



IT-Planungsrat

Digitale Zukunft gestalten

Standardisierungsagenda: Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Prozesse bei der Bearbeitung von Standardisierungsbedarfen

Datum: 06.02.2017

Version: 1.1

Autoren: Lutz Rabe (KoSIT), Rico Apitz (|init[AG)

Editoren: N. N.

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	5
2	Hintergrund und Zielsetzung	6
2.1	Zweck der Standardisierungsagenda	6
2.2	IST-Zustand der Standardisierungsagenda	6
2.3	Kritikpunkte an der Standardisierungsagenda	7
3	Maßnahmenkatalog	8
3.1	LA1: Standardisierungsstrategie	9
3.1.1	Erläuterung LA1	9
3.1.2	Ziele LA1.....	9
3.1.3	Größenordnung der Kosten zur Orientierung	10
3.1.4	Abwägung LA1	10
3.2	LA2: Fast-Track-Verfahren	11
3.2.1	Erläuterung LA2	11
3.2.2	Ziele LA2.....	12
3.2.3	Größenordnung der Kosten zur Orientierung	13
3.2.4	Abwägung LA2	13
3.3	LA3: IT-Planungsrat als Auftraggeber	14
3.3.1	Erläuterung LA3	14
3.3.2	Ziele LA3.....	14
3.3.3	Größenordnung der Kosten zur Orientierung	15
3.3.4	Abwägung LA3	16
3.4	LA4: Abgestufter Weg zur Klassifikation „Verbindlich“	16

3.4.1	Erläuterung LA4	16
3.4.2	Ziele LA4.....	19
3.4.3	Größenordnung der Kosten zur Orientierung	19
3.4.4	Abwägung LA4	20
3.5	LA5: Klassifikation „Empfohlen“	21
3.5.1	Erläuterung LA5	21
3.5.2	Ziele LA5.....	22
3.5.3	Größenordnung der Kosten zur Orientierung	22
3.5.4	Abwägung LA5	22
3.6	LA6: Transparenz	23
3.6.1	Erläuterung LA6	23
3.6.2	Ziele LA6.....	23
3.6.3	Größenordnung der Kosten zur Orientierung	24
3.6.4	Abwägung LA6	24
4	Synergien zwischen Maßnahmen	25

1 Management Summary

Die Standardisierungsagenda definiert Verantwortlichkeiten und Prozesse, um verbindliche Beschlüsse des IT-Planungsrates bezüglich IT-Interoperabilitätsstandards und IT-Sicherheitsstandards der öffentlichen Verwaltung (ÖV) in Deutschland herbeizuführen. Die flächendeckende Einführung eines Standards in der ÖV kann erhebliche Investitionskosten erfordern. Deshalb sieht die Standardisierungsagenda bislang stets zehn Meilensteine vor – von der Registrierung des Standardisierungsbedarfs bis zum Beschluss des IT-Planungsrats. Organisatorische Rahmenbedingungen und das komplexe Zusammenspiel der vielen Beteiligten führten dazu, dass die Bearbeitung von Standardisierungsbedarfen sehr viel Zeit in Anspruch nehmen. Außerdem wurde u.a. kritisiert, dass es keine strategische Priorisierung der Bedarfe gibt, dass die Bedarfsträger mit hohen Kosten belastet werden und dass Informationen über Beschlüsse und die laufende Bearbeitung von Bedarfen nicht die Betroffenen erreichen.

Deshalb hat der IT-Planungsrat auf seiner 21. Sitzung am 13. Oktober 2016 den KoSIT-Beirat gebeten, diesen beschlussfähigen Maßnahmenkatalog vorzulegen, um die Standardisierungsagenda fortzuentwickeln. Die Maßnahmen sind im Einzelnen:

1. Erarbeitung einer **Standardisierungsstrategie**, um die wesentlichen Standardisierungsbedarfe zu identifizieren und die Bearbeitung der Bedarfe priorisieren zu können
2. Einführung eines zusätzlichen **Fast-Track-Verfahrens**, um relevante und nicht umstrittene Standards schneller als bisher beschließen zu können
3. Rolle des **IT-Planungsrats als Auftraggeber**, um die Verantwortung für entsprechend priorisierte Standardisierungsbedarfe zu übernehmen und die Projektleitung, die fachliche Begleitung und die notwendige Finanzierung sicherzustellen
4. Einführung von **zwei neuen Stufen „Unter Pilotierung“ und „Unter Erprobung“** neben der Klassifikation als „Verbindlich“, um Standards, die die hohen Anforderungen an verbindliche Beschlüsse noch nicht erfüllen, den Weg dorthin zu ebnen
5. Einführung der **neuen Klassifikation „Empfohlen“**, damit der IT-Planungsrat Standards über die Standardisierungsagenda empfehlen kann, wenn sich im Laufe des

Standardisierungsprozesses herausstellt, dass eine Lösung gegenüber allen Alternativen vorteilhaft ist, die hohen Anforderungen an einen verbindlichen Beschluss aber nicht erfüllen wird

6. Erhöhung der **Transparenz** von Prozessen und Beschlüssen durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Beteiligung; übersichtliche Zusammenfassung aller gültigen Entscheidungen des IT-Planungsrats zum Einsatz von Standards mit ihren Klassifikationen

Die Maßnahmen können zwar separat beschlossen oder abgelehnt werden, aufgrund von hohen Synergien zwischen ihnen, wird empfohlen, den Maßnahmenkatalog im Paket zu beschließen.

