung wird die an der föderalen IT-Kooperation Beteiligten von Bund und Ländern effektiv entlasten, so dass sich diese wieder verstärkt ihren Linienaufgaben widmen können. Die Einrichtung kann zudem insbesondere jene IT-Aufgaben bearbeiten, die – in Folge des Mangels an Ressourcen und IT-Kompetenzen – heute nicht oder nur in geringem Maße bei Bund und Ländern wahrgenommen werden können.

**Qualitätsvorteile durch spezialisierte Strukturen:** Durch dedizierte Ressourcen und Anwendung professioneller Standards erzielt die Einrichtung Qualitätsverbesserungen bei Projekten und Anwendungen des IT-Planungsrats. Insbesondere wird die Einrichtung deren Zielerreichung, Risikosteuerung und Laufzeiten durch professionelles IT-Projektmanagement verbessern und den Betrieb von Anwendungen des IT-Planungsrats durch einheitliche IT-Service-Managementprozesse steuern.

**Vertretung der Bedarfsseite und Steuerung der Auftragserfüllung:** Die Einrichtung wird den IT-Bedarf und dessen Nachfrage im Rahmen des IT-Planungsrats bündeln. Hierbei nimmt sie die verschiedenen Anforderungen auf und konsolidiert diese. Auf dieser Basis kann sie bedarfsgerechte föderale IT-Angebote in Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern realisieren. Dabei kann die Einrichtung die Erfüllung der Aufträge hinsichtlich Qualität, Zeit, Kosten und Risiken steuern.

**Höhere Rechtssicherheit von IT-Kooperationen:** Die rechtliche Umsetzung von IT-Kooperationen im Rahmen des IT-Planungsrats wird durch die Unterstützung der Einrichtung harmonisiert und vereinfacht werden. Durch frühzeitige Beobachtung der rechtlichen Entwicklung und Standardisierung von Verträgen u. ä. trägt sie zu höherer Rechtssicherheit von IT-Kooperationen bei und minimiert rechtliche Risiken.

**Bündelung von Expertise zu IT-Kooperationen:** Die Einrichtung baut Expertise zu IT-Kooperationen sowie Kenntnisse von IT-Kooperationsangeboten von Bund, Ländern und Kommunen auf, um diese bereitzustellen. Auf diese Weise fördert sie den übergreifenden Austausch in der öffentlichen IT und letztlich IT-Kooperationen.

### 2.3.3 Wirtschaftlicher Nutzen

**Förderung von IT-Kooperationen:** Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und Vermeidung von Parallelaufwänden bei Planung, Entwicklung und Betrieb führt i. d. R. zu einem wirtschaftlicheren Vorgehen als individuelle Leistungserbringung. Deshalb wird die Einrichtung zu einer höheren Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen IT beitragen, da sie IT-Kooperationen fördert und vereinfacht. Durch rechtliche, organisatorische und finanzielle Standards kann die Einrichtung auch die Anbahnungs- und Transaktionskosten für IT-Kooperationen senken und somit Kooperationsanreize für die Bedarfsträger in der öffentlichen Verwaltung setzen.

**Erzielung von Mengeneffekten:** Durch Bündelung der IT-Nachfrage im Rahmen des IT-Planungsrats wird die Einrichtung Mengeneffekte und damit verbundene Kostensenkungen erzielen. Diese können entlang des gesamten Lebenszyklus der IT-Kooperation – vom gemeinsamen Projekt über Beschaffung bis hin zur Betriebssteuerung des IT-Planungsrats – realisiert werden.

**Effizienter Personaleinsatz:** Die Einrichtung ermöglicht, gemeinsame Personalressourcen für die föderale IT-Kooperation zu akquirieren und durch attraktive Arbeitsbedingungen verlässlich zu halten. Die Bündelung des Personals in der gemeinsamen Einrichtung kann eine optimale Auslastung der Fachkräfte gewährleisten und Spezialisten, die bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung erst gar nicht vorgehalten werden könnten, den gemeinsamen Projekten zu Verfügung stellen. Durch die Einrichtung kann somit der individuelle Bedarf an IT-Spezialisten und Projektmanagern reduziert werden.

**Realisierung von Synergien in den Strukturen des IT-Planungsrats:** Die Strukturen des IT-Planungsrats und der bestehenden IT-Kooperationen sind nicht generisch entstanden. Dadurch haben sich Redundanzen bei den operativen Einheiten und Gremien der föderalen IT-Kooperation entwickelt. Durch die Einrichtung werden diese Strukturen vereinfacht und Synergien realisiert, indem Querschnittsaufgaben für Anwendungen und Projekte gebündelt und bestehende operative Einheiten des IT-Planungsrats integriert werden.

**Freisetzung von Mitteln zur individuellen Verwendung:** Durch die professionelle Unterstützung der Zusammenarbeit im Bereich föderaler IT- und E-Government-Infrastrukturen trägt die Einrichtung zur Senkung der IT-Ausgaben bei (z. B. für individuelle Entwicklung). Auf diese Weise können Mittel bei den beteiligten Kooperationspartnern freigesetzt werden, die dann für anderweitige IT-Vorhaben zur Verfügung stehen („mehr Leistungen bei gleichen Ausgaben“).



### 3. Konzept für eine gemeinsame Einrichtung für den IT-Planungsrat

Das Konzept beantwortet im Folgenden die Kernfragen, die sich aus den Empfehlungen der Arbeitsgruppe zu den **fünf zentralen Gestaltungsparametern** einer gemeinsamen Einrichtung ergeben. Diese sind:

- **Aufgabenprofil:** Welche Aufgaben soll die Einrichtung zur Unterstützung des IT-Planungsrats sowie zur Unterstützung von Bund, Ländern und Kommunen bei der föderalen IT-Kooperation erbringen?
- **Organisation:** Welche Organisationsform ist für das Konstrukt einer gemeinsamen Einrichtung und das definierte Aufgabenprofil geeignet?
- **Rechtliche Ausgestaltung:** Wie soll die föderale Zusammenarbeit in Form einer gemeinsamen Einrichtung rechtlich ausgestaltet werden?
- **Personal:** Welche Personalkapazitäten benötigt die Einrichtung, um ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können?
- **Finanzierung:** Wie hoch ist der Finanzmittelbedarf für die Einrichtung, und wie kann sie finanziert werden?

Jeder Gestaltungsparameter wird einheitlich nach nachstehenden Schema behandelt (s. Schaubild 2):

- **Überblick:** Erläuterung des zugrundeliegenden Begriffsverständnisses sowie Darstellung möglicher Varianten.
- **Prämissen:** Darstellung der von der Arbeitsgruppe formulierten Prämissen und Anforderungen.
- **Empfehlungen:** Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe.
- **Fazit:** Begründung der Ergebnisse und Abgrenzung der gewählten Ausprägung gegenüber anderen möglichen Varianten.

Die Gestaltungsparameter der Einrichtung werden im Konzept einheitlich dargestellt

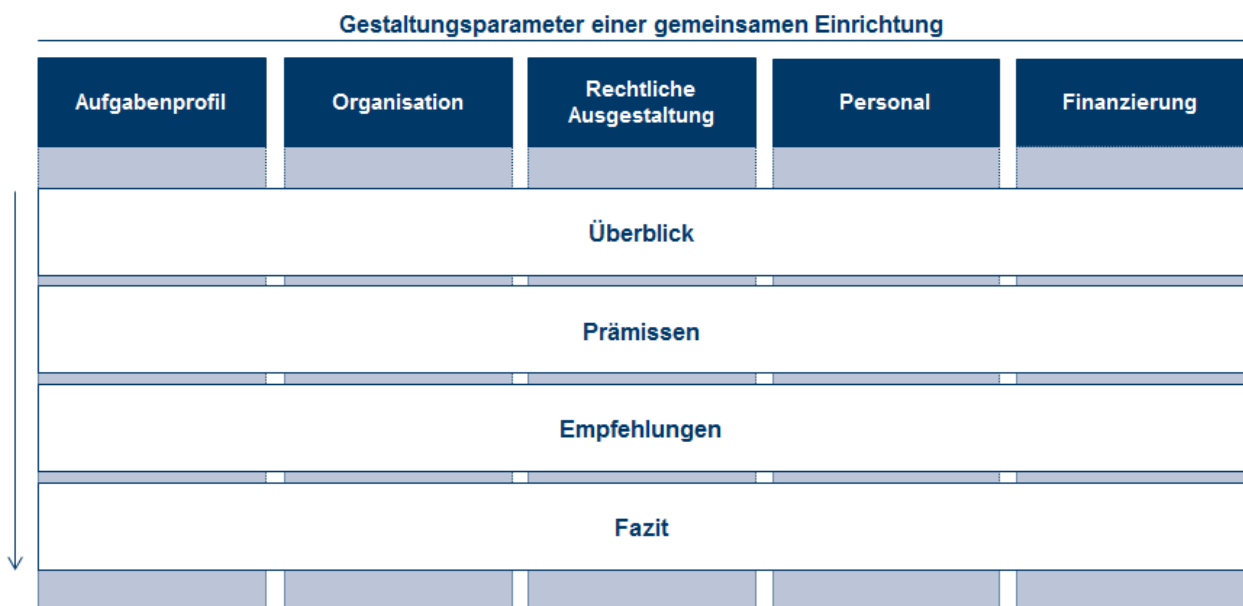


Schaubild 2

## 3.1 Aufgabenprofil

### 3.1.1 Überblick

Nachstehend wird die **Gesamtheit der Aufgaben zur Unterstützung des IT-Planungsrats** sowie seiner Mitglieder von Bund und Ländern bei der föderalen IT-Kooperation betrachtet. Die Einrichtung erbringt diese Aufgaben als Dienstleistung für den IT-Planungsrat sowie für Bund, Länder und Kommunen.

Die Grundlage für das Aufgabenprofil bildet das dem Projektauftrag zugrundeliegende **Strategiepapier** der Initiative FITKO. Hier wurde das zentrale Ziel der Einrichtung formuliert, den IT-Planungsrat – durch verbesserte Ausübung seiner Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen – in die Lage zu versetzen, die föderale IT-Kooperation systematisch zu planen und zu betreiben. Aus den im Strategiepapier beschriebenen **Funktionen des IT-Planungsrats** zur Steuerung und Koordinierung der föderalen IT-Kooperation wurden jeweils Aufgabenbereiche der gemeinsamen Einrichtung zur Unterstützung des IT-Planungsrats ausgearbeitet.

### 3.1.2 Prämissen

Das **Aufgabenprofil** der gemeinsamen Einrichtung orientiert sich an folgenden Prämissen:

- **Vollständiges Aufgabenprofil:** Das Aufgabenprofil konkretisiert alle im Strategiepapier beschriebenen Funktionen, um ein vollständiges Bild über die zur Unterstützung des IT-Planungsrats notwendigen Aufgaben zu erhalten. Es umfasst sowohl Aufgaben, die bereits heute von den Strukturen des IT-Planungsrats wahrgenommen werden, als auch Aufgaben, die heute nicht oder nur unzureichend wahrgenommen werden.
- **Unabhängigkeit vom Organisationsmodell:** Das Aufgabenprofil ist unabhängig von organisatorischen Festlegungen bzw. von möglichen Organisationsmodellen der Einrichtung.
- **Abgrenzung von IT-Dienstleistern:** Den Leistungsschwerpunkt der Einrichtung bilden Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zur Unterstützung der föderalen IT-Kooperation. Leistungen wie Entwicklung, Pflege und Betrieb informationstechnischer Systeme werden hingegen nicht erbracht. Die Einrichtung wird mit bestehenden IT-Dienstleistern zusammenarbeiten und diese mit der Erbringung ggf. erforderlicher technischer Leistungen beauftragen.

### 3.1.3 Empfehlungen

Im Ergebnis hat die gemeinsame Einrichtung Aufgaben entsprechend des nachstehenden Schaubild 3:

### Das Aufgabenprofil der Einrichtung orientiert sich an den Funktionen des IT-Planungsrats

		Aufgabenprofil				
Funktionen des IT-Planungsrats	Föderale IT-Planung	Rechtsfragen der IT-Kooperation	Projekte des IT-Planungsrats	Betriebssteuerung von Anwendungen des IT-Planungsrats	Beschaffung für föderale IT-Kooperation	Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit
Aufgabenbereiche der Einrichtung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Föderale IT-Strategie</li> <li>▪ IT-Rechtsmonitoring</li> <li>▪ Strategisches Bedarfsmanagement</li> <li>▪ Architektur- und Portfoliomanagement</li> <li>▪ Programmmanagement</li> <li>▪ Finanzmanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Standardmodelle und Standardverträge</li> <li>▪ Rechtliche Kooperationsberatung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anforderungsmanagement für Projekte</li> <li>▪ Projektmanagement</li> <li>▪ Dienstleister-Steuerung für Projekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anforderungsmanagement für Anwendungen</li> <li>▪ Dienstleister-Steuerung für Anwendungen</li> <li>▪ Koordinierung redaktioneller Tätigkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vergabeprozessmanagement für föderale IT-Kooperation</li> <li>▪ Rechte- und Vertragsmanagement für föderale IT-Kooperation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>▪ Förderung der Nutzung gemeinschaftlicher IT-Systeme</li> </ul>

Schaubild 3

### Föderale IT-Planung: Der IT-Planungsrat plant und koordiniert die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik aus strategischer Sicht.

Damit der IT-Planungsrat die föderale Zusammenarbeit in der IT strategisch planen und koordinieren kann, bedarf es seiner Unterstützung in den folgenden Aufgabenbereichen:

**Föderale IT-Strategie** dient der Entwicklung föderaler IT-Strategien sowie der Beratung des IT-Planungsrats zu strategischen Fragestellungen der föderalen IT-Kooperation und der öffentlichen IT. Eine zentrale Aufgabe ist die Planung einer föderalen IT- und E-Government-Infrastruktur auf Basis eines gemeinsamen „Gesamtbilds“ der föderalen IT-Landschaft sowie die Beratung des IT-Planungsrats bei deren Auf- und Ausbau. Dies setzt die Beobachtung und Bewertung technologischer Trends und Entwicklungen voraus, um den IT-Planungsrat nach neuestem Stand der technischen Entwicklung beraten zu können. Die Entwicklung föderaler IT-Strategien erfordert einen intensiven Dialog mit den IT-Strategen von Bund, Ländern und Kommunen, mit den IT-Arbeitskreisen der Fachministerkonferenzen und weiteren IT-Fachgremien sowie einen Austausch mit der Wissenschaft und der Wirtschaft.

**IT-Rechtsmonitoring** dient der Befassung mit IT-Rechtsfragen von übergreifender Relevanz und der kontinuierlichen Beobachtung der Rechtsentwicklung mit Bezug zur IT auf nationaler und auf EU-Ebene. Dies umfasst u. a. das Screening von Rechtsnormen hinsichtlich ihrer IT-Relevanz, um frühzeitig Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf übergreifenden IT-Bedarf, Kooperationspotenziale und Möglichkeiten des E-Governments zu identifizieren. Hierzu wird auch eine enge Zusammenarbeit mit dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) erfolgen, um Synergien zu erschließen und Erkenntnisse zu teilen.

**Strategisches Bedarfsmanagement** dient der Bündelung des IT-Bedarfs im föderalen Raum, d. h. der Erhebung und Konsolidierung gemeinsamen IT-Bedarfs im Rahmen eines föderalen Bedarfsprozesses. Der erhobene IT-Bedarf wird hinsichtlich konkreter IT-Kooperationsmöglichkeiten geprüft. Dies umfasst die Prüfung möglicher Realisierungs- bzw. Umsetzungsvarianten (Alternativen). Aufgabe des Bedarfsmanagements ist es zudem, Standardisierungsbedarf abzuleiten. Somit werden IT-Standardisierungsbedarf in der öffentlichen Verwaltung sowie potenzielle IT-Standards besser identifiziert sowie qualitativ und monetär bewertet. Die frühzeitige Verfügbarkeit fundierter Entscheidungsgrundlagen verbessert und beschleunigt die Entscheidungsprozesse und Steuerungsfähigkeiten des IT-Planungsrats.

**Architektur- und Portfoliomanagement** dient der Beschreibung grundsätzlicher Eigenschaften einer föderalen, interoperablen IT- und E-Government-Infrastruktur. Gegenstand des föderalen Portfoliomanagements ist hierbei der Aufbau und die Weiterentwicklung eines Portfolios föderaler IT- und E-Government-Infrastrukturen (d. h. gemeinschaftliche IT-Systeme, IT-Standards, Richtlinien etc.). Eine

weitere Aufgabe ist das strategische Controlling des IT-Planungsrats-Portfolios einschließlich der Überprüfung der Nutzung, Leistungsfähigkeit und Nutzerzufriedenheit von gemeinschaftlichen IT-Systemen.

**Programmmanagement** dient der Umsetzung föderaler IT-Strategien in Aktionspläne des IT-Planungsrats und die dazu notwendigen Projekte und Maßnahmen. Weitere Aufgaben sind eine übergreifende Projektsteuerung und die systematische Identifikation von Abhängigkeiten zwischen den Einzelprojekten des IT-Planungsrats, um ein konsistentes Vorgehen und Synergien zu erzielen. Dazu wird eine Vereinheitlichung und Konsolidierung des Projektcontrollings sowie des Berichtswesens der Einzelprojekte erforderlich sein.

**Finanzmanagement** dient der übergreifenden Finanzplanung von Projekten sowie des Betriebs und der Weiterentwicklung von Anwendungen des IT-Planungsrats. Zu den Aufgaben des Finanzmanagements gehören zudem die Mittelbewirtschaftung, Budgetkontrolle (Controlling) und die Rechnungsprüfung.

### **Rechtsfragen der IT-Kooperation: Der IT-Planungsrat erarbeitet rechtlich verlässliche Modelle für IT-Kooperationen.**

Damit der IT-Planungsrat Rechtsfragen der IT-Kooperation bearbeiten kann, bedarf es seiner Unterstützung in den folgenden Aufgabenbereichen:

**Standardmodelle und Standardverträge** für die Erarbeitung und Weiterentwicklung von IT-Kooperationen mitsamt Leitfäden dient u. a. auch der Fortführung und Weiterentwicklung der Ergebnisse der IT-Planungsrats-Maßnahme „Evaluierung der Kieler Beschlüsse II“. Die hier entwickelten Standards werden Bund, Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellt, um die Rechtssicherheit zukünftiger Verträge zu erhöhen und Transaktionskosten für IT-Kooperationen zu senken. Sofern erforderlich ist hiervon auch die Erarbeitung und Weiterentwicklung von Standardverträgen für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (z. B. EVB-IT) sowie Vertragsstandards mit den Verbänden der IT-Wirtschaft umfasst.