2 Hintergrund und Zielsetzung

2.1 Zweck der Standardisierungsagenda

Die Standardisierungsagenda ist ein Instrument des IT-Planungsrates, um Beschlüsse für verbindlich anzuwendende Standards der öffentlichen Verwaltung in Deutschland herbeizuführen. Die Agenda soll frühzeitig über beabsichtigte Standardisierungsbeschlüsse informieren, die Öffentlichkeit durch geregelte Prozesse beteiligen, eine Priorisierung von Standardisierungsbedarfen unterstützen und den Weg bis zu einem verbindlichen Beschluss des IT-Planungsrats bereiten, um einen Standard zur Lösung des Bedarfs für Bund und Länder festzulegen.

2.2 IST-Zustand der Standardisierungsagenda

Das Regelwerk der Standardisierungsagenda beschreibt den Prozess von der Registrierung eines Standardisierungsbedarfs bis zum verbindlichen Beschluss des IT-Planungsrats über zehn Meilensteine mit jeweils speziellen Ergebnissen:

- M1: Bedarf registriert
- M2: Bedarfsbeschreibung vorgelegt
- M3: Bedarf aufgenommen

- M4: Bedarfsbeschreibung veröffentlicht
- M5: Bedarfsbeschreibung abgestimmt
- M6: Potentielle Lösungen ermittelt
- M7: Lösungen bewertet
- M8: Bewertungsergebnis abgestimmt
- M9: Beschlussvorschlag erstellt
- M10: Beschluss IT- Planungsrat

2.3 Kritikpunkte an der Standardisierungsagenda

Bisher hat der IT-Planungsrat erst zwei Standards für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich vorgeben können. Die Gründe für Verzögerungen sind vielschichtiger Natur und resultieren auch aus dem komplexen Zusammenspiel einer Vielzahl an Beteiligten. Die folgende Aufzählung fasst die wesentlichen Kritikpunkte an der aktuellen Standardisierungsagenda zusammen.

- 1 Im Verhältnis zum Aufwand und zum vermuteten Bedarf werden zu wenig Entscheidungen getroffen.
- 2 Die Vorbereitung einer verbindlichen Beschlussfassung ist wegen der resultierenden Folgekosten mit einer Reihe von Prüf-, Dokumentations- und Abstimmungsaufwänden verbunden. Diese Aufwände sind für Bedarfsvertreter und Fachgremien zu hoch.
- 3 Die Verantwortlichen der jeweiligen Standardisierungsbedarfe (Bedarfsvertreter in Bund und Ländern) müssen auf freiwilliger Basis mit eigenen Ressourcen diese Aufwände erbringen.
- 4 Einzelne Bedarfe und benötigte Zulieferungen und Beiträge werden nicht, oder nur nach großen zeitlichen Verzögerungen abschließend bearbeitet oder geliefert. Eine verbindliche und zügige Bearbeitung der Bedarfe ist nicht gesichert.

- 5 Vereinbarte Prozesse werden wegen ihrer Langwierigkeit nicht eingehalten. Daraus resultiert, dass Folgewirkungen verbindlicher Entscheidungen nicht betrachtet werden und insgesamt die Ergebnisqualität der Beschlüsse ihrer Tragweite nicht gerecht wird.
- 6 Für die Bearbeitung von Bedarfen wird eine mangelnde politische Unterstützung beklagt, die vor allem an zu wenig verfügbaren Ressourcen festgemacht wird.
- 7 Informationen zur Agenda und zum Bearbeitungsstand der Standardisierungsbedarfe sind nur unzureichend vorhanden. Projektverantwortliche in Bund und Ländern haben keinen Überblick über die verbindlichen Beschlüsse des IT-Planungsrats bezüglich IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. Für die notwendige Beteiligung der Fachöffentlichkeit stehen aktuell nicht ausreichende Ressourcen zur Verfügung.
- 8 Es fehlt eine echte Integration bzw. an einem „Zusammendenken“ der bestehenden Instrumente im Bereich Standardisierung (z.B. eine Verknüpfung von Nationaler E-Government-Strategie, Steuerungsprojekten und Standardisierungsbedarfen). Eine strategische Steuerung wird vermisst, sodass die Relevanz der Bedarfe bewertet werden kann und die wichtigsten Themen zuerst bearbeitet werden. Es soll transparent werden, weshalb ein Bedarf auf der Agenda steht.
- 9 Die Durchsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrats ist nicht gewährleistet.
- 10 In der Praxis bestehen Schwierigkeiten beim Einsatz der verbindlichen Standards in bestehenden Systemen.

3 Maßnahmenkatalog

Folgende Lösungsansätze (LA) sollen umgesetzt werden, um die zuvor genannten Kritikpunkte zu adressieren und Schwachstellen der Standardisierungsagenda zu beseitigen. Die Vorschläge tangieren nur IT-Interoperabilitätsstandards und IT-Sicherheitsstandards, die über die Standardisierungsagenda beschlossen werden sollen – dem IT-Planungsrat steht es frei, auch auf anderen Wegen Beschlüsse zu fassen.

Die Darstellung der Aufgabenverantwortung bei der Beschreibung der Lösungsansätze ist stark vereinfacht. Sie basiert auf der aktuellen Kenntnis der Aufgabenbereiche und der Annahme, dass KoSIT und FITKO zukünftig „zusammenwachsen“ werden. Aussagen zur zukünftigen Aufgabenverantwortung oder zukünftigen Formen der Organisation von FITKO und KoSIT sollen damit NICHT getroffen werden. Wenn „FITKO/KoSIT“ als verantwortlich benannt wird, muss die genaue Zuordnung später erfolgen.

3.1 LA1: Standardisierungsstrategie

3.1.1 Erläuterung LA1

Ein Zusammendenken der unterschiedlichen Instrumente im Bereich Standardisierung (z.B. eine Verknüpfung von Nationaler E-Government-Strategie, Steuerungsprojekten und Standardisierungsbedarfen) sollte von einem zentralen Steuerungsgremium geleistet werden. Die Vorgabe zur Erstellung einer IT-Gesamtstrategie ist derzeit als Aufgabe für FITKO vorgesehen. Daraus ist zukünftig von FITKO/KoSIT in einer integrierten Standardisierungsstrategie abzuleiten, wo am dringendsten Beschlüsse zu Standards benötigt werden.

Die Standardisierungsstrategie soll operationalisierbare Kriterien zur Bewertung der Relevanz von Bedarfen enthalten. Die identifizierten konkreten Bedarfe können dann entsprechend ihrer Priorisierung abgearbeitet werden. Der aktuelle Status der Bearbeitung jedes Bedarfes soll jederzeit einsehbar sein.

Wenn Externe Standardisierungsbedarfe initiieren, werden sie durch FITKO/KoSIT beraten und unterstützt. Alle Anträge werden durch FITKO/KoSIT transparent priorisiert und veröffentlicht. Die Priorisierung stellt sich einer öffentlichen Diskussion.

3.1.2 Ziele LA1

Die folgenden Kritikpunkte sollen durch den Lösungsansatz 1 „Standardisierungsstrategie“ ausgeräumt oder zumindest abgeschwächt werden:

- (Nr. 1) Im Verhältnis zum Aufwand und zum vermuteten Bedarf werden zu wenig Entscheidungen getroffen.

- (Nr. 2) Die Vorbereitung einer verbindlichen Beschlussfassung ist wegen der resultierenden Folgekosten mit einer Reihe von Prüf-, Dokumentations- und Abstimmungsaufwänden verbunden. Diese Aufwände sind für Bedarfsvertreter und Fachgremien zu hoch.
- (Nr. 4) Einzelne Bedarfe und benötigte Zulieferungen und Beiträge werden nicht, oder nur nach großen zeitlichen Verzögerungen abschließend bearbeitet oder geliefert. Eine verbindliche und zügige Bearbeitung der Bedarfe ist nicht gesichert.
- (Nr. 6) Für die Bearbeitung von Bedarfen wird eine mangelnde politische Unterstützung beklagt, die vor allem an zu wenig verfügbaren Ressourcen festgemacht wird.
- (Nr. 7) Informationen zur Agenda und zum Bearbeitungsstand der Standardisierungsbedarfe sind nur unzureichend vorhanden. Projektverantwortliche in Bund und Ländern haben keinen Überblick über die verbindlichen Beschlüsse des IT-Planungsrats bezüglich IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. Für die notwendige Beteiligung der Fachöffentlichkeit stehen aktuell nicht ausreichende Ressourcen zur Verfügung.
- (Nr. 8) Es fehlt eine echte Integration bzw. an einem „Zusammendenken“ der bestehenden Instrumente im Bereich Standardisierung (z.B. eine Verknüpfung von Nationaler E-Government-Strategie, Steuerungsprojekten und Standardisierungsbedarfen). Eine strategische Steuerung wird vermisst, sodass die Relevanz der Bedarfe bewertet werden kann und die wichtigsten Themen zuerst bearbeitet werden. Es soll transparent werden, weshalb ein Bedarf auf der Agenda steht.

3.1.3 Größenordnung der Kosten zur Orientierung

Einmalig zur Initiierung: 200.000 EUR

Jährlich zur Pflege und Fortschreibung: 50.000 EUR

3.1.4 Abwägung LA1

Nachteile:

- Zusätzliche Aufgaben für FITKO/KoSIT bedeuten zusätzliche Kosten -> die Standardisierungsstrategie betrifft aber die Kernaufgaben des IT-Planungsrats.
- Eine transparente Priorisierung schafft Angriffsfläche -> Intransparenz aber auch.

Vorteile:

- Verknüpfung der Standardisierungsagenda mit bestehenden Instrumenten im Bereich Standardisierung, z. B. Nationale E-Government-Strategie
- Systematische Abarbeitung und Fokussierung auf die dringendsten Bedarfe wird ermöglicht
- Initiatoren von Standardisierungsbedarfen werden nicht mit allen Arbeiten belastet
- Zentrale Unterstützung sichert gleichbleibende Ergebnisqualität

3.2 LA2: Fast-Track-Verfahren

3.2.1 Erläuterung LA2

Um für relevante und nicht umstrittene Standards schnell einen verbindlichen Beschluss des IT-Planungsrats herbeizuführen, wird abseits der Prozesse der Standardisierungsagenda ein verkürztes Verfahren (Fast-Track-Verfahren) vorgeschlagen.

Dafür müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- der IT-Planungsrat ist zuständig (entsprechend IT-Staatsvertrag) und nicht ggf. eine FMK
- keine Interessenskonflikte zwischen Stakeholdern zu erwarten
- genau ein Standard kommt als Lösung in Frage

Initiatoren des Fast-Track-Verfahrens können sein:

- autorisierte Bund-Länder-Gremien (z. B. Fachministerkonferenzen, Arbeitsgruppen des IT-Planungsrats)
- Mitglieder des IT-Planungsrats
- FITKO

- **KoSIT**

Die Initiatoren arbeiten für ihren Antrag eine Checkliste ab und bestätigen / belegen die Erfüllung der Voraussetzungen. Durch FITKO/KoSIT erfolgt eine Stellungnahme zur Initiative. Dabei wird überprüft, ob der genannte Standard das adressierte Problem wirklich lösen kann und ob die Angaben zur Erfüllung der Voraussetzungen valide sind. Zur Klärung dieser Fragen können auch entsprechende Experten beauftragt werden.