**Rechtliche Kooperationsberatung** dient der rechtlichen Prüfung und Bewertung konkreter, geplanter IT-Kooperationen im Rahmen des IT-Planungsrats. Dies wird auch die Beratung der Verantwortlichen für Vorhaben des IT-Planungsrats umfassen, insbesondere wenn diese verschiedene Rechtsgebiete zu berücksichtigen haben.

### **Projekte des IT-Planungsrats: Der IT-Planungsrat verfügt über Kapazitäten, um komplexe öffentliche IT-Projekte erfolgreich durchzuführen.**

Damit der IT-Planungsrat föderale IT-Projekte erfolgreich durchführen kann, bedarf es seiner Unterstützung in den folgenden Aufgabenbereichen:

**Anforderungsmanagement für Projekte** dient der Konsolidierung der fachlichen Anforderungen in den Projekten des IT-Planungsrats sowie der Unterstützung bei der Überführung der Anforderungen in Konzepte zu deren technischer Realisierung. Eine weitere Aufgabe ist die Definition von nichtfunktionalen Anforderungen<sup>3</sup>. Dazu erfolgt insbesondere die Prüfung des Einsatzes bereits vorhandener technischer Lösungen.

**Projektmanagement** dient der operativen Steuerung der Projekte des IT-Planungsrats. Dies umfasst die Projektleitung mit Aufgaben des Projektcontrollings, Berichtswesens, Risikomanagements sowie der Projektorganisation und -kommunikation. Ebenso gehört dazu die erforderliche Unterstützung der Projektleitung bei der Überführung von Projekten in dauerhaft betriebene Anwendungen. Hinzu kommt die prozessuale Begleitung der IT-Standardisierung.

---

<sup>3</sup> Nichtfunktionale Anforderungen bezeichnet Qualitätseigenschaften eines informationstechnischen Systems (v. a. Software) in Abgrenzung zu fachlichen bzw. funktionalen Funktionen, die von der Fachseite formuliert werden. Zu den nichtfunktionalen Anforderungen zählen z. B. Daten- und IT-Sicherheit, Verfügbarkeit, Ergonomie und Antwortzeitverhalten.

**Dienstleister-Steuerung für Projekte** koordiniert und lenkt die Zusammenarbeit mit Dienstleistern, die technische und operative Leistungen im Rahmen von Projekten des IT-Planungsrats erbringen. Dies umfasst auch die Unterstützung bei der Ausschreibung und Vergabe sowie die Qualitätssicherung und Abnahme der Leistungen von Dienstleistern in den Projekten.

### **Betriebssteuerung von Anwendungen des IT-Planungsrats: Der IT-Planungsrat verantwortet und organisiert den Betrieb gemeinschaftlicher informationstechnischer Systeme.**

Damit der IT-Planungsrat gemeinsame Anwendungen langfristig verlässlich betreiben kann, bedarf es seiner Unterstützung in den folgenden Aufgabenbereichen:

**Anforderungsmanagement für Anwendungen** dient der Konsolidierung fachlicher Anforderungen während des Betriebs von Anwendungen sowie der Übersetzung von Anforderungen für kleinere Änderungen bzw. Anpassungen. Es unterstützt gemeinsam mit dem Projektmanagement bei der Überführung von Projektergebnissen bzw. Anwendungen in den Betrieb. Die Aufgaben umfassen die Definition von nicht-funktionalen Anforderungen für den Betrieb und die Definition von Standards für die externe Erbringung von Betriebsleistungen (z. B. in Bezug auf die IT-Sicherheit). Ebenso ist es Aufgabe des Anforderungsmanagements, Entscheidungen zur Weiterentwicklung von Anwendungen vorzubereiten und die entsprechende Umsetzung zu initiieren.

**Dienstleister-Steuerung für Anwendungen** dient der Wahrnehmung der Auftraggeberrolle in der Zusammenarbeit mit externen IT-Dienstleistern beim Betrieb gemeinsamer Anwendungen. Dies umfasst die Abnahme von Konzepten der IT-Dienstleister, die mit dem Betrieb gemeinsamer Anwendungen beauftragt werden (v. a. Betriebskonzepte). Eine weitere Aufgabe der Dienstleister-Steuerung ist das Service Level Management für den Betrieb gemeinsamer Anwendungen. Dazu gehören das Schließen von Service Level Agreements (SLA) mit IT-Dienstleistern, das Controlling der SLA und die Auswertung des Berichtswesens.

**Koordinierung redaktioneller Tätigkeiten** dient der Koordinierung dezentraler Redaktionstätigkeiten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene bezogen auf föderal betriebene Anwendungen. Dies kann – in Abhängigkeit der jeweiligen Anwendung – auch die Administration und Pflege von Metadaten- oder Stammtextstandards sowie die Pflege und Bereitstellung von Qualitätskriterien und Qualitätsstandards (Qualitätsrichtlinien) für die dezentral erfolgende Redaktionsarbeit umfassen. Weitere Aufgaben sind die technische und organisatorische Unterstützung der dezentralen Redaktionsarbeit sowie die stichprobenhafte Qualitätssicherung von Metadaten.

### **Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen für föderale IT-Kooperation: Der IT-Planungsrat plant, bewertet und steuert Beschaffungen für die föderale IT-Kooperation.**

Damit der IT-Planungsrat Beschaffungen von Produkten und Dienstleistungen für die föderale IT-Kooperation durchführen kann, bedarf es seiner Unterstützung in den folgenden Aufgabenbereichen:

**Vergabeprozessmanagement** dient der Organisation und Koordinierung gemeinsamer IT-Beschaffungen im Rahmen des IT-Planungsrats, die für den Auf- und Ausbau einer föderalen IT- und E-Government-Infrastruktur notwendig sind. Dies umfasst die Vorbereitung und Durchführung der Vergabe einschließlich der Erstellung von Pflichtenheften, Einholung von Angeboten, Durchführung von Verhandlungen mit Bietern und den Abschluss von Verträgen.

**Rechte- und Vertragsmanagement** dient der Betreuung von Verträgen mit externen IT-Dienstleistern für Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats sowie dem Rechte- und Lizenzmanagement von gemeinschaftlichen IT-Systemen. Bedarfsweise können gemeinsame Rahmenverträge im Rahmen des IT-Planungsrats für seine Mitglieder ausgeschrieben, verhandelt und betreut werden.

## **Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit: Der IT-Planungsrat kommuniziert seine Arbeit professionell und stellt seine Informationen allen öffentlichen Bedarfsträgern zur Verfügung.**

Damit der IT-Planungsrat seine Arbeit adäquat kommunizieren und geeignet über föderale IT-Angebote informieren kann, bedarf es seiner Unterstützung in den folgenden Aufgabenbereichen:

**Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit** dient der strategischen, zielgruppenorientierten Kommunikation des IT-Planungsrats. Von zentraler Bedeutung ist hierfür die Erarbeitung und Weiterentwicklung eines Kommunikationskonzepts des IT-Planungsrats. Auch die Aufgaben einer Kontaktstelle für die interessierte Öffentlichkeit und für die Medien sind Teil dieses Aufgabenbereichs. Weitere Aufgaben der Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit sind die Informationssammlung und -aufbereitung, die Veröffentlichung von Arbeitsergebnissen des IT-Planungsrats (Studien, Projektergebnisse etc.), die Erstellung von Newslettern und Rundschreiben sowie die Pflege des Informationssystems und Webauftritts des IT-Planungsrats. Ebenso sind die Planung und die Organisation des Fachkongresses des IT-Planungsrats und anderer Fachveranstaltungen Aufgaben im Bereich der Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit.

**Förderung der Nutzung gemeinschaftlicher IT-Systeme** trägt durch aktive Bereitstellung und Vermittlung von Informationen zu den Nutzungsmöglichkeiten gemeinschaftlicher IT-Systeme sowie die Unterstützung von IT-Bedarfsträgern bei der Nachnutzung bestehender IT-Systeme und Konzepte zu einem höheren Grad der gemeinschaftlichen Nutzung von IT-Systemen bei. Zu den diesbezüglichen Aufgaben gehören z. B. der Ausbau und die Pflege der E-Government-Landkarte des IT-Planungsrats.

### **3.1.4 Fazit**

Das empfohlene Aufgabenprofil deckt alle Phasen des Lebenszyklus der föderalen IT-Kooperation ab. Es versetzt den IT-Planungsrat in die Lage, die föderale IT-Kooperation sowohl strategisch als auch operativ ganzheitlich zu steuern. Eine Beschränkung auf Aufgabenteile ist weder effektiv noch effizient, da in diesem Fall kein durchgängiger Ansatz entlang des gesamten Lebenszyklus der föderalen IT-Kooperation geschaffen werden würde. Die Aufgabenbereiche bauen systematisch aufeinander auf und werden zur Realisierung von Synergieeffekten in und durch IT-Kooperationen führen.

Mit dem Aufgabenprofil werden die Aufgaben der IT-Steuerungseinheiten von Bund und Ländern um föderal orientierte Aufgaben, die eine gesamtstaatliche Perspektive erfordern, ergänzt. Die gemeinsame Wahrnehmung dieser Aufgaben im Rahmen des IT-Planungsrats bietet Bund, Ländern und Kommunen Mehrwerte und entlastet sie effektiv.

Das Aufgabenprofil ist so ausgestaltet, dass die Einrichtung nicht in Konkurrenz zu etablierten IT-Dienstleistern steht. Es umfasst keine operativen, ausführenden oder technischen IT-Leistungen. Vielmehr werden zur Erbringung derartiger Leistungen die Kapazitäten bestehender IT-Dienstleister genutzt.

Das Aufgabenprofil ist „schlank“ gehalten, da der Vorschlag nur geringstmögliche Teile der Binnenadministration (Querschnittsaufgaben) vorsieht. Bei Querschnittsaufgaben erfolgt eine effiziente Leistungserbringung dadurch, dass auf externe Dienstleistungen zurückgegriffen wird.



## 3.2 Organisation

### 3.2.1 Überblick

Das Thema Organisation hat – bezogen auf eine gemeinsame Einrichtung für den IT-Planungsrat – zwei Schwerpunkte: Erstens wird ein **Organisationsmodell für die Einrichtung** empfohlen und zweitens ein **Gesamtbild der künftigen institutionellen Strukturen** des IT-Planungsrats im Sinne einer Governance beschrieben.

Unter dem **Organisationsmodell** werden hier organisatorische Gestaltungsoptionen für die gemeinsame Einrichtung einschließlich Fragen der Eigenständigkeit, Steuerung bzw. Aufsicht und operativen Unabhängigkeit verstanden. Hierfür wurden **vier alternative Varianten** erarbeitet und bewertet:

1. **Ausbau der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats:** Erhöhung der Ressourcen der heutigen Geschäftsstelle im Bundesministeriums des Innern (BMI);
2. **Ansiedlung bei IT-Dienstleister:** Aufbau einer Organisationseinheit bei einem IT-Dienstleister des Bundes oder eines Landes (vergleichbar mit dem früheren Projektbüro des KoopA ADV<sup>4</sup>);
3. **Nachgeordnete Behörde:** Gründung einer nachgeordneten Behörde im Geschäftsbereich des BMI oder eines Landesministeriums mit IT-Zuständigkeit;
4. **Eigenständige Einrichtung:** Gründung einer eigenständigen Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit außerhalb der Linienorganisationen von Bund und Ländern.

Unter dem **Gesamtbild der institutionellen Strukturen** des IT-Planungsrats werden hier die institutionellen Strukturen unterhalb des IT-Planungsrats verstanden. Sie umfassen die dauerhaften und temporären Gremien sowie deren Beziehungen untereinander.

### 3.2.2 Prämissen

Das **Organisationmodell** der gemeinsamen Einrichtung orientiert sich an folgenden Prämissen:

- **Steuerung:** Die Einrichtung wird durch den IT-Planungsrat gesteuert.
- **Beauftragung:** Die Einrichtung wird im Auftrag des IT-Planungsrats oder einzelner Mitglieder von Bund und Ländern tätig.
- **Expertise:** Der IT-Planungsrat erhält mit der Einrichtung einen bedarfsgerechten Unterbau zur Umsetzung gemeinsamer IT-Vorhaben von Bund und Ländern.
- **Bündelung:** Aufgaben und Ressourcen des IT-Planungsrats werden in der Einrichtung gebündelt. Von einer Integrationsfähigkeit der Aufgaben in die Einrichtung wird grundsätzlich ausgegangen.
- **Trennung von IT-Nachfrage und -Angebot:** Es gilt der Grundsatz der Trennung von IT-Nachfrage und IT-Angebot. Die Einrichtung ist Teil der IT-Nachfrageorganisation und bündelt die IT-Nachfrage im Rahmen des IT-Planungsrats.
- **Schlanke Binnenadministration:** Die Einrichtung zeichnet sich durch eine schlanke Binnenadministration aus („geringer Overhead“).

Die **Bewertung der Varianten** erfolgte anhand nachstehender Bewertungskriterien:

---

<sup>4</sup> Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich.

- **Effektive Steuerung durch den IT-Planungsrat:** Eine wirksame Steuerung der Organisation durch den IT-Planungsrat muss möglich sein. Die Ressourcen der Einrichtung werden ausschließlich für gemeinschaftliche Zwecke eingesetzt.
- **Anpassungsfähigkeit:** Die Organisation muss in Bezug auf veränderte Anforderungen und Rahmenbedingungen anpassungsfähig und erweiterbar für gemeinschaftliche IT-Vorhaben und Anwendungen sein. Zudem verfügt sie über operative Flexibilität (z. B. beim Ressourceneinsatz), die Gewinnung gemeinschaftlichen Personals ermöglicht und ist ein attraktiver Arbeitgeber.
- **Stärkung der Auftraggeberrolle des IT-Planungsrats:** Die Organisation versetzt den IT-Planungsrat in die Lage, gemeinsame IT-Nachfrage zu bündeln und als Auftraggeber für seine Mitglieder aufzutreten.
- **Effizienzpotenzial:** Die Organisation trägt dazu bei, personelle und ökonomische Synergien in den Strukturen der föderalen IT-Kooperation zu heben. Sie führt zu einer Verbesserung der operativen Zusammenarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats.
- **Abwicklungsaufwand für IT-Kooperationen:** Der Anbahnungs- und Abwicklungsaufwand für IT-Kooperationen (Transaktionskosten) und die administrativen Aufwände auf Seiten der Kooperationspartner werden durch die Organisation minimiert.
- **Errichtungsaufwand der Organisation:** Der einmalige Aufwand zur Umsetzung der Organisation (sachlich, personell) muss in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Einrichtung stehen. Dafür müssen auch die rechtliche Komplexität und zeitliche Dauer der Umsetzung für die jeweiligen Organisationsmodelle berücksichtigt werden.

Folgende Prämissen ergeben sich in Bezug auf die Ausgestaltung der **institutionellen Strukturen des IT-Planungsrats**:

- **Vereinheitlichung der Strukturen:** Die komplexen Parallelstrukturen der Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats werden abgebaut und die Strukturen vereinheitlicht. Der IT-Planungsrat ist das alleinige Steuerungsgremium für seine Projekte und Anwendungen.
- **Repräsentation:** Bund und Länder (mit Kommunen) sind in der Einrichtung in geeigneter Weise vertreten.
- **Offenheit:** Die Einrichtung ist offen für neue IT-Kooperationen und die Beteiligung weiterer Kooperationspartner aus der öffentlichen Verwaltung.

### 3.2.3 Empfehlungen

#### **Organisationsmodell: Eine eigenständige Einrichtung für den IT-Planungsrat**

Nach Prüfung der verschiedenen Organisationsmodelle anhand der vorangehend dargelegten Bewertungskriterien, erscheint das Organisationsmodell einer eigenständigen Einrichtung am erfolgversprechendsten. Die wesentlichen Merkmale dieses Organisationsmodells werden nachstehend beschrieben (s. Schaubild 4):

### Eine eigenständige Einrichtung wird als Organisationsmodell empfohlen

Wesentliche Merkmale der eigenständigen Einrichtung	Gemeinsame Trägerschaft (Bund-Länder-Einrichtung)
	Eigene Rechtspersönlichkeit
	Unabhängigkeit und Selbständigkeit
	Steuerung durch den IT-Planungsrat
	Gemeinschaftliche Personalressourcen
	Integration bestehender Einheiten des IT-Planungsrats
	Einheitliche Steuerung der Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats

Schaubild 4

Konkret empfiehlt die Arbeitsgruppe folgendes Vorgehen:

Bund und Länder gründen gemeinsam eine Einrichtung (**Bund-Länder-Einrichtung**) und werden deren Träger (**gemeinsame Trägerschaft**). Als Träger sind sie unmittelbar und institutionell an der Einrichtung beteiligt. Auch eine Beteiligung der kommunalen Ebene kann in diesem Modell grundsätzlich erfolgen. Darüber sollte unter Berücksichtigung funktionaler und rechtlicher Erwägungen sowie des Aufwands (s. hierzu die rechtlichen Aspekte unter 3.3.4) jedoch zu einem späteren Zeitpunkt befunden werden.

Da eine eigenständige Einrichtung eine **eigene Rechtspersönlichkeit** besitzt, wird die Auftraggeberfähigkeit des IT-Planungsrats hergestellt. Hierbei sind verschiedene Rechtsformen denkbar (s. die Empfehlung zur rechtlichen Ausgestaltung unter 3.3.3).

Um die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Einrichtung zu gewährleisten, wird diese außerhalb der Linienorganisationen der Bundes- und Landesverwaltungen sowie außerhalb öffentlicher IT-Dienstleister angesiedelt. Die **Unabhängigkeit und Selbstständigkeit** der Einrichtung gilt in institutioneller, personeller und rechtlicher Hinsicht.

Der IT-Planungsrat übernimmt die Funktion des **Steuerungs- bzw. Aufsichtsgremiums** für die **Einrichtung**. Die Steuerung erfolgt über Ziele und Aufträge. Die Rechtsaufsicht wird von Bund und Ländern gemeinsam ausgeübt, damit die Einrichtung über das notwendige Maß an operativer Unabhängigkeit verfügt.

Die eigenständige Einrichtung ermöglicht es, **Personalressourcen** im Rahmen des IT-Planungsrats zu akquirieren, weiterzuentwickeln und verlässlich zu halten. Das Personal dient ausschließlich zur Unterstützung des IT-Planungsrats und der föderalen IT-Kooperation. Die Steuerung des Personaleinsatzes obliegt der Leitung der Einrichtung. Konflikte um den Zugriff auf die Personalressourcen werden so vermieden und die dedizierte Tätigkeit des eingesetzten Personals für die föderale IT-Kooperation sichergestellt.