Nach einer positiven Stellungnahme kann der IT-Planungsrat die Absicht veröffentlichen, regelmäßig bis zur nächsten Sitzung einen verbindlichen Beschluss fassen zu wollen. Die angemessene Zeitspanne bis zur geplanten Beschlussfassung kann für Einwände genutzt werden. Die öffentliche Konsultation wird bei relevanten Stakeholdern beworben. FITKO/KoSIT überprüfen und kommentieren alle Einwände.

Auf Basis des Antrags, der Stellungnahme und ggf. kommentierter Einwände erfolgt eine Entscheidung des IT-Planungsrats.

3.2.2 Ziele LA2

Die folgenden Kritikpunkte sollen durch den Lösungsansatz 2 „Fast-Track-Verfahren“ ausgeräumt oder zumindest abgeschwächt werden:

- (Nr. 1) Im Verhältnis zum Aufwand und zum vermuteten Bedarf werden zu wenig Entscheidungen getroffen.
- (Nr. 2) Die Vorbereitung einer verbindlichen Beschlussfassung ist wegen der resultierenden Folgekosten mit einer Reihe von Prüf-, Dokumentations- und Abstimmungsaufwänden verbunden. Diese Aufwände sind für Bedarfsvertreter und Fachgremien zu hoch.
- (Nr. 4) Einzelne Bedarfe und benötigte Zulieferungen und Beiträge werden nicht, oder nur nach großen zeitlichen Verzögerungen abschließend bearbeitet oder geliefert. Eine verbindliche und zügige Bearbeitung der Bedarfe ist nicht gesichert.

- (Nr. 5) Vereinbarte Prozesse werden wegen ihrer Langwierigkeit nicht eingehalten. Daraus resultiert, dass Folgewirkungen verbindlicher Entscheidungen nicht betrachtet werden und insgesamt die Ergebnisqualität der Beschlüsse ihrer Tragweite nicht gerecht wird.
- (Nr. 6) Für die Bearbeitung von Bedarfen wird eine mangelnde politische Unterstützung beklagt, die vor allem an zu wenig verfügbaren Ressourcen festgemacht wird.
- (Nr. 7) Informationen zur Agenda und zum Bearbeitungsstand der Standardisierungsbedarfe sind nur unzureichend vorhanden. Projektverantwortliche in Bund und Ländern haben keinen Überblick über die verbindlichen Beschlüsse des IT-Planungsrats bezüglich IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. Für die notwendige Beteiligung der Fachöffentlichkeit stehen aktuell nicht ausreichende Ressourcen zur Verfügung.

3.2.3 Größenordnung der Kosten zur Orientierung

Im Vergleich zum Vorgehen ohne Fast-Track-Verfahren werden für Bedarfe, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, die Aufwände zur Bearbeitung reduziert. Die Einführung des zusätzlichen Standardisierungspfads führt zu keinen zusätzlichen Kosten.

3.2.4 Abwägung LA2

Nachteile:

- Risiko, dass wichtige Einwände unbeachtet bleiben, weil Absicht des Beschlusses nicht alle Betroffenen erreicht -> als Gegenmaßnahmen müssen Öffentlichkeitsarbeit (ÖA) und Kommunikation verstärkt, Betroffene gezielt aktiviert und Widerspruch einfordert werden
- Risiko, dass jeder Fast-Track-Antrag an Widersprüchen scheitert -> dann wäre die lange Dauer der Bearbeitung aber gerechtfertigt – ist den Versuch wert
- Kommentierung der öffentlichen Konsultation erfordert Ressourcen bei FITKO/KoSIT -> ist durch die Tragweite der Beschlüsse gerechtfertigt

Vorteile:

- verbindlicher Beschluss in ca. einem halben Jahr möglich, wenn keine Einwände das Vertrauen in die Lösung erschüttern
- öffentliche Konsultation der Beschlussabsicht erhöht Qualität der Entscheidung und Wahrnehmung der Beschlüsse des IT-Planungsrats

3.3 LA3: IT-Planungsrat als Auftraggeber

3.3.1 Erläuterung LA3

Ausführlichere Prozesse mit Prüf- und Dokumentationspflichten werden auch zukünftig notwendig sein, wenn gar kein, zwei oder mehr konkurrierende Standards als Lösung in Frage kommen und/oder wenn Interessenskonflikte zwischen Stakeholdern befürchtet werden. Die Standardisierungsvorhaben werden dann mit einem eigenen Budget und den notwendigen Ressourcen und Werkzeugen ausgestattet, um die anstehenden Aufgaben effizient und professionell erledigen zu können. Der IT-Planungsrat setzt ein Fachgremium für die betroffenen und entsprechend priorisierten Standardisierungsbedarfe ein und trägt die Verantwortung für die Umsetzung.

Dazu erfolgt ein Projektauftrag an FITKO/KoSIT. Diese stellen für jeden in Bearbeitung befindlichen Standardisierungsbedarf einen für Planung, Steuerung und Controlling verantwortlichen Projektleiter. Der Projektplan wird veröffentlicht.

3.3.2 Ziele LA3

Die folgenden Kritikpunkte sollen durch den Lösungsansatz 3 „IT-Planungsrat als Auftraggeber“ ausgeräumt oder zumindest abgeschwächt werden:

- (Nr. 1) Im Verhältnis zum Aufwand und zum vermuteten Bedarf werden zu wenig Entscheidungen getroffen.
- (Nr. 2) Die Vorbereitung einer verbindlichen Beschlussfassung ist wegen der resultierenden Folgekosten mit einer Reihe von Prüf-, Dokumentations- und Abstimmungsaufwänden verbunden. Diese Aufwände sind für Bedarfsvertreter und Fachgremien zu hoch.