Die Aufgaben und Ressourcen des IT-Planungsrats werden in der eigenständigen Einrichtung gebündelt. Damit verbunden ist auch eine **Integration der bestehenden Strukturen** des IT-Planungsrats in die Einrichtung, d. h. der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats, der Geschäfts- und Koordinierungsstellen für Anwendungen sowie der KoSIT. Bei der Integration der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats können aus rechtlichen Gründen zwei Varianten differenziert werden:

- Erstens die vollständige Integration in Verbindung mit einer Auflösung der Geschäftsstelle. Diese Variante erfordert eine Änderung der Regelung des § 2 IT-Staatsvertrag (s. die rechtliche Abhandlung unter 3.3.4).
- Zweitens ist eine teilweise Integration in Verbindung mit einer Rückführung der Geschäftsstelle auf die administrative Unterstützung des IT-Planungsrats denkbar, wobei keine Änderung des IT-Staatsvertrags notwendig wäre.

Durch die Integration werden bestehende Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats in eine **einheitliche Steuerung** im Rahmen der gemeinsamen Einrichtung überführt. Trotz ihrer Eigenständigkeit wird die Einrichtung auf externe Strukturen und Dienstleistungen für unterstützende, querschnittliche Aufgaben (wie Personalverwaltung, Liegenschaftsverwaltung etc.) zurückgreifen, um der Prämisse einer **schlanken Binnenadministration** gerecht zu werden.

### Institutionelle Strukturen: Einheitliche, schlanke Strukturen für die föderale IT-Kooperation

Die Umsetzung einer gemeinsam getragenen Einrichtung bietet die Gelegenheit, die bestehenden Strukturen des IT-Planungsrats zu optimieren. Im Vordergrund stehen dabei die **Vereinheitlichung der Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen**, der **Abbau von Parallelstrukturen** sowie die **Entlastung** von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden von operativer Projekt- und Gremienarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats. Der Aufbau der zukünftigen Struktur ergibt sich entsprechend Schaubild 5:

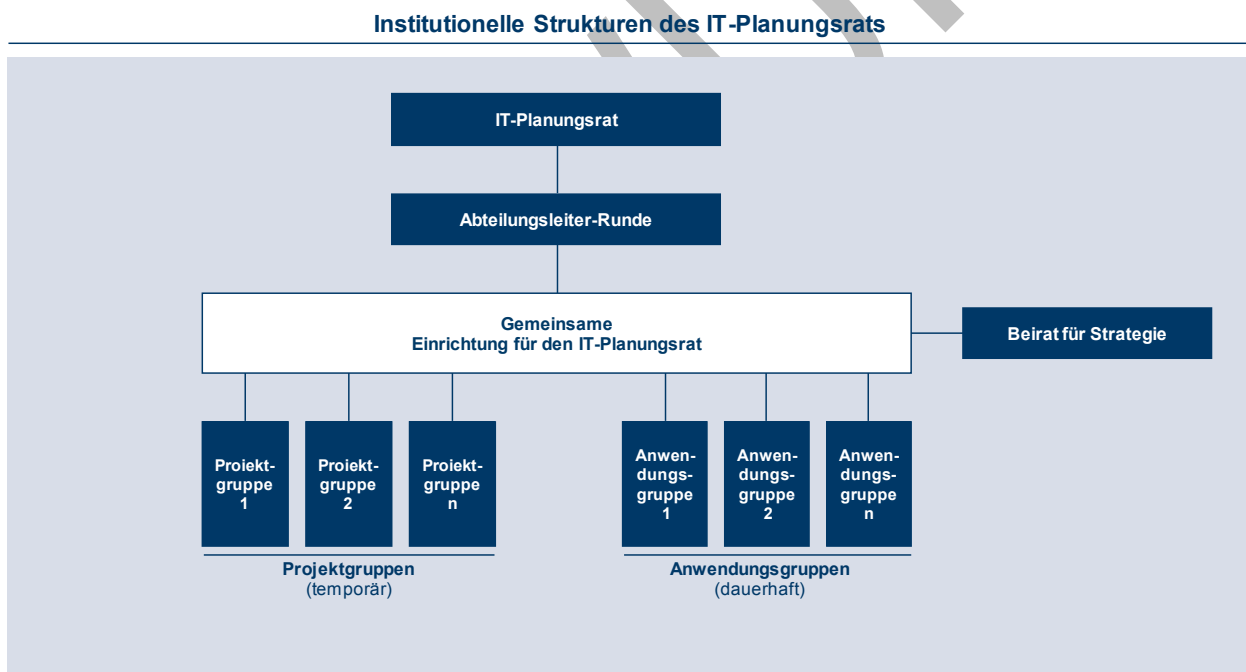


Schaubild 5

Der **IT-Planungsrat** konzentriert sich nach diesem Vorschlag auf die politisch-strategische Steuerung der föderalen IT-Kooperation. Jede neue IT-Kooperation im Rahmen der Einrichtung bedarf zunächst einer Befassung und Entscheidung des IT-Planungsrats. Der IT-Planungsrat nimmt hier – im Sinne der Gremienidentität – drei Kernfunktionen wahr: Erstens übt er seine Originärfunktion gemäß IT-Staatsvertrag aus. Zweitens ist er das Steuerungsgremium für alle Projekte und Anwendungen. Je nach Beteiligung von Bund und Ländern ergeben sich hierbei verschiedene Konstellationen stimmberechtigter Mitglieder (alle oder einige Mitglieder des IT-Planungsrats). Drittens nimmt der IT-Planungsrat die Steuerungs- bzw. Aufsichtsfunktion für die gemeinsame Einrichtung wahr. Die praktische Umsetzung dieser Gremienidentität

kann in der Form erfolgen, dass der IT-Planungsrat in einer Sitzung eine dreigeteilte Agenda entsprechend dieser drei Funktionen behandelt.

Die **Abteilungsleiter-Runde** wird in diesem Modell formalisiert und dauerhaft eingesetzt. Das Gremium unterstützt den IT-Planungsrat strategisch, indem es z. B. Grundsatz- und Strategiefragen der föderalen IT-Kooperation sowie zur Weiterentwicklung der Einrichtung behandelt. Die Abteilungsleiter-Runde fungiert als Abstimmungsgremium vor Entscheidungen des IT-Planungsrats sowie als Eskalationsebene unterhalb des IT-Planungsrats. Darüber hinaus kann der IT-Planungsrat Entscheidungsbedarf an die Abteilungsleiter-Runde delegieren. Mitglieder des Gremiums sind IT-Verantwortliche von Bund und Ländern auf Abteilungsleiter- oder vergleichbarer Ebene. Sowohl Vertreter der kommunalen Spitzenverbände als auch die Leitung der gemeinsamen Einrichtung werden als beratende Mitglieder in der Abteilungsleiter-Runde vorgesehen.

Der **Beirat für Strategie** dient in diesem Gesamtbild der Konsultation und dem Dialog mit der Einrichtung in Bezug auf die föderale IT-Planung. Dem Gremium kommt hier eine Rückkopplungs- und Bündelungsfunktion in Bezug auf den gemeinsamen IT-Bedarf von Bund, Ländern und Kommunen zu. Der Beirat führt einen kontinuierlichen Dialog mit der Planungsfunktion der Einrichtung zu konkreten Ansätzen für die föderale IT-Kooperation. Auf dieser Basis gibt der Beirat Anstöße zu strategischen Initiativen und Programmen des IT-Planungsrats. Ebenso führt der Beirat anlassbezogen einen Dialog mit der Einrichtung zu spezifischen Fragen der föderalen IT-Kooperation (z. B. Architekturplanung), um die Arbeit der Einrichtung fachlich rückzukoppeln. Der Beirat setzt sich aus Vertretern von Bund und Ländern mit Zuständigkeit für IT-Grundsatzfragen, IT-Strategie oder IT-Kooperation sowie Vertretern der kommunalen Spitzenverbände zusammen. Je nach Thema können bedarfsweise Expertengruppen mit Bundes-, Länder- und Kommunalvertretern (z. B. IT-Architekten) sowie mit externen Gästen (z. B. aus der Wissenschaft und der Wirtschaft oder von IT-Dienstleistern) eingesetzt werden.

**Projektgruppen** haben eine Anforderungs- und Rückkopplungsfunktion für die Projekte des IT-Planungsrats. Hierbei liegt ein umfassendes Verständnis von Projekten zugrunde: Projekte umfassen alle einmaligen, mit einem eindeutigen Ergebnisauftrag versehenen Vorhaben des IT-Planungsrats, die über einen definierten Start- und Endtermin verfügen. Projekte können die Durchführung von IT-Projekten (Steuerungs- und Koordinierungsprojekte) und Maßnahmen, das Erarbeiten und Setzen eines IT-Standards oder die Weiterentwicklung von Anwendungen des IT-Planungsrats umfassen. Die Projektgruppen formulieren Anforderungen im Rahmen der Projekte und geben der Einrichtung, die die Projektarbeit durchführt oder koordiniert, fachliches Feedback zu Projektergebnissen. Die Projektgruppen sind temporärer Natur, d. h. auf die Dauer der Projekte beschränkt. Sie bestehen aus Mitgliedern von Bund, Ländern und Kommunen, die die Bedarfs- bzw. Nutzerseite repräsentieren. Bedarfsweise können externe Experten (z. B. aus der Wissenschaft und der Wirtschaft oder von IT-Dienstleistern) in beratender Funktion zu Projektgruppen geladen werden.

**Anwendungsgruppen** haben in diesem Gesamtbild eine Anforderungs- und Rückkopplungsfunktion für die Anwendungen des IT-Planungsrats. Diese Gremien formulieren Anforderungen und geben der Einrichtung – in ihrer Funktion als Betriebssteuerer – Feedback zu den Anwendungen. Ebenso dienen die Anwendungsgruppen als Foren für den fachlichen Austausch in Bezug auf die gemeinsamen Anwendungen. So wird hier z. B. der Bedarf zu Änderungen der Anwendungen formuliert und deren Weiterentwicklung initiiert. Im Rahmen der Anwendungsgruppen werden keine operativen Arbeiten (wie z. B. die Erarbeitung von Betriebskonzepten) erfolgen. Die Anwendungsgruppen setzen sich aus Anwendungsverantwortlichen von Bund, Ländern und – je nach Anwendung – auch von Kommunen zusammen, die die Nutzer bzw. Teilnehmer der Anwendungen vertreten. Dies können – je nach Anwendung – auch Redaktionsverantwortliche für E-Government-Anwendungen von Bund, Ländern und Kommunen sein.

### 3.2.4 Fazit

#### Begründung des empfohlenen Organisationsmodells einer eigenständigen Einrichtung

Im Ergebnis der durchgeführten Bewertung erfüllt die eigenständige Einrichtung – unter den vier betrachteten Organisationsmodellen – die zugrunde gelegten Bewertungskriterien am besten. Zudem sprechen rechtliche Gründe für dieses Organisationsmodell (s. dazu die rechtliche Ausgestaltung unter 3.3). Die weiteren drei betrachteten Organisationsmodelle (Ausbau der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats, Ansiedlung bei IT-Dienstleister, nachgeordnete Behörde) weisen unter diesen Bewertungskriterien funktionale Defizite auf. Ferner werden diese drei Modelle dem gemeinschaftlichen, föderalen Charakter weniger gerecht. Folgende Punkte sprechen für die eigenständige Einrichtung:

**Effektive Steuerung durch den IT-Planungsrat:** Das Modell der eigenständigen Einrichtung ermöglicht – als einziges unter den betrachteten Organisationsmodellen – eine institutionelle Beteiligung aller Mitglieder des IT-Planungsrats sowie eine unmittelbare Steuerung durch den IT-Planungsrat. Bei einer gemeinsamen Einrichtung ist zudem eine gemeinsame Rechtsaufsicht durch Bund und Länder möglich. Konflikte um die Steuerung von Ressourcen, wie sie im Fall der Ansiedlung von Ressourcen bei einem einzelnen Mitglied auftreten können, werden vermieden, da es sich um zweckgebundene Ressourcen im alleinigen Verfügungsbereich des IT-Planungsrats handelt.

**Anpassungsfähigkeit:** Die eigenständige Einrichtung bietet die Möglichkeit zur Anpassung der Organisation an veränderte Anforderungen und Rahmenbedingungen. Dieser Faktor ist insbesondere für die IT-Aufgaben von Bedeutung, da diese durch Projektarbeit und ein dynamisches Umfeld mit wechselnden Anforderungen geprägt ist. Durch die Einrichtung wird – im Vergleich zu den anderen Organisationsmodellen – die heutige Abhängigkeit von der Personalbereitstellung durch Bund und Länder reduziert. Auch ermöglicht die Einrichtung eine flexible Gewinnung von IT-Personal für die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben. Der eigenständigen Einrichtung kommt zugute, dass sie als eine auf IT-Kooperation spezialisierte Einheit eine hohe Attraktivität für Spezialisten bieten kann.

**Stärkung der Auftraggeberrolle des IT-Planungsrats:** Der IT-Planungsrat kann durch die Einrichtung als Auftraggeber auftreten und die IT-Nachfrage seiner Mitglieder bündeln. Somit wird die heutige Abhängigkeit bei der Durchführung von Beschaffungen durch Bund oder Länder im Auftrag des IT-Planungsrats reduziert. Bei der Einrichtung werden IT-Nachfrage und IT-Angebot konsequent getrennt. Die Einrichtung vertritt als „unabhängiger Akteur“ die gemeinsame IT-Nachfrage im Rahmen des IT-Planungsrats. Ferner wird die Einrichtung eine hohe Leistungstransparenz und die Möglichkeit zur bedarfsgerechten Verrechnung von Leistungen unter den Kooperationspartnern bieten.

**Effizienzpotenzial:** Das Modell der eigenständigen Einrichtung bietet ein hohes Effizienzpotenzial, indem die bestehenden operativen Strukturen des IT-Planungsrats integriert und somit Synergien aus den bestehenden Strukturen gewonnen werden können, insbesondere ermöglicht sie die Bündelung von Expertise und gemeinschaftlichen Personalressourcen.

**Abwicklungsaufwand für IT-Kooperationen:** Der Aufwand der Kooperationspartner zur Umsetzung einer IT-Kooperation wird durch die eigenständige Einrichtung reduziert. In Abhängigkeit von der Rechtsform kann ein Inhouse-Verhältnis zwischen der Einrichtung und den Beteiligten etabliert werden, das u. a. den Aufwand für die rechtlichen Aufgaben reduziert (s. rechtliche Ausgestaltung unter 3.3.3). Auch die Rechtsfähigkeit der Einrichtung wirkt aufwands- und damit kostenreduzierend, da gemeinsame Beschaffungen für IT-Kooperationen erfolgen können. Ebenso wird die haushälterische Abwicklung der IT-Kooperation durch einen eigenen Haushalt bzw. ein eigenes Budget der Einrichtung vereinfacht und flexibilisiert werden.

**Errichtungsaufwand der Organisation:** Die Umsetzung einer eigenständigen Einrichtung erfordert einen einmaligen Errichtungsaufwand. Der konkrete Errichtungsaufwand ist u. a. abhängig von der Rechtsform und der Ausgestaltung des Errichtungsprozesses. Es kann jedoch nicht per se mit einem Mehraufwand gegenüber anderen Organisationsmodellen kalkuliert werden, denn auch bei letzteren bedarf es



der Regelung des Verhältnisses zwischen dem Einrichtungsträger (Bund oder ein Land) und den anderen Mitgliedern des IT-Planungsrats. Das Aufwandsverhältnis einer gemeinsamen Einrichtung wird zudem durch den hier vergleichsweise geringen Abwicklungsaufwand für IT-Kooperationen positiv beeinflusst werden.

Folgende Punkte sprechen gegen die Umsetzung der alternativen Organisationsmodelle:

Das Modell des **Ausbaus der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats** wird von der Arbeitsgruppe **nicht empfohlen**, da eine Einheit als Teil eines Ministeriums nicht unmittelbar und ausschließlich vom IT-Planungsrat gesteuert werden kann. Der IT-Planungsrat hat bei diesem Modell nicht die alleinige und unmittelbare Steuerungsfunktion inne. Die Steuerung des Ressourceneinsatzes sowie die Dienst- und Fachaufsicht würden – wie auch heute – dem Bundesministerium des Innern obliegen. In Bezug auf die Flexibilität und Transparenz gemeinschaftlicher Finanzmittel sind der Geschäftsstelle durch die Kameralistik Grenzen gesetzt. Auch bei der Mittelverwendung (z. B. für mehrjährige IT-Vorhaben) ist man durch das Haushaltsrecht in der Flexibilität eingeschränkt. Die Erweiterung der Aufgaben der Geschäftsstelle über die unmittelbare Sitzungsvorbereitung hinaus, hat sich in der Praxis nach Erfahrung der Beteiligten von Bund und Ländern **nicht bewährt**. Die Geschäftsstelle ist als Teil des Ministeriums in der operativen Flexibilität eingeschränkt. Zudem sieht das definierte Aufgabenprofil (vgl. 3.1) einige Aufgaben vor, die keine ministeriellen Aufgaben sind bzw. im Ministerialumfeld nicht adäquat angesiedelt sind. Nach Erfahrung der Mitarbeiter der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats stößt das Modell in der Praxis bereits heute an seine Grenzen: So ist die Gewinnung von spezialisiertem IT-Personal im Ministerialumfeld schwierig. Ebenso ist die Attraktivität für IT-Personal im Ministerialumfeld – im Vergleich zu spezialisierten Einheiten – geringer.

Das Modell der **Ansiedlung bei einem IT-Dienstleister** wird nicht empfohlen, da dieses Organisationsmodell nicht der Prämisse der Trennung von IT-Nachfrage und IT-Angebot gerecht wird. Bei der Ansiedlung bei einem öffentlichen IT-Dienstleister kann nicht per se von der Unabhängigkeit der Einrichtung ausgegangen werden. Auftragsvergaben für den IT-Planungsrat sind bei diesem Modell kritisch zu beurteilen. Eine vergaberechtlich einwandfreie Lösung ist bei diesem Modell – wenn überhaupt – nur mit hohem Aufwand zu realisieren. Zudem ist bei diesem Modell kritisch zu hinterfragen, ob Planungs- und Koordinierungsaufgaben – wie sie die Einrichtung wahrnimmt – Aufgaben eines öffentlichen IT-Dienstleisters sein können. Wie bei den anderen ausgeschlossenen Modellen gilt hier, dass eine unmittelbare Steuerung der Einrichtung durch den IT-Planungsrat nicht möglich ist. Die Steuerung bzw. Aufsicht der Einrichtung würde beim Träger bzw. Eigentümer des IT-Dienstleisters liegen. Eine gemeinsame Rechtsaufsicht über die Einrichtung – als Teil eines bestehenden IT-Dienstleisters – ist schwierig zu konstruieren.

Das Modell einer **nachgeordneten Behörde** wird nicht empfohlen, da eine nachgeordnete Behörde einen originären Dienstherrn hat und nicht unmittelbar durch den IT-Planungsrat gesteuert bzw. beaufsichtigt werden kann. Das Ministerium (des Bundes oder eines Landes), in dessen Geschäftsbereich die Behörde angesiedelt würde, hätte durch die Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht einen hohen Einfluss auf deren Aktivitäten. Eine gemeinsame Aufsicht ist auch hier schwierig zu konstruieren. Die Planung der Einrichtung würde zudem eine zeitintensive Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde erfordern. Auch die Flexibilität ist hier relativ gering, da eine nachgeordnete Behörde an die Regeln des Geschäftsbereichs gebunden ist. Dies betrifft v. a. die haushälterische Abwicklung und die Personalgewinnung. Zudem ist bei der Abwicklung von IT-Kooperationen aufgrund der Einbettung der Behörde in die Kernverwaltung des Bundes oder eines Landes mit einem gegenüber einer eigenständigen Einrichtung höheren Aufwand in rechtlicher und haushälterischer Hinsicht zu rechnen.

### **Begründung der empfohlenen institutionellen Strukturen**

Die Empfehlungen zu den zukünftigen institutionellen Strukturen des IT-Planungsrats sind geeignet, die gewachsenen, heterogenen Strukturen in Richtung einer **systematischen föderalen IT-Governance** weiterzuentwickeln. Zusammen mit der gemeinsamen Einrichtung ist die Anpassung der institutionellen

Strukturen ein konsequenter und notwendiger Schritt, um die Zusammenarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats nachhaltig und professionell auszurichten. Die Analyse hat ergeben, dass die heutigen Strukturen aufgrund des Umfangs, der Redundanzen, der Arbeitsbelastung der Vertreter von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden für Projekt- und Gremienarbeit sowie der Abhängigkeit von einzelnen Akteuren an die Grenzen der Leistungsfähigkeit und Steuerbarkeit stoßen.

Die vorgeschlagenen institutionellen Strukturen weisen folgende **Vorteile** gegenüber dem Status quo auf:

**Einheitliche Steuerung durch den IT-Planungsrat:** Entscheidungswege werden vereinheitlicht und die Entscheidungskompetenz beim IT-Planungsrat konzentriert. Die Steuerung der föderalen IT-Kooperation erfolgt aus einer Hand: Der IT-Planungsrat nimmt seine Originärfunktion gemäß IT-Staatsvertrag, die Funktion des Steuerungsgremiums für Projekte und Anwendungen sowie die Funktion des Steuerungs- bzw. Aufsichtsgremiums für die gemeinsame Einrichtung wahr.

**Reduktion von Aufwänden für Projekt- und Gremienarbeit:** Die Aufwände bei den Verantwortlichen von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden für die Projekt- und Gremienarbeit werden reduziert. Die Aufwandsreduktion erfolgt u. a. durch Fokussierung auf die Formulierung von Anforderungen, die Bündelung von Aufgaben in der Einrichtung sowie eine klare Rollenverteilung zwischen den Mitgliedern des IT-Planungsrats und der gemeinsamen Einrichtung.

**Homogene Strukturen für Projekte und Anwendungen:** Die heute heterogenen Verantwortlichkeiten für Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats werden in Bezug auf Aufbau und Aufgaben vereinheitlicht. Die institutionelle Komplexität kann insgesamt reduziert und die Transparenz der Strukturen des IT-Planungsrats erhöht werden. Gleichzeitig wird ein Standard für die Gremienarbeit definiert, der auf die künftigen IT-Vorhaben des IT-Planungsrats angewendet werden kann.

**Systematischer Dialog mit den Anspruchsgruppen:** Die empfohlenen institutionellen Strukturen sehen einen systematischen Dialog mit den Anspruchsgruppen des IT-Planungsrats in der öffentlichen Verwaltung vor. Durch diesen Dialog können gemeinsamer IT-Bedarf und Möglichkeiten zur föderalen IT-Kooperation künftig effektiver identifiziert und gemeinsam angegangen werden.

## 3.3 Rechtliche Ausgestaltung

### 3.3.1 Überblick

In Bezug auf die rechtliche Ausgestaltung der eigenständigen Einrichtung werden zwei Schwerpunkte behandelt: Den ersten Schwerpunkt bildet die **Auswahl einer geeigneten Rechtsform** für die gemeinsame Einrichtung und deren weitere Ausgestaltung. Den zweiten Schwerpunkt bilden **spezifische Rechtsfragen**, die aus der Zusammenarbeit der Einrichtung mit weiteren Beteiligten auf Basis des definierten Aufgabenprofils resultieren<sup>5</sup>. Hierzu ist es erforderlich, die einschlägigen Rechtsnormen und -gebiete zu ermitteln und zu bewerten, welche rechtlichen Anforderungen aus dem Aufgabenprofil und dem Konstrukt einer gemeinsamen Einrichtung resultieren, sowie Beteiligungsmodelle und Vergabemodi für die potenziellen Beteiligten (Bund, Länder, Kommunen) zu benennen. Es werden sowohl privat- als auch öffentlich-rechtliche Ausgestaltungsmöglichkeiten in die Betrachtung einbezogen. Im Ergebnis wird ein potenzielles Rechtskonstrukt für die gemeinsame Einrichtung beschrieben, der – im Kontext des IT-Staatsvertrags – bestehende gesetzgeberische Handlungsbedarf dargestellt und eine vergaberechtliche Bewertung vorgenommen.

Die Betrachtung des Rechtsrahmens ebenenübergreifender Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT ist – trotz Art. 91c GG, IT-Staatsvertrag und IT-Planungsrat – erforderlich, da eine Vielzahl von Regelungen, welche die Zusammenarbeit bestimmen und dabei eine heterogene Struktur aufweisen, existiert (z. B. die für die Verwaltungsvereinbarungen der Anwendungen und Regelungen der Projekte des IT-Planungsrats). Diese Vielfalt der Kooperationsformen erhöht den Abstimmungsbedarf. Es fehlen „Blaupausen“ für eine rechtssichere ebenenübergreifende IT-Kooperation mit der Folge, dass die Etablierung neuer bzw. der Ausbau bestehender IT-Kooperationen jeweils mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Die Bündelung von IT-Kooperationen in einer gemeinsamen Einrichtung wäre in Kombination mit deren rechtlichen „Serviceaufgaben“, wie z. B. die Bereitstellung von Standardverträgen und die Rechtsberatung von IT-Kooperationen (s. detailliertes Aufgabenprofil unter 3.1), geeignet, hier Abhilfe zu schaffen.

Die fehlende Auftraggeberfähigkeit des IT-Planungsrats und seiner Gremien erschwert in diesem Zusammenhang einen Ausbau der institutionalisierten Zusammenarbeit für - auch vergaberechtlich - rechtssichere Formen von Kooperation.

### 3.3.2 Prämissen

Der **rechtliche Rahmen** der gemeinsamen Einrichtung orientiert sich an folgenden Prämissen:

- **Rechts- und auftraggeberfähige Einheit:** Die gemeinsame Einrichtung ist rechtsfähig und fungiert als Auftraggeber für Aufträge im Rahmen des IT-Planungsrats.
- **Gemeinsame Aufsicht:** Die Einrichtung unterliegt einer gemeinsamen Aufsicht durch Bund und Länder.
- **Funktionale Rechtsform:** Die Rechtsform muss funktionalen Anforderungen folgen, so dass das gesamte Spektrum von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtsformen in den Blick zu nehmen ist. Gleichwohl sind eine geringe Komplexität der Rechtsform und eine einfache Beteiligungsmöglichkeit an der Einrichtung anzustreben.

---

<sup>5</sup> Nicht näher thematisiert wird die grundsätzliche Zulässigkeit der beabsichtigten Zusammenarbeit, z. B. unter dem Aspekt der (unzulässigen) Mischverwaltung. Selbst wenn man die vom BVerfG entwickelte Argumentation der vollständigen eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung auch für unterstützende Funktionen wie die IT für anwendbar erachtet, ist mit Art. 91c GG eine ausdrückliche Legitimation erfolgt. Art. 91c GG ist auch nicht mit dem IT-Staatsvertrag so ausgefüllt worden, dass kein Raum für anderweitige Kooperationsformen – „neben“ oder „unterhalb“ des IT-Planungsrats – mehr bleibt. Eine zusätzliche – über den IT-Staatsvertrag hinausgehende – Kompetenzverschiebung bzw. Aufgabenverlagerung auf die gemeinsame Einrichtung ist ohnehin nicht beabsichtigt.

- **Vergaberechtsfreiheit zwischen Einrichtung und Beteiligten:** Angesichts der zunehmenden Durchdringung des innerstaatlichen Organisationsrechts durch das europäische Vergaberecht ist die Vergaberechtsfreiheit im Verhältnis von der Einrichtung und den beteiligten Verwaltungen (z. B. über die Inhouse-Vergabe) gewährleistet.

### 3.3.3 Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund wird die Schaffung einer vom IT-Planungsrat gemeinsam getragenen, eigenständigen und eigenverantwortlichen Einrichtung empfohlen. Eine solche muss mit eigener Rechtsfähigkeit ausgestattet sein, ist Träger eigener Rechte und Pflichten und somit auch verantwortliches Zurechnungsobjekt für die wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben (v. a. Planung und Koordinierung).

Um gemeinsame öffentliche Aufgaben verantworten zu können, muss die Einrichtung in einer öffentlich-rechtlichen Organisation und Rechtsform realisiert werden (z. B. Anstalt öffentlichen Rechts oder eine beliebige private Rechtsform). Dies ermöglicht eine echte Aufgabenträgerschaft, während private Rechtsformen (z. B. GmbH und eingetragene Genossenschaft [eG]) lediglich als Erfüllungsgehilfe bzw. Verwaltungshelfer der Beteiligten agieren können. Eine gemeinsame Bund-Länder-Anstalt (des öffentlichen Rechts) erscheint angesichts der Aufgaben der gemeinsamen Einrichtung die sachgerechte und zudem rechtssicherste Rechtsform.

Es wird eine moderate Fortentwicklung des IT-Staatsvertrags in Form eines sog. Ermöglichungsmodells empfohlen. Die Gründung der Einrichtung für den IT-Planungsrat würde sich nicht unmittelbar durch einen (geänderten IT-)Staatsvertrag vollziehen; dieser enthielte lediglich die Legitimation der Gründung durch ein Verwaltungsabkommen. Das Gesetz (Staatsvertrag) müsste daher nur einige wenige wesentliche Aspekte (Aufgaben, Organe, Aufsicht) regeln. Der weitere Rechtsrahmen und der Aufbau der Einrichtung wären der Exekutive überantwortet.

Angesichts des ebenenübergreifenden Charakters und des Umstandes, dass die bestehenden Aufgaben, Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats auf die gemeinsame Einrichtung überführt werden, ist – obwohl rechtlich verschiedene Modelle denkbar sind – eine Gründung unter Beteiligung aller Mitglieder des IT-Planungsrats anzustreben.

Es erscheint sinnvoll, eine Rechtsform zu wählen, bei der es möglich ist, die Aufsichtsfunktionen (z. B. Verwaltungs- oder Aufsichtsrat, Gesellschafter- oder Mitgliederversammlung) ausschließlich dem IT-Planungsrat zuzuweisen. Dieser würde zukünftig neben seiner Originärfunktion (aus dem IT-Staatsvertrag) die Aufsicht ausüben und als Steuerungsgremium von Projekten und Anwendungen agieren (s. 3.2.3 für Vorschlag zu institutionellen Strukturen des IT-Planungsrats).

Unter diesen Umständen wäre auch die Repräsentation der Kommunen in der Einrichtung gewährleistet, so dass es keiner institutionalisierten Beteiligung der Kommunen bedürfte.

Eine öffentlich-rechtliche Rechtsform mit institutionalisierter Beteiligung, eine Anstalt öffentlichen Rechts, ist hinsichtlich der Kooperation als solcher vergaberechtlich unbedenklich, da die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ohnehin mangels Leistungsaustauschs nicht vom Vergaberecht erfasst wird und überdies die Inhouse-Voraussetzungen verwirklicht werden können.

### 3.3.4 Begründung

#### Eigenständige Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit

Das Organisationsmodell einer eigenständigen Einrichtung ist aus rechtlicher Sicht gegenüber den anderen betrachteten Modellen zu bevorzugen (s. die betrachteten Varianten für das Organisationsmodell unter 3.2.1). Selbst bei einem Verzicht auf eine eigenständige Einrichtung wären der Aufwand und die Transaktionskosten vergleichbar. Es bedürfte einer ausführlichen Regelung der Verhältnisse zwischen dem Träger der Einrichtung (z. B. einer Bundes- oder Landesbehörde) und den weiteren – dann notwen-

digerweise nicht-institutionalisiert – Beteiligten. Steuerungs-, Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten der übrigen Beteiligten sind in einem solchen Konstrukt zwar auch nicht-institutionalisiert gestaltbar, sie bleiben aber immer unterhalb der Rolle, die z. B. mit einer Anstaltsträgerschaft oder einer Gesellschafterstellung einhergeht.

Die Einbindung der Einrichtung in die Aufsichtsstrukturen einer bestehenden Einrichtung des Bundes oder eines Landes entspricht nicht dem ebenenübergreifenden Ansatz. Eine Abteilung o. ä. dürfte sich aus einer bestehenden Behörde nicht so „herauslösen“ lassen, dass eine gemeinsame Aufsicht ermöglicht wird. Zudem verdeutlicht eine eigenständige Rechtspersönlichkeit, dass die übertragenen Aufgaben von der Einrichtung eigenverantwortlich – gesteuert durch ein Aufsichtsgremium (vorzugsweise den IT-Planungsrat) – wahrgenommen werden, was im Fall der Eingliederung in vorhandene Strukturen kaum denkbar ist. Im Fall, dass verschiedene Standorte der Einrichtung existieren, bietet nur eine eigenständige Einrichtung den Vorteil der Einbindung in eine einheitliche Hierarchie bzw. Steuerung.

Aus Gründen rechtsstaatlicher und demokratischer Verantwortungszurechnung müssen Aufgaben rechtssicher ihren Trägern zugeordnet werden können. Dies ist im Fall einer eigenständigen Einrichtung mit eigenen Aufgaben, Rechten und Pflichten gewährleistet, da sie als eigenständiges Zurechnungsobjekt und Träger von öffentlichen Aufgaben in Erscheinung tritt. Die Integration in einen bestehenden IT-Dienstleister der öffentlichen Hand würde zur Vermischung von Auftragnehmer- und Auftraggeberfunktionen führen. Auch in Bezug auf vergaberechtliche Aspekte ist die institutionalisierte Form der Zusammenarbeit die rechtssicherste Variante.

### Öffentlich-rechtliche Organisationsform

Angesichts der Rechtsformwahlfreiheit der öffentlichen Hand stünden sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Rechtsformen zur Realisierung einer eigenständigen Einrichtung zur Verfügung. Absolute Grenzen, die die z. B. Wahl privater Organisations- und Rechtsformen verbieten, existieren nicht. Das Spektrum der Aufgaben, die von der Einrichtung wahrgenommen werden, stellt sich aber in Teilen als gemeinsame Wahrnehmung originärer, öffentlicher Aufgaben dar (vgl. Aufgabenprofil unter 3.1). Eine öffentlich-rechtliche Einrichtung ist – als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung<sup>6</sup> – in der Lage, selbstständiger und eigenverantwortlicher Träger solcher Aufgaben zu werden, während ein privates Rechtssubjekt (auch in Form einer hundertprozentigen Eigengesellschaft) lediglich Erfüllungsgehilfe bzw. Verwaltungshelfer ist.

Zumindest Teile des Aufgabenprofils sind ministerieller (hoheitlicher, öffentlich-rechtlicher) Natur (z. B. Planung und Koordinierung) und müssen daher zwingend von öffentlicher Seite wahrgenommen werden. Diese Funktionen können im Rahmen der Organisationshoheit auch – wie im IT-Planungsrat – gemeinsam (einschließlich gemeinsamer Entscheidungen<sup>7</sup>) realisiert werden, eine vollständige Auslagerung – z. B. auf externe IT-Dienstleister – ist hingegen nicht zulässig (so muss z. B. die Definition von Anforderungen von der öffentlichen Hand verantwortet werden). Gleiches gilt auch für eine – nicht beliebene – Eigengesellschaft, deren Handlungsspektrum auf privatrechtliches Handeln beschränkt ist. Ausgehend von der konkreten Definition des Aufgabenprofils ist also eine Rechtsform des öffentlichen Rechts sachgerecht, da dies der „Eigenverwaltung“ durch die Beteiligten entspricht. Eine zusätzliche, über den IT-Staatsvertrag, hinausgehende Kompetenzverschiebung und Aufgabenverlagerung ist in der Etablierung

---

<sup>6</sup> Auch ein beliehenes privates Rechtssubjekt (z. B. eine eingetragene Genossenschaft oder eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung) ist der mittelbaren Staatsverwaltung – also im hier maßgeblichen Verständnis: den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen – zuzuordnen; vgl. Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 86 Rn. 76, 77.

<sup>7</sup> Von der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung und Entscheidung ist die bei den Beteiligten verbleibende Verantwortung zu unterscheiden. Diese kann nicht delegiert werden und wird als die Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse gegenüber der Einrichtung ausgeübt.



einer gemeinsamen Einrichtung nicht zu sehen. Sie dient der Effektivierung der Funktionen des IT-Planungsrats.