- Nr. 3) Die Verantwortlichen der jeweiligen Standardisierungsbedarfe (Bedarfsvertreter in Bund und Ländern) müssen auf freiwilliger Basis mit eigenen Ressourcen diese Aufwände erbringen.
- (Nr. 4) Einzelne Bedarfe und benötigte Zulieferungen und Beiträge werden nicht, oder nur nach großen zeitlichen Verzögerungen abschließend bearbeitet oder geliefert. Eine verbindliche und zügige Bearbeitung der Bedarfe ist nicht gesichert.
- (Nr. 5) Vereinbarte Prozesse werden wegen ihrer Langwierigkeit nicht eingehalten. Daraus resultiert, dass Folgewirkungen verbindlicher Entscheidungen nicht betrachtet werden und insgesamt die Ergebnisqualität der Beschlüsse ihrer Tragweite nicht gerecht wird.
- (Nr. 6) Für die Bearbeitung von Bedarfen wird eine mangelnde politische Unterstützung beklagt, die vor allem an zu wenig verfügbaren Ressourcen festgemacht wird.
- (Nr. 8) Es fehlt eine echte Integration bzw. an einem „Zusammendenken“ der bestehenden Instrumente im Bereich Standardisierung (z.B. eine Verknüpfung von Nationaler E-Government-Strategie, Steuerungsprojekten und Standardisierungsbedarfen). Eine strategische Steuerung wird vermisst, sodass die Relevanz der Bedarfe bewertet werden kann und die wichtigsten Themen zuerst bearbeitet werden. Es soll transparent werden, weshalb ein Bedarf auf der Agenda steht.
- (Nr. 10) In der Praxis bestehen Schwierigkeiten beim Einsatz der verbindlichen Standards in bestehenden Systemen.

3.3.3 Größenordnung der Kosten zur Orientierung

Unter der Annahme, dass der IT-Planungsrat parallel für vier entsprechend priorisierte Standardisierungsbedarfe den Projektleiter, die Reisekosten für das Fachgremium und Kosten für externe Berater übernimmt:

Jährlich: 200.000 EUR

Bei einer fixen Budgetierung würden bei tatsächlich höheren Kosten weniger Projekte parallel bearbeitet werden und bei geringen Kosten entsprechend mehr Projekte.

3.3.4 Abwägung LA3

Nachteile:

- Signifikante Kosten für alle Mitglieder des IT-Planungsrats -> Priorisierung stellt sicher, dass die Mittel für alle gewinnbringend eingesetzt werden
- Bindung von Ressourcen bei FITKO/KoSIT -> Alternative wäre nur die Bindung von Ressourcen bei einem Bedarfsträger

Vorteile:

- Notwendige Voraussetzung für die Beseitigung vieler aktueller Kritikpunkte an der Standardisierungsagenda, die aus eingeschränkten Ressourcen der Bedarfsträger folgen, z. B. Bearbeitungsdauer und Qualität der Beschlussvorbereitung
- Zentrale Finanzierung anhand abgestimmter Priorisierung verhindert Dominanz weniger irrelevanter Themen, für die sich Bedarfsträger engagieren
- Zentrale Steuerung sorgt für ein effizienteres Vorgehen, Synergien zwischen Bedarfen können erschlossen werden

3.4 LA4: Abgestufter Weg zur Klassifikation „Verbindlich“

3.4.1 Erläuterung LA4

Ein Beschluss des IT-Planungsrats kann weitreichende rechtliche und finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen. Deshalb bestehen hohe Anforderungen an Standards hinsichtlich ihrer Reife, wenn sie als „Verbindlich“ beschlossen werden sollen. Um Standards, die diese hohen Anforderungen noch nicht erfüllen, den Weg zum verbindlichen Beschluss zu ebnen und damit offene Standardisierungsbedarfe zu decken, werden neben „Verbindlich“ zwei weitere Klassifikationen für Entscheidungen des IT-Planungsrates vorgeschlagen:

- „Unter Pilotierung“ – initiiert und fördert die Anwendung in Pilotprojekten wenn noch keine Praxiserfahrungen für die öffentliche Verwaltung vorliegen
- „Unter Erprobung“ – fördert die weitere Verbreitung des Standards wenn zumindest ein positives Beispiel für einen erfolgreichen Einsatz in der öffentlichen Verwaltung vorliegt

Dieser Lösungsansatz tangiert nicht die Standardisierungsprozesse, wie die Erstellung der Bedarfsbeschreibung, sondern ausschließlich mögliche Ergebnisse des Standardisierungsprozesses, die als Zwischenergebnisse auf dem Weg zum verbindlichen Beschluss dienen sollen.

Standards mit der Klassifikation „**Verbindlich**“ müssen von der öffentlichen Verwaltung jeder Alternative vorgezogen werden. Damit ein Standard als „Verbindlich“ klassifiziert werden kann, muss er entweder eine Norm (von DIN, DKE, CEN, CENELEC, ETSI, ISO, IEC oder ITU¹) sein oder nachweislich alle folgenden Anforderungen erfüllen:

- Marktstandard im Sinne des IT-Staatsvertrags zu fairen, vernünftigen und diskriminierungsfreien² Lizenzbedingungen inkl. verschiedene vollständige Implementierungen von verschiedenen Anbietern oder als vollständige Implementierung gleichermaßen für alle Beteiligten verfügbar (**Offenheit**),
- fördert **Interoperabilität**,
- bereits im praktischen Einsatz in heterogenen Umgebungen (wenn relevant: kleine und große Kommunen, Stadtstaaten und Flächenländer, Bund sowie verschiedene Fachdomänen) und bei allen Beteiligten bewährt (**Reife**),
- **Skalierbarkeit**,
- **Widerspruchsfreiheit** zu
 - gültigen Beschlüssen des IT-Planungsrats
 - gültigen Verordnungen und Richtlinien der EU
 - gültigen Normen

¹ DIN = Deutsches Institut für Normung; DKE = Deutsche Kommission Elektrotechnik Elektronik Informations-technik; CEN = Europäisches Komitee für Normung, französisch: *Comité Européen de Normalisation*; CENELEC = Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung, französisch: *Comité Européen de Normalisation Électrotechnique*; ETSI = Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen, englisch: *European Telecommunications Standards Institute*; ISO = Internationale Organisation für Normung, vom griechischen Wort „isos“, das „gleich“ bedeutet; IEC = Internationale elektrotechnische Kommission, englisch: *International Electrotechnical Commission*; ITU = Internationale Fernmeldeunion, englisch: *International Telecommunication Union*)

² englisch: Fair, Reasonable and Non-Discriminatory (FRAND)

- laufenden Aktivitäten des IT-Planungsrats, der EU oder den genannten Normungsgremien,
- alle rechtlichen Anforderungen werden erfüllt (**Rechtmäßigkeit**),
- alle relevanten Anwendungsfälle werden abgedeckt (**Relevanz und Vollständigkeit**) und
- der Geltungsbereich wurde für die Entscheidung des IT-Planungsrats definiert (**Abgeschlossenheit**)
- die Kosten einer flächendeckenden Einführung in der öffentlichen Verwaltung stehen im positiven Verhältnis zum Nutzen (**Wirtschaftlichkeit**)

Standards mit der Klassifikation „**Unter Erprobung**“ sollen von der öffentlichen Verwaltung getestet werden, um ihre Investitionssicherheit nachzuweisen oder zu widerlegen. Die Klassifikation gibt deutschlandweit bereits eine klare Richtung vor und fördert die weitere Verbreitung der Standards, damit diese die notwendige Reife für die Stufe „Verbindlich“ erreichen können. Für Standards „Unter Erprobung“ wird angestrebt, dass nach einem erfolgreichen Einsatz in heterogenen Landschaften der öffentlichen Verwaltung ein verbindlicher Beschluss erfolgt. Die Anforderungen weichen in den folgenden Punkten von der Klassifikation „Verbindlich“ ab:

- Keine Anforderungen an Implementierungen
- Nur ein erfolgreicher praktischer Einsatz in deutscher Verwaltung
- Widerspruchsfreiheit zu laufenden Aktivitäten des IT-Planungsrats, der EU oder Normungsgremien muss noch nicht erfüllt sein
- Geltungsbereich muss noch nicht fixiert sein

Für Standards mit der Klassifikation „**Unter Pilotierung**“ soll FITKO/KoSIT mindestens ein Pilotprojekt bei Bedarf initiieren und in jedem Fall begleiten, um ihre Reife nachzuweisen oder zu widerlegen. Für sie wird angestrebt, dass nach einem erfolgreichen Pilotprojekt in der öffentlichen Verwaltung eine Klassifikation als „Unter Erprobung“ erfolgt. Die Anforderungen weichen nur in einem Punkt von der Klassifikation „Unter Erprobung“ ab:

- Keine Anforderungen an den praktischen Einsatz

3.4.2 Ziele LA4

Die folgenden Kritikpunkte sollen durch den Lösungsansatz 4 „Abgestufter Weg zur Klassifikation ‚Verbindlich‘“ ausgeräumt oder zumindest abgeschwächt werden:

- (Nr. 1) Im Verhältnis zum Aufwand und zum vermuteten Bedarf werden zu wenig Entscheidungen getroffen.
- (Nr. 4) Einzelne Bedarfe und benötigte Zulieferungen und Beiträge werden nicht, oder nur nach großen zeitlichen Verzögerungen abschließend bearbeitet oder geliefert. Eine verbindliche und zügige Bearbeitung der Bedarfe ist nicht gesichert.
- (Nr. 5) Vereinbarte Prozesse werden wegen ihrer Langwierigkeit nicht eingehalten. Daraus resultiert, dass Folgewirkungen verbindlicher Entscheidungen nicht betrachtet werden und insgesamt die Ergebnisqualität der Beschlüsse ihrer Tragweite nicht gerecht wird.
- (Nr. 6) Für die Bearbeitung von Bedarfen wird eine mangelnde politische Unterstützung beklagt, die vor allem an zu wenig verfügbaren Ressourcen festgemacht wird.
- (Nr. 10) In der Praxis bestehen Schwierigkeiten beim Einsatz der verbindlichen Standards in bestehenden Systemen.

3.4.3 Größenordnung der Kosten zur Orientierung

Im Vergleich zum Vorgehen ohne die zusätzlichen Stufen für Klassifikationen, entstehen allein durch die neuen Stufen keine zusätzlichen Kosten. Jedoch wird mit den Stufen die Erwartung verbunden, die Pilotierung und Erprobung zu fördern. Unter der Annahme, dass ein Standard parallel pilotiert und drei Standards parallel erprobt werden:

Jährlich: 350.000 EUR

Die Kosten können abhängig von den betroffenen Standards jedoch sehr stark variieren, so dass ggf. nicht in jedem Jahr derselbe Kostenansatz verwendet werden kann.