Neben diesem Kernargument sprechen weitere Aspekte für eine Realisierung der gemeinsamen Einrichtung als öffentlich-rechtliche Organisation: nur eine öffentlich-rechtliche Einrichtung verfügt über Dienstherrneigenschaft, d. h. die Möglichkeit, Beamte einzusetzen. Eine öffentlich-rechtliche Organisation ermöglicht die Zuweisung von Aufsichtsfunktionen an den IT-Planungsrat – ein ebenfalls öffentlich-rechtlich konstituiertes Gremium. Die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform stützt zudem das Argument, dass es sich zum Teil um die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handelt, die vergaberechtlich nicht relevant ist. Die Abgrenzung von Mandat (Übertragung der Aufgabenwahrnehmung) und Delegation (Übertragung der Aufgabenträgerschaft) ist zwar nicht unmittelbar vergaberechtlich relevanter Maßstab, aber als inhaltliches Argument weiterhin geeignet. Auch bei der Vergaberechtsfreiheit nicht-institutionalisierter Zusammenarbeit von öffentlichen Einrichtungen stellen EuGH und Rechtsprechung auf die „öffentliche Aufgabe“ und deren gemeinsame Wahrnehmung ab. Hinzu kommt die ggf. konstruierbare Umsatzsteuerfreiheit über die Hoheitlichkeit der Aufgaben bzw. eine Beistandsleistung. Die zukünftige Anerkennung dieser Ausnahmen ist zwar fraglich – in jedem Fall aber auf öffentlich-rechtliche Organisationen und ihr Interagieren beschränkt.

Demgegenüber wäre die Wahl privater Rechtsformen ihrerseits mit dem Vorteil der größeren Flexibilität bei ihrer Gründung (v. a. bei einer gemeinsamen Gründung mit allen Beteiligten zum gleichen Zeitpunkt) und hinsichtlich der Fortentwicklung der Aufgaben verbunden. Hinzu kommt die ggf. vereinfachte Möglichkeit einer qualifikationsangemessenen Vergütung, da sich die private Rechtsform leichter ohne eine Tarifbindung realisieren lässt (s. dazu 3.4 Personal). Dieser Unterschied ist allerdings nicht rechtlich fundiert, sondern politischen Erwägungen geschuldet (so besitzt auch die Anstalt öffentlichen Rechts grundsätzlich eigene Tariffähigkeit und unterliegt nicht zwangsläufig dem TVL/TVöD).

### Organisation als Anstalt öffentlichen Rechts

Innerhalb der denkbaren öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ist die Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts (gemeinsame Einrichtung als Zusammenfassung sachlicher und personeller Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben) die vorzugswürdige Lösung. Dies gilt auch im Vergleich zu einem alternativ denkbaren Beleihungsmodell (z. B. der Gründung einer eingetragenen Genossenschaft oder einer Gesellschaft verbunden mit einer Beleihung zur Wahrnehmung auch hoheitlicher Aufgaben).<sup>8</sup> Die genannten privaten Rechtsformen zeichnen sich zwar grundsätzlich durch Flexibilität hinsichtlich des Gesellschaftszwecks und des Unternehmensgegenstands sowie einfache Mechanismen zur Aufnahme neuer Gesellschafter bzw. Genossenschaftsmitglieder aus. Die Rechtsform der Genossenschaft kann sich dabei in besonderer Weise zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, vor allem im Bereich **gemeinsamer Beschaffung in privatrechtlicher Form** eignen. Bei der gemeinsamen Einrichtung stehen jedoch vor allem **Aufgaben** der strategischen IT-Planung und IT-Koordinierung im Vordergrund, die typischerweise von Ministerien selbst wahrgenommen werden (s. Aufgabenprofil der Einrichtung unter 3.1). Diese genuin hoheitlichen Aufgaben können von einer Genossenschaft (oder GmbH) jedoch nur in Verbindung mit einer **Beleihung** wahrgenommen werden. Da die Einrichtung als Bund-Länder Organisation angelegt ist, wäre zu prüfen, ob eine entsprechende Beleihung **vom Bund und von allen Bundesländern gesondert** erfolgen müsste oder z. B. auch eine Beleihung einer gemeinsamen Einrichtung über ein Bundesgesetz in Betracht kommt.

Der damit verbundene erhöhte Verfahrensaufwand überwiegt nach Einschätzung der Arbeitsgruppe die möglichen Vorteile deutlich, die generell mit der Flexibilität einer Genossenschaft und GmbH-Gründung verbunden sein können. Zusätzliche Unwägbarkeiten ergeben sich daraus, dass mit der Figur einer parallelen Bund-Länder Beleihung rechtliches Neuland beschritten werden würde. Fraglich erscheint zudem,

---

<sup>8</sup> Die Wahl der Rechtsform einer (öffentlich-rechtlichen) Stiftung oder einer Körperschaft öffentlichen Rechts ist eher fernliegend.



ob das Aufgabenprofil (vgl. dazu 3.1.3) der Einrichtung in Gänze einem zulässigen Genossenschaftszweck i. S. d. § 1 Abs. 1 GenG entspricht und ob eine vollständige Gremienidentität zum IT-Planungsrat zu realisieren ist, da die Grundstrukturen (Generalversammlung, Aufsichtsrat, Vorstand) vom Genossenschaftsgesetz vorgegeben werden und nicht zur Disposition von Bund und Ländern im Rahmen einer Gründung stehen. Von daher ist die Anstalt öffentlichen Rechts im Ergebnis vorzuziehen.

### **Folgefragen einer öffentlich-rechtlichen Organisation**

Die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform<sup>9</sup> bietet hinreichende Flexibilität, um eine Anschlussfähigkeit an IT-Staatsvertrag und IT-Planungsrat sowie Fortentwicklungsmöglichkeiten zu gewährleisten.

#### **Anpassungsfähigkeit der Einrichtung**

Angesichts der dynamischen Entwicklungen im Bereich der (öffentlichen) IT müssen die rechtlichen Grundlagen der gemeinsamen Einrichtung Fortentwicklungsoptionen beinhalten. Trotz gesetzlicher Fundierung – und damit ggf. erschwerter Anpassungen – bietet das Instrument der Anstalt öffentlichen Rechts ausreichend Handlungsspielraum. Hinsichtlich des zulässigen Determinierungsgrades einer gesetzlichen Regelung oder eines Staatsvertrags ist zu beachten, dass das Erfordernis eines Anstaltsgründungsgesetzes bzw. Staatsvertrags lediglich dem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt geschuldet ist. Inhaltlich ließe sich die beabsichtigte Kooperation bei der IT-Steuerung auch durch ein Verwaltungsabkommen realisieren – jedoch ohne die Etablierung einer eigenständigen (öffentlich-rechtlichen) Rechtspersönlichkeit. Hinzu kommt, dass der einfache Gesetzgeber nur bedingt Einfluss auf Materien nehmen darf, die verfassungsrechtlich aufgrund des Ressortprinzips der eigenverantwortlichen Wahrnehmung durch den jeweiligen Minister zugewiesen sind (Kernbereich der Exekutive). Daraus folgt die Pflicht, z. B. in einem Ermöglichungsmodell, in dem gesetzlich zur Gründung durch Verwaltungsabkommen ermächtigt wird, den Regierungen bzw. Ministerien hinreichend Gestaltungsspielraum zu belassen. So muss der grundsätzliche Aufgabenumfang bzw. die zulässig von der Einrichtung wahrnehmbaren Funktionen zwar als wesentliche Frage im Gesetz definiert sein; ein abschließender Aufgabenkatalog kann aber vermieden werden<sup>10</sup>. Denkbar sind Erweiterungsmöglichkeiten durch öffentlich-rechtlichen Vertrag<sup>11</sup> (soweit im Gesetz ein Rahmen definiert wird, liegt kein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot vor); auch für andere (zunächst nicht) Beteiligte<sup>12</sup>. Hinzu kommt die Möglichkeit, den Aufgabenbestand in einem (Gründungs-)Verwaltungsabkommen und/oder im Rahmen der Vorgaben des IT-Planungsrats, der als Steuerungs- und Aufsichtsgremium agiert, der Anstaltssatzung zu konkretisieren.

#### **Gründung der Einrichtung sowie Bei- und Austritt**

Die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts kann sich auf verschiedenen Wegen vollziehen, wobei jeweils das Verhältnis zum IT-Staatsvertrag beachtet werden muss. Grundsätzlich wird vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Einrichtung empfohlen, die gemeinsame Gründung durch alle Beteiligten anzu-

---

<sup>9</sup> Im Folgenden werden die Folgefragen einer Anstalt öffentlichen Rechts betrachtet; das Modell der Beileihung eines privaten Rechtssubjekts ist ähnlich zu bewerten; hinzu kommen jedoch die Rechtsfragen, die aus der Kombination von Gesellschaftsgründung und dem gesetzgeberischem Akt der Beileihung resultieren.

<sup>10</sup> Denkbar erscheint vor allem eine Kombination von allgemeiner Aufgabenbeschreibung („Die Einrichtung dient der föderalen IT-Planung, der Zusammenfassung von IT-Kooperationen ...“) und nicht-abschließenden Regelbeispielen („... Hierzu zählen insbesondere, ...“).

<sup>11</sup> Beispiel: „Das Bundesministerium der Finanzen kann der Bundesanstalt weitere Aufgaben übertragen und diese wieder entziehen.“ (§ 2 Abs. 7 S. 1 Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben [BImAG]).

<sup>12</sup> Beispiel: „Andere Bundesministerien können der Bundesanstalt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag weitere Aufgaben übertragen.“ (§ 2 Abs. 7 S. 2 BImAG).

streben. In Betracht kommt zwar auch die Gründung durch einen Beteiligten (Bund oder ein Land) und die nachfolgende Beteiligung weiterer Akteure durch Verwaltungsabkommen. Entweder lässt sich mit dem Beitritt eine echte Anstaltsträgerschaft begründen<sup>13</sup>, oder man beschränkt sich auf eine vertragliche Kooperation<sup>14</sup>. Denkbar ist auch eine gemeinsame Gründung durch Staatsvertrag bzw. eine Kombination beider Varianten in Form der Gründung durch mehrere Beteiligte durch Staatsvertrag verbunden mit der Option des späteren „Beitritts“.

Als Vorteil der Gründung lediglich durch einen Beteiligten erscheint der möglicherweise geringere gesetzgeberische Aufwand. Allerdings entspricht dieses Vorgehen weniger dem ebenenübergreifenden Ansatz und der Intention, den IT-Planungsrat, in dem alle Länder und der Bund vertreten sind, in seiner Rolle zu stärken. Zudem kann auch der Aufwand, der mit einem Beitritt durch Verwaltungsabkommen, verbunden ist, vergleichbar hoch sein wie bei einem Staatsvertrag. Ob der Beitritt der anderen Länder zu oder durch ein Verwaltungsabkommen eine Befassung des jeweiligen (Landes-)Parlaments erfordert, wäre nämlich anhand des jeweiligen Landes(verfassungs-)rechts zu prüfen (angesichts des Charakters der Aufgaben eigentlich nicht erforderlich, aber ggf. aufgrund des organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalts). Angesichts der thematischen Nähe zum IT-Staatsvertrag, der voraussichtlich ohnehin erforderlichen Anpassungen des IT-Staatsvertrags und vor allem des Ziels der Gremienidentität und der Überführung von Projekten und Anwendungen des IT-Planungsrats muss auf eine Beteiligung aller Länder und des Bundes hingewirkt werden<sup>15</sup>.

Denkbar wäre die Formulierung eines Beitrittsanspruchs (ggf. eines Beitrittsrechts)<sup>16</sup> zugunsten weiterer Mitglieder, da aufgrund der erforderlichen Vertragsanpassung sonst ein Ermessen der Anstalt (bzw. der Gründungsmitglieder) bestünde. Ein Austrittsrecht ergibt sich aus der jeweiligen Kündbarkeit der gewählten Vertragsform.

### „Ermöglichungsmodell“

Um den Aufwand der Anstaltsgründung gering zu halten und ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des IT-Staatsvertrags nicht mit inhaltlichen Details der Einrichtung zu überfrachten, ist ein Modell sachgerecht und rechtlich zulässig, in dem lediglich eine Anpassung des IT-Staatsvertrags vorgenommen. Diese wäre u. U. ohnehin im Falle einer Integration bzw. Auflösung der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats erforderlich (s. auch Organisation unter 3.2.3). Ziel ist dabei nicht die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts unmittelbar durch den IT-Staatsvertrag, sondern die Legitimierung einer Anstaltsgründung durch ein zeitlich nachfolgendes Verwaltungsabkommen. Dem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt ist insofern Genüge getan, da dieser sowohl die Schaffung einer Organisationseinheit durch als auch aufgrund Gesetzes (hier: aufgrund Staatsvertrags) legitimiert. Dabei kann sich der IT-Staatsvertrag auf die Regelung wesentlicher Aspekte (Aufgaben, Gremien, Aufsicht, Rolle des IT-Planungsrats) beschränken und Detailfragen in das Verwaltungsabkommen und die Satzung der Anstalt delegieren.

---

<sup>13</sup> Beispiele: § 1 Abs. 1 Dataport-Staatsvertrag; § 1 Abs. 5 Gesetz über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein“ (EAG SH).

<sup>14</sup> Beispiel: § 7 Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz).

<sup>15</sup> Die Überführung von Projekten mit anderen Beteiligungsstrukturen wäre zwar möglich, erforderte aber komplizierte neue Rechtskonstrukte und würde sich daher in Widerspruch zu der ursprünglichen Zielsetzung der gemeinsamen Einrichtung setzen. Umgekehrt bedeutet dies aber nicht, dass nicht auch Kooperationsprojekte in die Einrichtung überführt werden könnten, an denen nicht alle ihrer Träger beteiligt sind. Insofern müsste sichergestellt sein, dass das Aufsichtsgremium der gemeinsamen Einrichtung in seiner Funktion als Lenkungsausschuss dieser Projekte in anderer Zusammensetzung entscheidet.

<sup>16</sup> Ein Beitrittsrecht, also durch einseitige Erklärung des Beitrittswilligen, erscheint nur schwer zu realisieren, da der Beitritt zugleich eine Änderung der ursprünglichen Verträge bewirkt. Daher dürfte ein gegen die bisher Beteiligten gerichteter Anspruch die zielführende rechtliche Variante sein.

## Aufsicht

Die gesetzliche Grundlage (hier: Staatsvertrag) muss – nach der sog. Wesentlichkeitsrechtsprechung und um dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot zu entsprechen – die wesentlichen Aspekte regeln. Dies dürfte den Aufgabenbestand der Einrichtung, die Organe und ihre Funktionen, das Verhältnis zum IT-Planungsrat, die Grundfragen der Finanzierung sowie die Aufsicht über die Einrichtung betreffen. Hinsichtlich der Aufsicht ist zu beachten, dass aufgrund des Rechtsstaatsprinzips über jede Form der mittelbaren Staatsverwaltung eine Rechtsaufsicht sichergestellt sein muss. Demgegenüber besteht keine rechtliche Notwendigkeit für eine weitergehende Fachaufsicht. Sie widerspräche dem Zweck der Anstaltsgründung, da die Einrichtung – abgesehen von Kontroll- und Steuerungsfunktionen eines Aufsichtsgremiums – selbstständig den zugewiesenen Aufgabenbereich verantwortet. Insofern würde eine „fachliche Aufsicht“ vom Aufsichtsgremium, also z. B. einem Verwaltungsrat, wahrgenommen, in dem die Beteiligten repräsentiert sind und in dem sie ihre Verantwortung ausüben. Eine zusätzliche Fachaufsicht würde zu Doppelstrukturen führen. Im Rahmen der Rechtsaufsicht wäre eine gemeinsame Aufsicht aller Beteiligten sachgerecht – und rechtlich gefordert. Sie kann aber einer Stelle zur Wahrnehmung zugewiesen werden<sup>17</sup>.

## Verhältnis zum IT-Staatsvertrag

Das angedachte „Ermöglichungsmodell“ leitet über zu der Frage, in welchem Verhältnis die Einrichtung zum IT-Staatsvertrag und den durch diesen errichteten Gremien steht. Die Einrichtung lässt sich so ausgestalten, dass sie sich nicht in Widerspruch zu den Regelungen des IT-Staatsvertrags setzt und an die dort etablierten Gremien anschlussfähig bleibt.

## Widerspruch zu den Regelungen des IT-Staatsvertrags

Ein Widerspruch zum IT-Staatsvertrag kann vermieden werden. Strukturen „unterhalb“ oder „neben“ dem IT-Planungsrat schließt der IT-Staatsvertrag nicht negativ aus; eine „überschießende“ Regelungstendenz ist nicht erkennbar. Zudem legitimiert Art. 91c GG nicht nur eine Form der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der informationstechnischen Systeme. Daher richtet sich die Zulässigkeit weiterer IT-Kooperationen nach allgemeinen Grundsätzen. Sie kann sich nicht ausschließlich auf staatsvertraglicher Ebene vollziehen. Aufgrund der Zuordnung der Aufgaben einer gemeinsamen Einrichtung zur Organisationshoheit der Bundes- und Landesregierungen wäre die Etablierung der Einrichtung inhaltlich eigentlich durch Verwaltungsabkommen möglich, allerdings ohne eine eigene öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit zu schaffen; nur die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts bedarf aufgrund des organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalts eines Gesetzes (oder eines Staatsvertrags).

Bei der Verzahnung der Einrichtung mit dem IT-Planungsrat bzw. dem Übergang von bisherigen Funktionen im Kontext des IT-Planungsrats auf die gemeinsame Einrichtung wäre zu berücksichtigen, dass die Geschäftsstelle des IT-Planungsrats beim Bundesministerium des Innern von § 2 IT-Staatsvertrag vorgegeben ist (s. auch Organisation unter 3.2.3). Ein vollständiger Verzicht auf diese und die Integration der Funktionen in eine andere Einrichtung bedürfte daher einer Anpassung des IT-Staatsvertrags. Alternativ könnte die Geschäftsstelle auf die administrative Unterstützung des IT-Planungsrats und ihre staatsvertraglichen Aufgaben zurückgeführt werden. Dies entspräche den verschiedenen Funktionen, die der IT-Planungsrat zukünftig wahrnehmen würde: originäre IT-Planungsratsfunktion (für deren Vorbereitung weiterhin die Geschäftsstelle verantwortlich bliebe), Aufsichtsgremium der Einrichtung sowie Steuerungsgremium der Projekte und Anwendungen. Eine auf Grundlage dieser Funktionsdifferenzierung erfolgende enge Vernetzung von Geschäftsstelle und Einrichtung wäre kein Widerspruch zum IT-Staatsvertrag. Kä-

---

<sup>17</sup> Beispiel: „Die Rechtsaufsicht über die Anstalt obliegt den Trägerländern gemeinsam. Aufsichtsbehörde ist das für ressortübergreifende IT-Angelegenheiten zuständige Ministerium des Landes Schleswig-Holstein. Es führt die Aufsicht im Einvernehmen mit den für behördenübergreifende IT Angelegenheiten zuständigen Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg und der Freien Hansestadt Bremen und des Landes Sachsen-Anhalt. ...“ (§ 10 Dataport-Staatsvertrag).

me es – z. B. im Kontext des Ermöglichungsmodells – zu einer Änderung des IT-Staatsvertrags, ließe sich dies klarstellen.

### **Gremienidentität**

Das Ziel der Gremienidentität von Einrichtung und IT-Planungsrat lässt sich – auch ohne eine Anpassung des IT-Staatsvertrags – erreichen. Im Fall einer Anstalt öffentlichen Rechts muss das Gründungsgesetz (bzw. der Staatsvertrag) unmittelbar ein Aufsichtsgremium (Aufsichtsrat, Verwaltungsrat) beschreiben. Ansonsten wäre die Handlungsfähigkeit der Anstalt nur bei Existenz eines anderweitig konstituierten Gremiums gewährleistet. Die Aufgaben des vom Gründungsgesetz beschriebenen Aufsichtsgremiums können aber – gedanklich in einem zweiten Schritt – vom IT-Planungsrat wahrgenommen werden. Ein entsprechendes Vorgehen findet sich z. B. im IT-NetzG<sup>18</sup>.

### **Einbindung der kommunalen Ebene**

Die Kommunen sind im IT-Planungsrat über die kommunalen Spitzenverbände beratend vertreten, sie würden an den von der gemeinsamen Einrichtung zukünftig verantworteten Projekten und Anwendungen in unterschiedlicher Form partizipieren und ihre Interessen würden durch die Aufgabenwahrnehmung durch die Einrichtung berührt. Denkbar wäre die institutionalisierte Beteiligung (z. B. als Anstaltsträger), eine nicht-institutionalisierte Kooperation auf vertraglicher Basis, die Gründung gemeinsamer Tochtergesellschaften sowie ein Verzicht auf eine unmittelbare Einbindung der Kommunen in die gemeinsame Einrichtung. Die institutionalisierte Einbindung, z. B. als Anstaltsträger, wäre zwar rechtlich möglich und über „Vertretungsregeln“ gestaltbar<sup>19</sup>, dennoch entstünde ein komplizierteres Rechtskonstrukt und eine komplexe institutionelle Struktur. Zudem könnte eine bundesweit einheitliche Lösung die Besonderheiten im jeweiligen Land-Kommunen-Verhältnis nicht ausreichend berücksichtigen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass eine institutionalisierte Beteiligung ihrerseits in der Regel mit echten Aufsichts- und Steuerungsrechten einhergeht<sup>20</sup>, was wiederum in Konflikt mit dem Ziel der Gremienidentität stünde. Im IT-Planungsrat haben die Kommunen beratenden Status; im Aufsichtsgremium der Einrichtung wären sie mit Entscheidungsrechten auszustatten.

Angesichts der Einbindung der Kommunen im IT-Planungsrat ist eine weitergehende Einbeziehung nicht erforderlich – wenn und soweit neben dem IT-Planungsrat in seiner Funktion als Aufsichtsgremium der Einrichtung keine weiteren Steuerungsgremien ohne Einbindung der Kommunen etabliert werden. Zusätzlich wären eine anlassbezogene Einbindung der Kommunen auf der fachlichen Ebene in Projekte und Anwendungen sowie der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen denkbar<sup>21</sup>. Den Ländern stünden

---

<sup>18</sup> § 1 Abs. 2 Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 des Grundgesetzes (IT-NetzG): „Die Zusammenarbeit erfolgt im Koordinierungsgremium für das Verbindungsnetz (Koordinierungsgremium). Dem Koordinierungsgremium gehören als stimmberechtigte Mitglieder an: 1. die oder der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik als Vertreter des Bundes, 2. die zuständigen Vertreterinnen oder Vertreter der Länder“; § 1 Abs. 3 S. 1 IT-NetzG: „Besteht aufgrund einer für den Bund und alle Länder wirksamen Vereinbarung nach Artikel 91c Absatz 2 des Grundgesetzes über die Zusammenarbeit ein Gremium, das entsprechend den Vorgaben des Absatzes 2 Satz 2 besetzt ist (IT-Planungsrat), übernimmt dieses Gremium auch die Aufgaben des Koordinierungsgremiums nach Maßgabe dieses Gesetzes.“

<sup>19</sup> Beispiel: „Die Interessen der Gemeinden und Kreise werden in der Anstalt durch den Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag, den Städtebund Schleswig-Holstein, den Städtetag Schleswig-Holstein und den Schleswig-Holsteinischen Landkreistag vertreten.“ (§ 1 Abs. 6 EAG SH).

<sup>20</sup> Im Kontext des Beherrschungskriteriums bei der Inhouse-Vergabe dürfte ein solches Mitentscheidungsrecht zwingend sein.

<sup>21</sup> Diese unterliegen nicht zwingend dem europäischen Vergaberecht. So hat der EuGH klargestellt, dass eine Kooperation in Form der gemeinsamen Wahrnehmung öffentlichen Aufgaben von der Ausschreibungspflicht befreit sein kann – selbst wenn es an einer Institutionalisierung und dem Vorliegen der Inhouse-Kriterien fehlt; vgl. EuGH, Urt. vom 19.12.2012, C 159/11.

verschiedene Instrumente zur Verfügung, um eine Teilhabe der Kommunen an der Einrichtung und denjenigen Anwendungen und Projekten sicherzustellen, die auch auf die kommunale Ebene wirken.

### Vergaberechtliche Einschätzung

Unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten lässt sich die angedachte Kooperation von Bund und Ländern rechtssicher – und vergaberechtsfrei – ausgestalten. Zu unterscheiden sind die Begründung der Zusammenarbeit als solcher (z. B. in Form einer gemeinsamen Anstalt) und die Beschaffung von und durch die Einrichtung. Für diese Beschaffung ist von einer grundsätzlichen Geltung des Vergaberechts auszugehen, ggf. erscheint eine Differenzierung nach Auftragnehmern sowie eine Nutzung anerkannter Ausnahmen beim Vorliegen ihrer Voraussetzungen denkbar.

Demgegenüber unterläge die Kooperation als solche nicht dem Vergaberecht<sup>22</sup>. Weite Teile des Aufgabenprofils der Einrichtung (Planung, Koordinierung) sind nicht vom Vergaberecht erfasst, da nicht der Austausch von Leistungen betroffen ist, sondern die gemeinsame Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe. Diese unterliegt auch bei der nicht-institutionalisierten Zusammenarbeit nicht dem Vergaberecht<sup>23</sup>. Es existieren aber auch Aufgaben, bei denen diese Argumentation nicht die Vergaberechtsfreiheit begründen kann, z. B. die gemeinsame Entwicklung und Pflege von Software<sup>24</sup>. Eine Eigenerbringung derartiger technischer Leistungen wird durch die gemeinsame Einrichtung nicht erfolgen (s. 3.1 Aufgabenprofil); die Einrichtung würde hier lediglich die extern beauftragte Leistungserbringung durch IT-Dienstleister steuern. Die Kooperation zur gemeinsamen Betriebssteuerung und ggf. Beschaffung von Software (für Anwendungen des IT-Planungsrats) wäre wiederum als gemeinsam wahrgenommene öffentliche Aufgabe anzusehen.

Bei den Aufgaben, die eine gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben darstellen, treten die Inhouse-Kriterien als zusätzliches Argument für eine Ausnahme vom Vergaberecht hinzu. Soweit z. B. die gemeinsame Pflege und Entwicklung von Software betroffen ist, begründet das Vorliegen der Inhouse-Voraussetzungen die Vergaberechtsfreiheit konstitutiv. Sowohl in einem Anstalts- als auch einem Gesellschafts- oder Genossenschaftsmodell ließen sich das Kontroll- und das Wesentlichkeitskriterium einhalten. Sowohl die Kooperation als auch die Übertragung von Aufgaben der Beteiligten auf die Einrichtung könnte daher ohne vorherige Durchführung einer Ausschreibung erfolgen.

---

<sup>22</sup> Die Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft ist ohnehin nicht als Beschaffung anzusehen; dies gilt lediglich, wenn mit der Gründung zugleich eine Auftragsvergabe (sog. „eingekapselte Beschaffung“) einhergeht. Wenn für eine solche Auftragsvergabe aber die Inhouse-Voraussetzungen erfüllt sind, schlägt dies durch auf die vorgelagerte Gesellschaftsgründung.

<sup>23</sup> Vgl. EuGH, Urte. vom 19.12.2012, C 159/11; bestätigt durch Urte. v. 8.5.2014, C 15/13.

<sup>24</sup> Vgl. KG Berlin, Urte. vom 16.9.2013, Verg 4/13: *„Die Entwicklung und Pflege von Software ist keine öffentliche Aufgabe des Landes Berlin. Denn weder aus der Verfassung des Landes noch nach dem einfachen Recht des Landes oder des Bundes ergibt sich eine solche Aufgabe. Zwar mag es für die Landesverwaltung nützlich sein, wenn diese IT-gestützt unter Verwendung geeigneter Software durchgeführt wird. Aus diesem Umstand folgt jedoch nicht, dass dem Land die Aufgabe rechtlich zugewiesen wäre, selbst eine bestimmte Software zu entwickeln.“*



## 3.4 Personal

### 3.4.1 Überblick

Zur Ermittlung des Personalbedarfs der gemeinsamen Einrichtung wurden die **Fähigkeiten**, die für die Erbringung der definierten Aufgaben notwendig sind, die Möglichkeiten zur **Personalgewinnung** und die **Personalstärke** betrachtet.

### 3.4.2 Prämissen

Das **Personalmodell** der gemeinsamen Einrichtung orientiert sich an folgenden Prämissen:

Der Erarbeitung des Personalmodells wurden folgende Prämissen zugrunde gelegt:

- **Personalressourcen:** Das Personal der gemeinsamen Einrichtung steht für die Aufgaben des IT-Planungsrats dauerhaft zur Verfügung.
- **Bedarfsorientierte Personalgewinnung:** Entsprechend des Aufgabenprofils müssen bedarfsweise zusätzliche Personalkapazitäten geschaffen werden können.
- **Qualifikation:** Die Kenntnisse und Fähigkeiten des Personals sind an den Aufgaben auszurichten. Es sind insbesondere auch Probleme bei der Gewinnung von (IT-)Spezialisten und Projektmanagern zu betrachten.
- **Vergütung:** Möglichkeiten für außertarifliche Vergütung für die Fachkräftegewinnung (insbesondere IT-Spezialisten) müssen berücksichtigt werden.

### 3.4.3 Empfehlungen

#### Fähigkeiten des Personals

Relevante **Aufgabenfelder** sind IT-Strategie, IT-Service-Management, Technik, Recht, Projektmanagement, Betriebswirtschaft und Haushalt/Finanzen. In Bezug auf die **persönlichen Fähigkeiten und Erfahrungen** des Personals ist ein breites Spektrum erforderlich. Dieses umfasst sowohl Kenntnisse und Erfahrung in der Verwaltung und der Wirtschaft als auch persönliche Fähigkeiten in den Kategorien Kreativität/Lösungskompetenz, Kommunikation und Führung. Grundsätzlich sind auch Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen für den Erwerb der erforderlichen Fähigkeiten zu berücksichtigen.

#### Quellen zur Personalgewinnung

Um die notwendige Kombination der o. g. Fähigkeiten zu erzielen ist es erforderlich, **Personal aus verschiedenen Quellen zu gewinnen**. Neben verwaltungsinternen Quellen sind auch externe Quellen zu berücksichtigen.

Für den Wechsel von Angestellten und Beamten in die gemeinsame Einrichtung ist u. a. die Rechtsform der Einrichtung von zentraler Bedeutung. Lediglich das Modell einer Anstalt öffentlichen Rechts bietet die erforderliche Dienstherrnfähigkeit und ermöglicht die anzustrebende gemischte Personalstruktur aus Angestellten und Beamten. Um die erforderlichen IT-Spezialisten und -Fachkräfte „vom Markt“ gewinnen zu können, bedarf es im Einzelfall einer „konkurrenzfähigen“ Vergütung (tariflich und außertariflich).

#### Höhe des Personalbedarfs

Im Rahmen einer Personalbedarfsberechnung wurde eine Ausstattung mit **58 Vollzeitäquivalenten (VZÄ)** für die gemeinsame Einrichtung festgestellt. Dieser Bedarf beruht auf Erfahrungen des Bundes und der an der Arbeitsgruppe beteiligten Länder. Gegenüber den heutigen Personalkapazitäten der beste-



henden Strukturen des IT-Planungsrats (ca. 32 VZÄ<sup>25</sup>) entspricht dies einem Zuwachs von ca. 26 VZÄ. Der Vergleich mit den heutigen Personalkapazitäten sowie die Aufgabenzuordnung des Personals sind dem nachstehenden Schaubild 6 zu entnehmen:

### Vergleich der Soll-Personalkapazitäten der gemeinsamen Einrichtung mit den Ist-Personalkapazitäten der bestehenden Strukturen des IT-Planungsrats

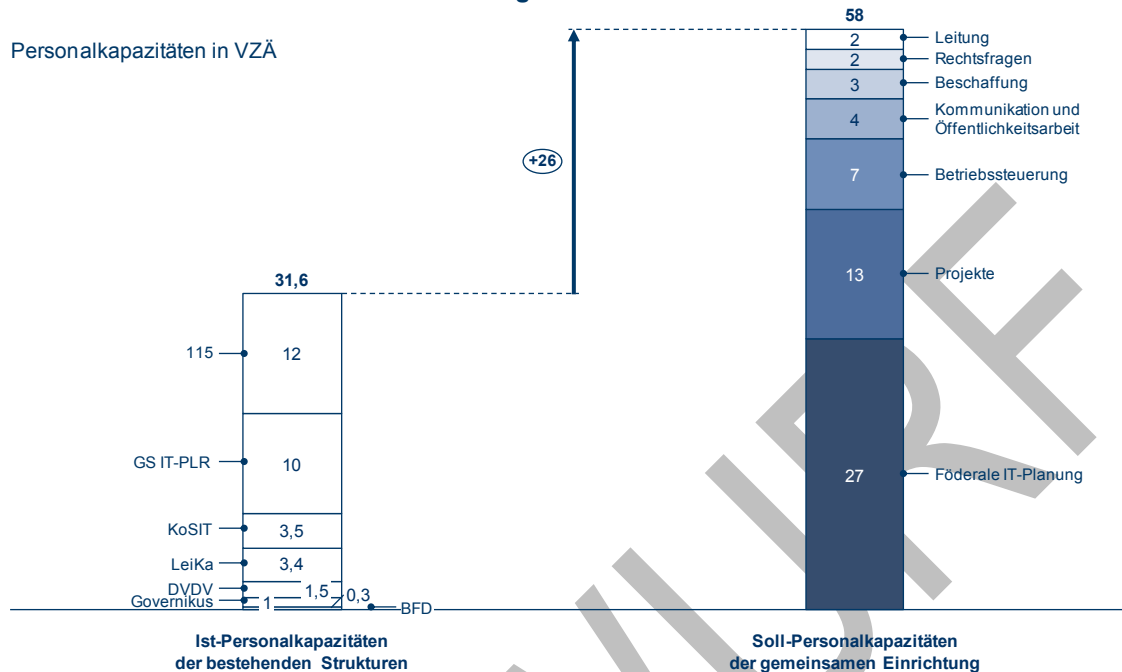


Schaubild 6

Das für die gemeinsame Einrichtung vorgesehene Personal dient der Wahrnehmung aller Aufgaben, die bereits heute in den bestehenden Strukturen wahrgenommen werden. Das Personal verteilt sich wie folgt auf die Bereiche des Aufgabenprofils:

#### ▪ Föderale IT-Planung (27):

- **Föderale IT-Strategie (6):** Vier VZÄ für die Beratung des IT-Planungsrats zu strategischen Fragestellungen der föderalen IT-Kooperation und der öffentlichen IT, zur Beobachtung von Trends, technologischen Entwicklungen sowie zum regelmäßige Austausch mit Wissenschaft und Wirtschaft. Zu den Aufgaben gehört zudem die Erarbeitung föderaler IT-Strategien im Sinne eines „Gesamtbilds“ angelehnt an den IT-Strategien von Bund und Ländern. Zwei weitere VZÄ sind für den regelmäßigen Dialog mit den Verantwortlichen von Bund, Ländern und Kommunen sowie den Fachministerkonferenzen vorgesehen.
- **Monitoring IT-Recht (2):** Zwei VZÄ für die kontinuierliche Prüfung der Auswirkungen nationaler und internationaler Rechtssetzung auf föderale IT. Davon ist jeweils ein Mitarbeiter für EU- und für deutsches IT-Recht vorgesehen.
- **Strategisches Bedarfsmanagement (6):** Vier VZÄ für das Management eines kontinuierlichen föderalen Bedarfsprozesses, d. h. die fortlaufende Erhebung und Konsolidierung von IT-Bedarf bei Bund, Ländern und Kommunen und die Prüfung hinsichtlich konkreter IT-Kooperationsmöglichkeiten. Dies umfasst auch die fortlaufende Identifizierung und Bewertung von Standardisie-

<sup>25</sup> Die bestehenden Strukturen des IT-Planungsrats umfassen Geschäftsstelle IT-Planungsrat, KoSIT, Geschäfts- und Koordinierungsstellen der bestehenden Anwendungen (115, BFD, DVDV, Governikus, LeiKa). Deren heutige Personalkapazitäten betragen in Summe 31,6 VZÄ (32). Nicht berücksichtigt sind Aufwände für die Gremienarbeit in Höhe von 29 VZÄ.

rungsbedarf sowie Beratung des IT-Planungsrats im Rahmen der Festlegung fachunabhängiger und fachübergreifender IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. Zwei weitere VZÄ sind als Experten für IT-Standards, -Produkte und Technologien vorgesehen. Hierbei wurden die heutigen Aufwände bei der KoSIT berücksichtigt.