3.4.4 Abwägung LA4

Nachteile:

- Risiko, dass der IT-Planungsrat keine verbindlichen Beschlüsse mehr fasst -> wenn keine Lösung die hohen Anforderungen erfüllt, besteht das Risiko ohnehin
- Initiierung und Begleitung von Pilotprojekten durch FITKO/KoSIT erfordern zusätzliche Kosten -> andernfalls sind Freiwillige erforderlich, die vollständig mit eigenen Mitteln das Risiko einer Pilotierung tragen, von der aber die gesamte öffentliche Verwaltung profitiert

Vorteile:

- Mehr Orientierung für IT-Verantwortliche durch mehr Empfehlungen
- Ermöglicht die Förderung noch nicht reifer Lösungen ohne verbindliche Lösungen zu schwächen
- „Unter Pilotierung“ oder „Unter Erprobung“ anstelle „Verbindlich“ kann
 - Risiken und Folgekosten reduzieren
 - den Standard fördern, um später verbindlich werden zu können
- Eine Empfehlung mit niedrigeren Anforderungen ist besser als
 - gar keine Entscheidung zur Deckung eines Standardisierungsbedarfes oder
 - ein nicht investitionssicherer verbindlicher Beschluss
- Praktische Erprobung löst langwierige theoretische Abwägung ab
- Investitionssicherheit verbindlicher Beschlüsse durch klare Anforderungen inkl. Praxiserfahrung
- Stufen „Unter Pilotierung“ und „Unter Erprobung“ lenken Aufmerksamkeit auf die Lösungen und erhöhen öffentliche Wahrnehmung vor verbindlichem Beschluss

3.5 LA5: Klassifikation „Empfohlen“

3.5.1 Erläuterung LA5

Die Standardisierungsagenda hat zwar die Aufgabe „Beschlüsse für verbindlich anzuwendende Standards der öffentlichen Verwaltung in Deutschland herbeizuführen“, aber der IT-Planungsrat hat auch die Möglichkeit, Standards zu empfehlen. Wenn sich im Laufe des Standardisierungsprozesses herausstellt, dass eine Lösung gegenüber allen Alternativen vorteilhaft ist, die hohen Anforderungen an einen verbindlichen Beschluss aber nicht erfüllen wird, z. B. weil es unter speziellen Rahmenbedingungen legitime Alternativen gibt oder weil eine flächendeckende Einführung mit Fristsetzung zu unverhältnismäßig hohen Investitionskosten führen würde, dann sollte eine Klassifikation als „Empfohlen“ erfolgen.

Der IT-Planungsrat würde in diesem Fall eine „Empfehlung zur Anwendung“ aussprechen.

Die Anforderungen an die Klassifikation „Empfohlen“ weichen in den folgenden Punkten von der Klassifikation „Verbindlich“ ab:

- Der Standard muss sich nicht bei allen Beteiligten bewährt haben (**Reife**), der Geltungsbereich für die Empfehlung muss aber dementsprechend auf die positiven Erfahrungen bezogen werden und die Anwendungsfelder mit negativen Erfahrungen ausklammern.
- Der Standard muss nicht alle rechtlichen Anforderungen erfüllen (**Rechtmäßigkeit**), der Geltungsbereich für die Empfehlung muss aber dementsprechend zugeschnitten werden und die Anwendungsfelder mit nicht passenden rechtlichen Anforderungen ausklammern.
- Der Standard muss nicht alle relevanten Anwendungsfälle abdecken (**Relevanz und Vollständigkeit**), der Geltungsbereich für die Empfehlung muss aber dementsprechend zugeschnitten werden und die nicht abgedeckten relevanten Anwendungsfälle ausklammern.
- Die Kosten einer flächendeckenden Einführung des Standards in der öffentlichen Verwaltung müssen nicht im positiven Verhältnis zum Nutzen stehen (**Wirtschaftlichkeit**), der Geltungsbereich für die Empfehlung muss aber dementsprechend zugeschnitten werden und die nicht wirtschaftlichen Anwendungsfälle ausklammern.

3.5.2 Ziele LA5

Die folgenden Kritikpunkte sollen durch den Lösungsansatz 5 „Klassifikation ‚Empfohlen‘“ ausgeräumt oder zumindest abgeschwächt werden:

- (Nr. 1) Im Verhältnis zum Aufwand und zum vermuteten Bedarf werden zu wenig Entscheidungen getroffen.
- (Nr. 5) Vereinbarte Prozesse werden wegen ihrer Langwierigkeit nicht eingehalten. Daraus resultiert, dass Folgewirkungen verbindlicher Entscheidungen nicht betrachtet werden und insgesamt die Ergebnisqualität der Beschlüsse ihrer Tragweite nicht gerecht wird.
- (Nr. 10) In der Praxis bestehen Schwierigkeiten beim Einsatz der verbindlichen Standards in bestehenden Systemen.

3.5.3 Größenordnung der Kosten zur Orientierung

Im Vergleich zum Vorgehen ohne die zusätzliche Klassifikation „Empfohlen“ entstehen keine zusätzlichen Kosten. Die mit dem Ziel eines verbindlichen Beschlusses bereits erfolgten Investitionen, werden durch die bestmögliche Entscheidung des IT-Planungsrates gesichert.

3.5.4 Abwägung LA5

Nachteile:

- Risiko, dass der IT-Planungsrat keine verbindlichen Beschlüsse mehr fasst -> wenn keine Lösung die hohen Anforderungen erfüllt, besteht das Risiko ohnehin
- Risiko, dass der IT-Planungsrat mit Anträgen für Empfehlungen von Standards überschüttet wird -> besteht so nicht, da eine Aufnahme auf die Standardisierungsagenda mit einer Aussicht auf einen verbindlichen Beschluss erfolgen muss

Vorteile:

- Standardisierungsbedarfe ohne verbindliche Lösung verschwinden nicht einfach von der Agenda, sondern können mit der bestmöglichen Empfehlung gelöst werden

- Mehr Orientierung für IT-Verantwortliche durch mehr Empfehlungen
- Eine Empfehlung mit niedrigeren Anforderungen ist besser als
 - gar keine Entscheidung zur Deckung eines Standardisierungsbedarfes oder
 - ein nicht investitionssicherer verbindlicher Beschluss

3.6 LA6: Transparenz

3.6.1 Erläuterung LA6

Verlässliche Informationen zur Standardisierungsstrategie, Bedarfsmeldungen (auch abgelehnte), der Priorisierung einzelner Bedarfe und ihres Bearbeitungsstands werden zentral und zeitnah auf den Webseiten des IT-Planungsrats veröffentlicht und zur Diskussion gestellt. Diskussionen werden durch FITKO/KoSIT moderiert und zusammengefasst.

Alle gültigen Entscheidungen des IT-Planungsrats zum Einsatz von Standards werden mit ihren Klassifikationen übersichtlich zusammengefasst.

Die relevanten Zielgruppen der Entscheidungen des IT-Planungsrats (z. B. Arbeitskreise der Fachministerkonferenzen, IT-Verantwortliche in Bund, Ländern und Kommunen, Fach- und Wirtschaftsverbände) werden über Beschlüsse, Empfehlungen, laufende Aktivitäten und deren Relevanz sowie über Möglichkeiten zur Beteiligung und zum Einbringen eigener Bedarfe durch stetige Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation informiert.

3.6.2 Ziele LA6

Die folgenden Kritikpunkte sollen durch den Lösungsansatz 6 „Transparenz“ ausgeräumt oder zumindest abgeschwächt werden:

- (Nr. 5) Vereinbarte Prozesse werden wegen ihrer Langwierigkeit nicht eingehalten. Daraus resultiert, dass Folgewirkungen verbindlicher Entscheidungen nicht betrachtet werden und insgesamt die Ergebnisqualität der Beschlüsse ihrer Tragweite nicht gerecht wird.

- (Nr. 6) Für die Bearbeitung von Bedarfen wird eine mangelnde politische Unterstützung beklagt, die vor allem an zu wenig verfügbaren Ressourcen festgemacht wird.
- (Nr. 7) Informationen zur Agenda und zum Bearbeitungsstand der Standardisierungsbedarfe sind nur unzureichend vorhanden. Projektverantwortliche in Bund und Ländern haben keinen Überblick über die verbindlichen Beschlüsse des IT-Planungsrats bezüglich IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. Für die notwendige Beteiligung der Fachöffentlichkeit stehen aktuell nicht ausreichende Ressourcen zur Verfügung.
- (Nr. 8) Es fehlt eine echte Integration bzw. an einem „Zusammendenken“ der bestehenden Instrumente im Bereich Standardisierung (z.B. eine Verknüpfung von Nationaler E-Government-Strategie, Steuerungsprojekten und Standardisierungsbedarfen). Eine strategische Steuerung wird vermisst, sodass die Relevanz der Bedarfe bewertet werden kann und die wichtigsten Themen zuerst bearbeitet werden. Es soll transparent werden, weshalb ein Bedarf auf der Agenda steht.
- (Nr. 9) Die Durchsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrats ist nicht gewährleistet.
- (Nr. 10) In der Praxis bestehen Schwierigkeiten beim Einsatz der verbindlichen Standards in bestehenden Systemen.

3.6.3 Größenordnung der Kosten zur Orientierung

Jährlich: 150.000 EUR

3.6.4 Abwägung LA6

Nachteile:

- Benötigt Ressourcen bei FITKO/KoSIT -> sichert aber den Erfolg der ansonsten eingesetzten Mittel
- Transparenz schafft Angriffsfläche -> Intransparenz erst recht

Vorteile:

- Steigert Bekanntheit, Akzeptanz und Anwendbarkeit der Standardisierungsagenda
- Notwendige Voraussetzung zur Umsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrats, da es keine Strukturen zu ihrer Durchsetzung gibt
- Notwendige Rahmenbedingung zur Beteiligung Dritter / der Fachöffentlichkeit
- Kommentiertes qualifiziertes Feedback steigert die Qualität und senkt Risiken der Entscheidungen

4 Synergien zwischen Maßnahmen

Die zuvor vorgestellten Lösungsansätze können zwar separat beschlossen oder abgelehnt werden, sie haben aber Synergien, z. B.

- Lösungsansätze wie „IT-Planungsrat als Auftraggeber“ (LA3) haben größte Wirkung mit einer Priorisierung durch die Standardisierungsstrategie (LA1).
- Für die Klassifikationen „Unter Pilotierung“ und „Unter Erprobung“ (LA4) bietet sich das Fast-Track-Verfahren (LA2) an.
- Die Klassifikation „Empfohlen“ (LA5) füllt eine Lücke zwischen „Unter Erprobung“ und „Verbindlich“ (LA4), wenn bereits Erfahrungen über erfolgreiche Einsätze in heterogenen Landschaften der öffentlichen Verwaltung vorliegen, aber nicht alle Anforderungen an „Verbindlich“ erfüllt werden können.
- Transparenz (LA6), also die öffentliche Information und Diskussion, spielt für Standardisierungsstrategie (LA1) und Fast-Track-Verfahren (LA2) eine zentrale Rolle

Aus diesen Gründen wird empfohlen, alle sechs Lösungsansätze im Paket zu beschließen.