- **Architektur- und Portfoliomanagement (6):** Vier VZÄ für das föderale Architekturmanagement mit dem Ziel der Analyse und kontinuierlichen Fortschreibung einer föderalen, interoperablen IT- und E-Government-Infrastruktur. Zwei zusätzliche VZÄ sind für das Portfoliomanagement vorgesehen. Dies umfasst Planung, Aufbau und Pflege eines föderalen IT-Portfolios (E-Government-Infrastrukturen, Standards, Leitfäden) sowie dessen Controlling.
- **Programmmanagement (2):** Zwei VZÄ für die Umsetzung föderaler IT-Strategien in Aktionspläne sowie die übergreifende Projektsteuerung der heutigen Vorhaben des IT-Planungsrats (Stand Aktionsplan 2014: 24 Vorhaben).
- **Finanzmanagement (3):** Drei VZÄ werden für das Finanzmanagement benötigt. Diese Zahl leitet sich aus den Aufwänden ab, die bereits heute bei den Strukturen des IT-Planungsrats entstehen.
- **Geschäftsstellenaufgaben (2):** Zwei VZÄ sind für Geschäftsstellenaufgaben vorgesehen. Der Bedarf orientiert sich an einer Schätzung bestehender Aufwände in der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats.
- **Rechtsfragen der IT-Kooperation (2):** Zwei VZÄ für den Aufgabenbereich **rechtliche Kooperationsberatung**, d. h. die juristische Prüfung und Bewertung konkreter avisierte IT-Kooperationen und die in diesem Zusammenhang zu erstellenden **Standardverträge**. Die Schätzung basiert u.a. auf Erfahrungswerten bei der Beauftragung rechtlicher Gutachten bzw. rechtlicher Beratung im Rahmen von IT-Kooperationen.
- **Projekte (und Anwendungen) des IT-Planungsrats (13):** Sechs VZÄ für Projektleitungen im Bereich **Projektmanagement**, d.h. ein Projektleiter verantwortet entweder ein Steuerungsprojekt, ein Projekt zur Weiterentwicklung von Anwendungen oder ein Projekt zur Einführung eines Standards. Fünf zusätzliche VZÄ sind für die Unterstützung des Projektmanagements vorgesehen. Hinzu kommen zwei VZÄ für das **Anforderungsmanagement** in Projekten und für bestehende Anwendungen. Die Schätzung orientiert sich an den heute bestehenden Projekten.
- **Betriebssteuerung für Anwendungen des IT-Planungsrats (7):** Fünf VZÄ für die Steuerung und Koordinierung des Betriebs der Anwendungen des IT-Planungsrats (1 VZÄ je Anwendung). Zwei VZÄ sind für die **Koordinierung redaktioneller Tätigkeiten** für die Anwendungen 115, Behördenfinder und LeiKa auf Basis einer Schätzung der heutigen Aufwände vorgesehen.
- **Beschaffung für föderale IT-Kooperation (3):** Ein VZÄ für das **Rechte- und Vertragsmanagement** ausgehend von Erfahrungswerten. Die für das **Vergabeprozessmanagement** vorgesehenen zwei VZÄ basieren ebenfalls auf Erfahrungswerten heutiger Vergaben (Annahme: Durchführung von 12 Vergaben p. a. im Rahmen der Anwendungen und Projekte des IT-Planungsrats; ein VZÄ kann bis zu 6 Vergaben p. a. durchführen).
- **Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit (4):** Drei VZÄ für die **Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit**. Dieser Zahl liegt der heutige Aufwand in den bestehenden Strukturen des IT-Planungsrats zugrunde. Ein weiteres VZÄ ist für die **Förderung der Nutzung gemeinschaftlicher IT-Systeme**, d. h. eine aktive Unterstützung bei der Nachnutzung und Bereitstellung eines dedizierten Ansprechpartners für IT-Bedarfsträger vorgesehen, d.h. auch für die Unterstützung der Fachministerkonferenzen, die an einer Nutzung der Angebote des IT-Planungsrats interessiert sind.

Schaubild 7 fasst die Verteilung der Personalkapazitäten auf die Aufgabenbereiche der gemeinsamen Einrichtung zusammen:

## Verteilung der Soll-Personalkapazitäten auf die Aufgabenbereiche der gemeinsamen Einrichtung

	Aufgabenbereich	Soll-Personalkapazitäten in VZÄ
<b>Leitung</b>	Leitung inkl. Assistenz	2
<b>Föderale IT-Planung</b>	Föderale IT-Strategie	6
	Monitoring IT-Recht	2
	Strategisches Bedarfsmanagement	6
	Architektur- und Portfoliomanagement	6
	Programmmanagement (Multiprojektmanagement)	2
	Finanzmanagement	3
	Geschäftsstellenaufgaben	2
<b>Rechtsfragen der IT-Kooperation</b>	Standardmodelle und Standardverträge	1
	Rechtliche Kooperationsberatung	1
<b>Projekte des IT-PLR</b>	Projektmanagement	11
	Anforderungsmanagement (Projekte)	2
	Dienstleister-Steuerung (Projekte)	– In Projektmanagement berücksichtigt –
<b>Betriebssteuerung Anwendungen des IT-PLR</b>	Anforderungsmanagement (Anwendungen)	– In Anforderungsmgmt. für Projekte berücksichtigt –
	Dienstleister-Steuerung (Anwendungen)	5
	Koordinierung redaktioneller Tätigkeiten	2
<b>Beschaffung f. föderale Kooperation</b>	Vergabeprozessmanagement	2
	Rechte- und Vertragsmanagement	1
<b>Kommunikation/ Öffentlichkeitsarbeit</b>	Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit	3
	Förderung der Nutzung gemeinschaftlicher IT-Systeme	1
		<b>Σ 58</b>

Schaubild 7

Eine Konkretisierung der Zuordnung der Personalkapazitäten sowie die Klärung offener Punkte in Bezug das Personal z. B. hinsichtlich der Möglichkeiten des Personalübergangs aus den bestehenden Strukturen des IT-Planungsrats erfolgt im Rahmen des Umsetzungskonzepts.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt darüber hinaus, nach einem noch zu konkretisierenden Zeitraum eine Evaluierung vorzusehen, im Rahmen derer die Zuordnung der Personalkapazitäten zu den Aufgabenbereichen überprüft sowie die Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch die gemeinsame Einrichtung aus Sicht der Mitglieder des IT-Planungsrats evaluiert werden.

### 3.4.4 Fazit

#### Fähigkeiten des Personals

Das vielseitige Aufgabenprofil der Einrichtung bringt ein interdisziplinäres Arbeiten mit sich, so dass eine Kombination möglichst vieler Kenntnisse und Erfahrungen notwendig ist. Neben teilweise spezifischen IT-Kenntnissen sind juristische und wirtschaftliche Expertise sowie Kenntnisse aus der Verwaltung erforderlich. Aufgrund der mit diesen Aufgaben verbundenen Verantwortung bedarf es dieser Kenntnisse auf hohem Niveau.

#### Quellen zur Personalgewinnung

Es kann davon ausgegangen werden, dass Personal mit juristischen Fähigkeiten grundsätzlich aus der öffentlichen Verwaltung zu gewinnen ist; demgegenüber sind IT-Spezialisten eher aus verwaltungsexternen Quellen zu gewinnen. Einigen strategischen und technischen Anforderungsprofilen wird eine geringe Verfügbarkeit auf dem „Markt“ gegenüberstehen; daher ist ein hoher Wettbewerb mit entsprechenden Schwierigkeiten bei der Gewinnung hochqualifizierter Kräfte zu erwarten.

## Höhe des Personalbedarfs

Zur Bestimmung des Personalbedarfs wurde zunächst die Ist-Situation betrachtet: In den bestehenden Strukturen des IT-Planungsrats sind heute ca. 32 VZÄ gebunden. Zusätzlich werden durch die Projekt- und Gremienarbeit weitere Personalaufwände in Höhe von ca. 29 VZÄ<sup>26</sup> verursacht, die zum Teil auch weiterhin bei Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden verbleiben müssen. Insgesamt sind somit ca. 61 VZÄ für Arbeiten im Rahmen des IT-Planungsrats gebunden (s. Schaubild 8).

### Ist-Situation: Es sind ca. 61 Vollzeitäquivalente für die Arbeiten des IT-Planungsrats gebunden

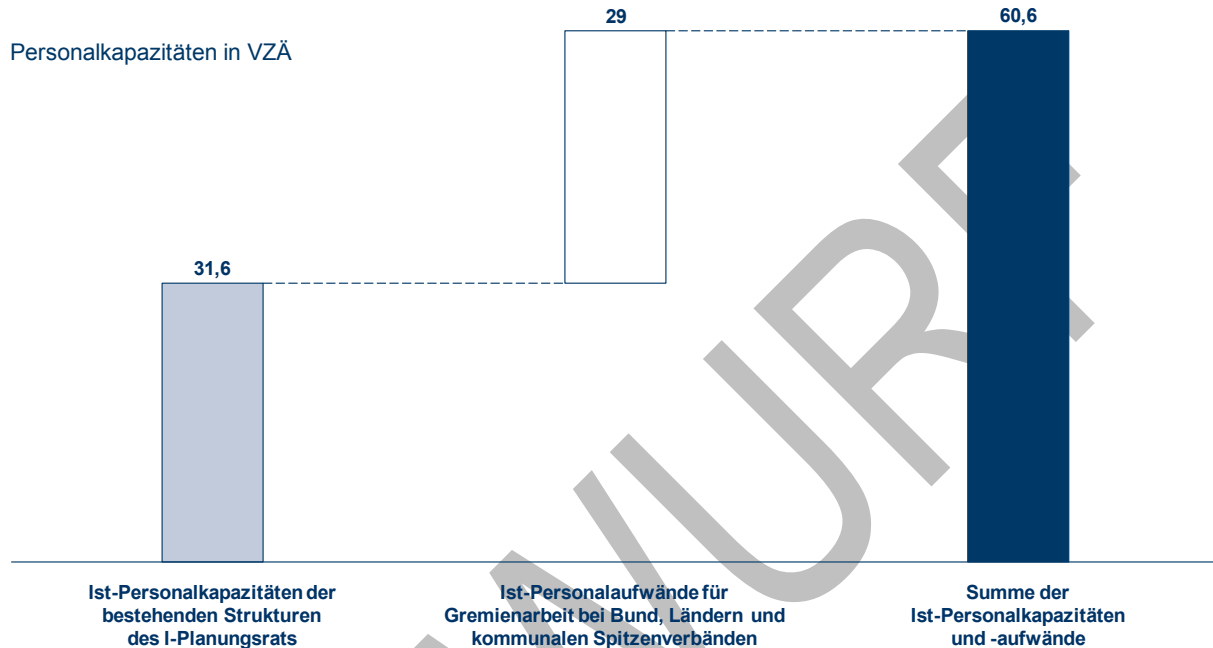


Schaubild 8

Die mit diesem Personalansatz wahrgenommenen Tätigkeiten werden jedoch selbst von den Beteiligten in Art und Umfang als verbesserungsfähig wahrgenommen (s. dazu Handlungsbedarf unter 2.1). Dies liegt nicht zuletzt an der räumlichen Dislozierung der Aufgabenwahrnehmung, den damit verbundenen zahlreichen Dienstreisen, dem regelmäßig wechselnden Kreis der verantwortlichen Personen, was jeweils die Einarbeitung des neuen Personals erfordert, sowie der heute nicht vorhandenen projekt- und anwendungsübergreifenden Vorgaben z.B. für das Projektmanagement oder für die Ausgestaltung von Kooperationen und den Betrieb von Anwendungen. Eine Bündelung der Aufgabenwahrnehmung ermöglicht, Synergien in diesen Bereichen zu realisieren und Kapazitäten für bisher nicht oder unzureichend wahrgenommene Aufgaben zu schaffen. Dennoch sind zusätzliche Personalkapazitäten in einer gemeinsamen Einrichtung erforderlich, um das definierte Aufgabenprofil qualitativ angemessen abbilden zu können und zugleich die Personalaufwände für Projekt- und Gremienarbeit bei Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden zu reduzieren.

Der hier ermittelte Personalbedarf dient im Wesentlichen der **Erhöhung der Handlungsfähigkeit des IT-Planungsrats** durch Beseitigung struktureller Defizite und ermöglicht eine Umschichtung von Personalkapazitäten zugunsten bisher nicht oder unzureichend wahrgenommener Aufgaben. Die gemeinsame Einrichtung wird zudem die **Qualität der Aufgabenwahrnehmung** durch Spezialisierung erhöhen.

Die Bündelung der Aufgaben der bestehenden Strukturen des IT-Planungsrats in der gemeinsamen Einrichtung reduziert die Abhängigkeit von der Bereitstellung von Personalressourcen durch Bund und Län-

<sup>26</sup> Kalkulation auf Basis der Angaben der Federführer der Vorhaben des IT-Planungsrats; umfasst Gremien, Arbeitsgruppen der Anwendungen und Projekte des IT-Planungsrats (exklusive Externe).

der für Aufgaben des IT-Planungsrats. Ebenso wird der Aufwand für die übergreifende Koordinierung der Vorhaben des IT-Planungsrats durch eine gebündelte Aufgabenwahrnehmung gesenkt. Der Austausch mit den Fachministerkonferenzen kann intensiviert und verstetigt werden, um die **Angebotsfähigkeit des IT-Planungsrats gegenüber den Fachministerkonferenzen** herzustellen.

Die gemeinsame Einrichtung wird mit ihren personellen Ressourcen zu einer **Entlastung von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden** beitragen, wo die Projektarbeiten heute zumeist zusätzlich zu den bestehenden Linienaufgaben wahrgenommen werden. Allerdings wird auch weiterhin Personalbedarf in Bund und Ländern bestehen bleiben, um beispielsweise deren Anforderungen in die gemeinsame Einrichtung zu transportieren oder Projekte und Anwendungen für die Beteiligten nutzbar zu machen. Es ist davon auszugehen, dass diese Aufgaben künftig von jeweils einem VZÄ bei Bund und Ländern wahrgenommen werden können, so dass eine Reduktion der Gremienaufwände für Bund und Länder um 40 Prozent angenommen wird.

## 3.5 Finanzierung

### 3.5.1 Überblick

Für die Finanzierung der gemeinsamen Einrichtung sind zwei inhaltliche Schwerpunkte zu betrachten: Den ersten Schwerpunkt bildet die **Kalkulation des Finanzmittelbedarfs** für die gemeinsame Einrichtung. Der zweite Schwerpunkt umfasst die Erarbeitung eines **Finanzierungsarrangements unter den Kooperationspartnern**. Auch die Auswahl eines **Rechnungswesens** ist Bestandteil des zweiten Schwerpunkts. Beide Schwerpunkte bilden die Grundzüge eines Finanzierungsmodells der gemeinsamen Einrichtung.

Die **Kalkulation des Finanzmittelbedarfs** für die gemeinsame Einrichtung erfolgte auf Basis des im vorangehenden Kapitel ermittelten Personalbedarfs. Das **Finanzierungsarrangement** beschreibt, wie die gemeinsame Einrichtung anteilig durch die Kooperationspartner getragen werden kann. Für das Finanzierungsarrangement sind die IT-Kooperationen im Rahmen des IT-Planungsrats in Kooperationen, an denen alle Mitglieder des IT-Planungsrats beteiligt sind, sowie in Kooperationen, an denen nicht alle Mitglieder beteiligt sind, zu unterteilen und geeignet zu berücksichtigen.

Für die Erarbeitung des **Rechnungswesens** wurden alternative Systeme in Betracht gezogen und nachfolgend hinsichtlich ihrer Eignung für die gemeinsame Einrichtung bewertet.

### 3.5.2 Prämissen

Das **Finanzierungsmodell** der gemeinsamen Einrichtung orientiert sich an folgenden Prämissen:

- **Gemeinsamer Finanzierungsplan:** Der Finanzierung der gemeinsamen Einrichtung liegt ein vom IT-Planungsrat beschlossener Finanzierungsplan zugrunde.
- **Einheitlicher Finanzierungsschlüssel für „Kooperationen aller“:** Für Kooperationen, an denen Bund und alle Länder beteiligt sind, erfolgt die Finanzierung anhand eines festen Finanzierungsschlüssels.
- **Beteiligungsabhängige Finanzierungsschlüssel für „Kooperationen einiger“:** Für Kooperationen, an denen sich nicht alle Länder oder der Bund beteiligen, werden beteiligungsabhängige standardisierte Finanzierungsschlüssel definiert.
- **Haushälterische Flexibilität:** Es werden haushälterische Flexibilität durch eine mittelfristige Budgetplanung (drei Jahre) und die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln ermöglicht.
- **Beteiligungsanreize:** Zur Förderung föderaler IT-Kooperationen schafft das Finanzierungsarrangement Anreize.
- **Bedarfsweise temporäre Anschubfinanzierung:** Zur Realisierung mittel- bis langfristiger gesamtwirtschaftlicher Effekte kann zur Errichtung der Einrichtung bedarfsweise eine Anschubfinanzierung durch die Mitglieder des IT-Planungsrats vorgesehen werden.

Bei der Auswahl eines **Rechnungswesens** sind zudem die spezifischen Rahmenbedingungen einer gemeinsamen Einrichtung zu berücksichtigen: Es handelt sich gemäß vorliegendem Konzept um eine eigenständige Einrichtung mit eigenem Haushalt bzw. Budget. Im Rahmen der Finanzplanung gilt es, die verschiedenen Haushaltssystematiken und -zyklen von Bund und Ländern zu berücksichtigen. Bei dem Leistungsgegenstand der Einrichtung wird mit mehrjährigen, d. h. das Haushaltsjahr übergreifenden Vorhaben gerechnet, weshalb eine haushälterische Flexibilität möglich wird. Auch die Rechtsform der gemeinsamen Einrichtung hat Einfluss auf die Auswahl ihres Rechnungswesens, da ggf. spezifische haushaltsrechtliche (öffentlich-rechtliche Rechtsform) oder handelsrechtliche Regelungen (privatrechtliche Rechtsform) zu berücksichtigen sind.



### 3.5.3 Empfehlungen

#### Finanzmittelbedarf für Errichtungs- und laufende Kosten

Die Berechnung des Finanzmittelbedarfs erfolgt auf Basis von **Personal-, Sach- und Gemeinkosten**<sup>27</sup>, jeweils unterteilt in laufende und Errichtungskosten. Dabei finden – soweit möglich – die Standardkosten gemäß Bundesministerium der Finanzen (BMF) Anwendung<sup>28</sup>.

Für die **Personalkosten** wurden **Vollkosten** zugrunde gelegt. Zur Ermittlung wurden zwei Varianten für die Personalkosten – tarifliche und außertarifliche Vergütung – betrachtet. Eine **Gehaltsrecherche** auf Basis von IT-Stellenanzeigen ergab, dass relevante Personalprofile für IT-Fach- und -Führungskräfte im öffentlichen Dienst gegenwärtig überwiegend mit den Entgeltgruppen 14 bzw. 15 TVöD/TVL ausgeschrieben werden. Außertarifliche Durchschnittsgehälter für IT-Fach- und -Führungskräfte liegen hingegen bei 66 bzw. 114 TEUR<sup>29</sup>. Auf Basis der Gehaltsrecherche wurde daher zur Kalkulation für die Variante tarifliche Vergütung ein Durchschnittsgehalt von 59 TEUR (entspricht Entgeltgruppe 14 Stufe 4, TVöD Bund) und für die Variante außertarifliche Vergütung ein effektives Durchschnittsgehalt von 80 TEUR zugrunde gelegt. Daraus ergeben sich Personalvollkosten in Höhe von ca. 76 TEUR bzw. 95 TEUR. Da in dieser Projektphase noch keine Aussage über die konkrete Vergütungsregelung und die Personalgewinnung getroffen werden kann, wurde ein **Mittelwert der Personalvollkosten** aus tariflicher und außertariflicher Vergütung **in Höhe von 85 TEUR** für die Berechnung der Finanzmittel verwendet.

Die Berechnung der **Sachkosten** umfasst neben den **laufenden Sachkosten gemäß BMF**<sup>30</sup> (ca. 20 TEUR pro VZÄ) auch **einmalige Sachkosten für die Errichtung**. Die einmaligen Sachkosten für die Errichtung umfassen v. a. eine externe juristische Gründungsberatung, die Erstanmietung von Büroräumen, Personalgewinnung und die Erstausrüstung der Büroräume und Arbeitsplätze<sup>31</sup> (ca. 350 TEUR pauschal<sup>32</sup> plus ca. 5 TEUR pro VZÄ) und belaufen sich auf ca. 0,7 Mio. EUR.

Für die Binnenadministration der gemeinsamen Einrichtung werden **Gemeinkosten** in der Kalkulation berücksichtigt. Hierfür wurden die Richtwerte des BMF zugrundegelegt. Dabei stellen die Kosten für externe unterstützende Dienstleistungen den wesentlichen Anteil dar. Dies hat den Hintergrund, dass die gemeinsame Einrichtung eine schlanke Binnenadministration hat (s. Prämissen unter 3.2.2) und nach Möglichkeit auf externe unterstützende Dienstleistungen (bspw. für Personal- und Liegenschaftsverwaltung) zurückgreift, statt eine eigene interne Verwaltung aufzubauen. Da einige Querschnittsfunktionen und die Leitung der Einrichtung bereits in den Personal- und Sachkosten der Einrichtung berücksichtigt sind, wurden die Gemeinkosten mit einem gegenüber dem Standardkostensatz des BMF reduzierten Zuschlagssatz in Höhe von 20 Prozent kalkuliert (ca. 21 TEUR pro VZÄ).

Die laufenden Gesamtkosten pro VZÄ betragen 127 TEUR p. a. Für 58 VZÄ ergibt sich daraus ein **jährlicher Finanzmittelbedarf in Höhe von ca. 7,3 Mio. EUR**, die einmaligen Kosten zur Gründung der Einrichtung belaufen sich auf ca. **0,7 Mio. EUR**.

---

<sup>27</sup> „Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) des BMF“.

<sup>28</sup> Bruttogehälter der Arbeitnehmer, Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers und Personalnebenkosten gemäß Standardkosten für Personal- und Sachkosten des BMF.

<sup>29</sup> Vgl. Kienbaum Vergütungsreports 2013 „Führungskräfte & Spezialisten in IT-Funktionen“.

<sup>30</sup> Sächliche Verwaltungsausgaben, Investitionen und Büroräume.

<sup>31</sup> Gemäß Richtwerten für die Büroausstattung des BMF.

<sup>32</sup> Für die Schätzung der Kosten für eine externe juristische Gründungsberatung wurden Erfahrungswerte der Arbeitsgruppe aus vergleichbaren Vorhaben zugrunde gelegt.

Für die Berechnung des finanziellen Mehrbedarfs wurde das Gesamtbudget des IT-PLR für 2013 zum Vergleich herangezogen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das Gesamtbudget auf verschiedenen Finanzierungsarten basiert, da es Kooperationen aller Mitglieder des IT-Planungsrats ebenso umfasst wie Kooperationen, an denen einige Mitglieder des IT-Planungsrats beteiligt sind (s. Schaubild 9). Ebenso ist bei der Betrachtung des gegenwärtigen Budgets zu berücksichtigen, dass der Großteil dessen für den Betrieb von Anwendungen des IT-Planungsrats, insbesondere Sachkosten für externe Dienstleistungen, aufgewendet wird und daher nicht flexibel ist.

### Das Gesamtbudget des IT-Planungsrats basiert auf unterschiedlichen Finanzierungsarten

Angaben in TEUR (2013)

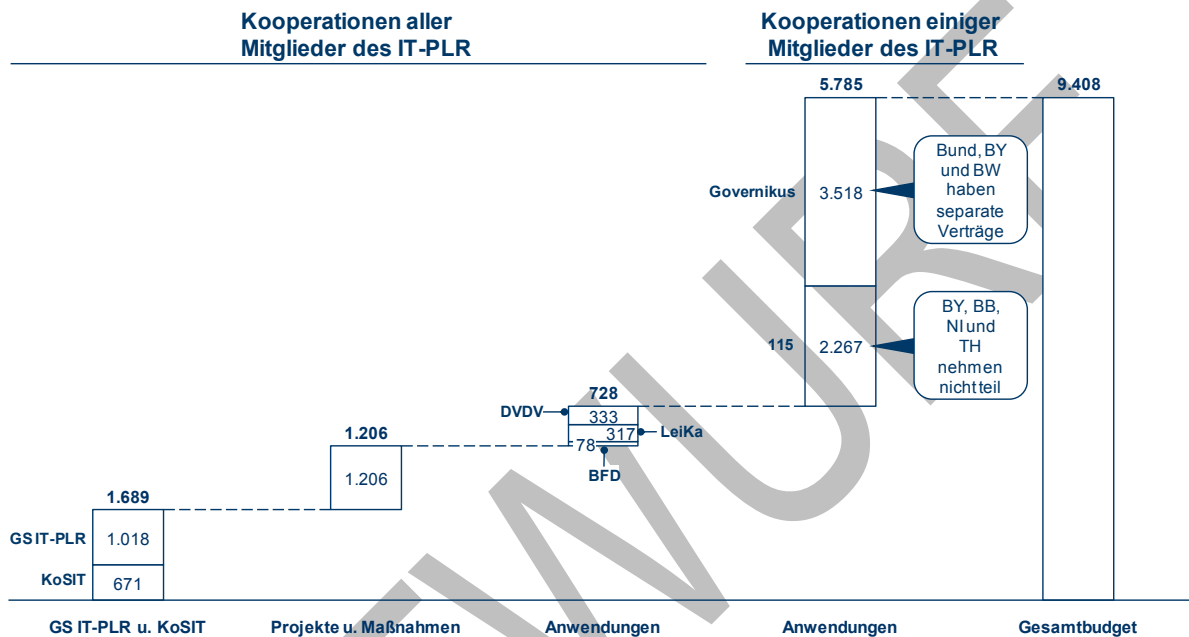


Schaubild 9

Gegenüber dem Budget des IT-Planungsrats von 2013 beträgt der **finanzielle Mehrbedarf für die gemeinsame Einrichtung ca. 4,8 Mio. EUR p. a.**<sup>33</sup> (s. Schaubild 10). Der kalkulierte Finanzmittelbedarf umfasst auch Personalkosten für die Wahrnehmung der Aufgaben bestehender Strukturen des IT-Planungsrats, die in die gemeinsame Einrichtung integriert werden.

<sup>33</sup> Der kalkulierte Mehrbedarf beträgt genau 4,85 Mio. EUR.

### Der finanzielle Mehrbedarf für die gemeinsame Einrichtung beträgt 4,8 Mio. EUR pro Jahr gegenüber dem IT-Planungsrats-Budget 2013

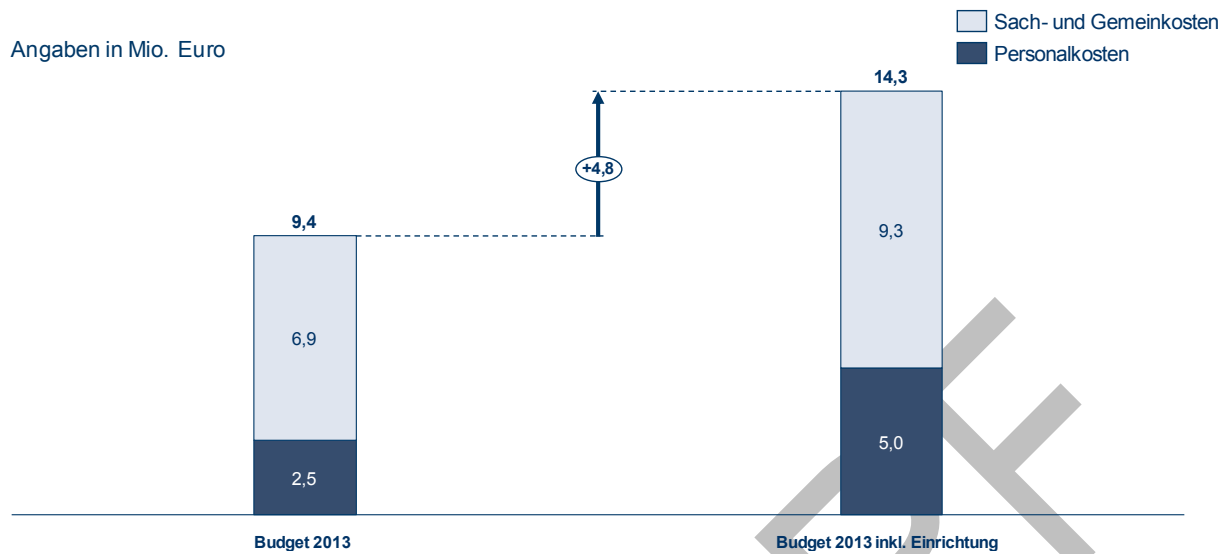


Schaubild 10

Da die Effekte der Integration auf die Sachkosten der bestehenden Strukturen in dieser Projektphase noch nicht quantifiziert werden können, wurden die heutigen Sachkosten zunächst übernommen und mit den Sachkosten für die gemeinsame Einrichtung summiert. Es ist jedoch eine teilweise Reduktion dieser Sachkosten durch die Integration in die gemeinsame Einrichtung möglich. Durch den Abschluss laufender Projekte und die Aufnahme neuer Projekte in die Verantwortung der Einrichtung können zudem die Sachkosten für die Projekte in geringem Umfang reduziert werden. Eine Konkretisierung dieser Integrationseffekte soll im Rahmen des Umsetzungskonzepts erfolgen. Bei den externen Betriebskosten für die Anwendungen des IT-Planungsrats, die den Großteil der Sachkosten ausmachen, bestehen hingegen keine Einsparpotenziale.

Auch die Gremienaufwände für Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände können anteilig reduziert werden, wenn Personalressourcen für Projekte, Betriebssteuerung und Anforderungsmanagement in der gemeinsamen Einrichtung zur Verfügung stehen. Wie bereits im Kapitel Personal dargestellt, wird hier von einer Aufwandsreduktion von 40 Prozent ausgegangen.

### Finanzierungsschlüssel

Zur Kostenteilung bietet sich die einheitliche Anwendung des Königsteiner Schlüssels erweitert um einen festen Finanzierungsanteil des Bundes („erweiterter Königsteiner Schlüssel“) an. Die individuellen Länderanteile entsprechen denen des jeweilig aktuellen Königsteiner Schlüssels. Der konkrete Finanzierungsanteil des Bundes bleibt noch festzulegen.

Dieses Finanzierungsmodell ist anpassungsfähig und kann verschiedene Konstellationen von Kooperationspartnern bei föderalen IT-Kooperationen – von der Beteiligung aller bis zur Beteiligung einiger Mitglieder des IT-Planungsrats – abbilden.

Für Kooperationen des IT-Planungsrats, an denen nicht alle Mitglieder beteiligt sind (insbesondere Anwendungen des IT-Planungsrats), erfolgt die Berechnung der individuellen Finanzierungsanteile nur für die beteiligten Kooperationspartner von Bund und Ländern. Dazu wird entsprechend der jeweiligen Konstellation von Kooperationspartnern die Kalkulationsbasis in Bezug auf die nicht beteiligten Kooperationspartner von Bund und Ländern kalkulatorisch „bereinigt“. Die individuellen Anteile an diesen „bereinigten“ 100 Prozent bilden den jeweiligen Finanzierungsanteil der beteiligten Kooperationspartner von Bund und Ländern. Bei einer Beteiligung weiterer Kooperationspartner werden die individuellen Finanzierungsanteile

le angepasst und sinken dementsprechend. Auf diese Weise setzt der Finanzierungsschlüssel Anreize für die Kooperationspartner weitere Beteiligte zu gewinnen.

Im Falle eines besonderen Interesses eines oder mehrerer Mitglieder des IT-Planungsrats kann ein gegenüber dem Standard-Finanzierungsanteil erhöhter Finanzierungsanteil für den bzw. die Kooperationspartner mit dem besonderen Interesse, z. B. für eine Anschub- bzw. Kompensationsfinanzierung, vorgesehen werden. Dabei kann auch eine dynamische Komponente, z. B. durch Festlegung eines maximalen Zeitraums oder Degression des zusätzlichen Finanzierungsanteils, Anwendung finden.

Unter der Annahme des heutigen Durchschnittsanteils des Bundes am Gesamtbudget des IT-Planungsrats in Höhe von 22,77 Prozent und des o. g. Finanzierungsschlüssels ergäben sich die Finanzierungsanteile für die Länder gemäß Schaubild 11:

### Berechnungsbeispiel für den finanziellen Mehrbedarf auf Basis des erweiterten Königsteiner Schlüssels mit einem Bundesanteil von 22,77 Prozent

Erweiterter Königsteiner Schlüssel 2014		Finanzieller Mehrbedarf
Beteiligte	Finanzierungsanteil in Prozent	Finanzierungsanteil in TEUR
Bund	22,77	1.103
Länderanteil 77,23 %	Baden-Württemberg	486
	Bayern	574
	Berlin	189
	Brandenburg	115
	Bremen	35
	Hamburg	95
	Hessen	274
	Mecklenburg-Vorpommern	76
	Niedersachsen	350
	Nordrhein-Westfalen	795
	Rheinlandpfalz	181
	Saarland	45
	Sachsen	191
	Sachsen-Anhalt	107
	Schleswig-Holstein	127
Thüringen	103	
<b>GESAMT</b>	<b>100,00</b>	<b>4.845</b>

Schaubild 11

## Rechnungswesen

Hinsichtlich eines **Rechnungswesens** der gemeinsamen Einrichtung wurden die **erweiterte Kameralistik** (d. h. eine um Kosten- und Leistungsrechnung erweiterte Kameralistik) und die **doppelte Buchführung (Doppik)** betrachtet und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile bewertet. Die einfache Kameralistik wurde nicht betrachtet, da diese nicht den Prämissen der gemeinsamen Einrichtung gerecht wird. Beide Systeme zum Rechnungswesen sind für die gemeinsame Einrichtung grundsätzlich anwendbar. Die Doppik weist unter den spezifischen Rahmenbedingungen der gemeinsamen Einrichtung und der Charakteristika des Kooperationsgegenstands IT jedoch größere Vorteile auf und wird daher zugrunde gelegt.

### 3.5.4 Fazit

#### Finanzmittelbedarf

Nach den vorangegangenen Darlegungen zu Aufgaben, Organisation und Personal stellt sich der Finanzmittelbedarf der Einrichtung als angemessen dar, insbesondere da die gemeinsame Einrichtung die Aufgabenwahrnehmung des IT-Planungsrats besser unterstützt, Synergien geschaffen werden und so mittelfristig die Gesamtausgaben für die öffentliche IT sinken können.

## Finanzierungsschlüssel

Das skizzierte **Finanzierungsmodell** dient dem **Abbau von Hürden für föderale IT-Kooperationen**. Dies ermöglicht insbesondere die **Vereinheitlichung der Finanzierung** über einen anpassungsfähigen Finanzierungsschlüssel für verschiedene Zusammensetzungen der Kooperationspartner. Die Anwendung des (erweiterten) Königsteiner Schlüssels ist im Rahmen föderaler Kooperationen im Zusammenwirken von Bund und Ländern etabliert, ist vielfach erprobt und hat sich bewährt. Durch die empfohlene Vereinheitlichung der finanziellen Ausgestaltung von IT-Kooperationen können zusätzlich Transaktionskosten reduziert, und föderale IT-Kooperation als umsetzbare Handlungsoption für den Umgang mit IT-Bedarf etabliert und ausgebaut werden.

## Rechnungswesen

Die Doppik als Rechnungswesen der gemeinsamen Einrichtung vorzusehen, beruht auf einem Vergleich alternativer Systeme des Rechnungswesens in der öffentlichen Verwaltung. Zwar wäre mit einer hohen Akzeptanz der erweiterten Kameralistik zu rechnen, da sie in der öffentlichen Verwaltung anwendungserprobt ist und erfahrene Haushälter verfügbar sind. Die **Doppik** bietet jedoch im Vergleich Vorteile, da sie den spezifischen Rahmenbedingungen der gemeinsamen Einrichtung und des Kooperationsgegenstands IT besser gerecht wird. Sie verfügt über eine **höhere Flexibilität** als die erweiterte Kameralistik und die **Möglichkeit einer mehrjährigen Budgetplanung**. Rücklagen und Rückstellungen können gebildet werden, so dass auch zukünftige Aufwände transparent abgebildet sind. Dies gilt auch für Investitionen und Abschreibungen. Eine einfache Verrechnung von Forderungen und Verbindlichkeiten ist ebenfalls möglich. Die Doppik ermöglicht die Ermittlung und **Verrechnung von Vollkosten** unter den Träger bzw. Nutzern der gemeinsamen Einrichtung. Zudem ist die Doppik **kompatibel mit den verschiedenen Systemen zum Rechnungswesen des Bundes und der Länder**. Insbesondere ermöglicht die Verfügbarkeit einer transparenten Informationsgrundlage über die gemeinschaftlichen Ressourcen eine effektive Steuerung der gemeinsamen Einrichtung durch den IT-Planungsrat, u. a. durch die Möglichkeit des Controllings der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung. Bei einer Neugründung der gemeinsamen Einrichtung, ist der Aufwand zur Einführung der Doppik im Vergleich mit bestehenden Einrichtungen, die über gewachsene kamerale Haushaltsstrukturen verfügen, gering.