

Bundesministerium des Innern (BMI)

(Einzelplan 06)

4 Bundesministerium des Innern steuert Beratertätigkeiten bei IT-Großprojekten unzureichend

(Kapitel 0602)

4.0

Für die IT-Großprojekte „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ hat das BMI 109 von 110 Beraterverträgen lediglich nach geleistetem Arbeitsaufwand abrechnen lassen. Dabei plante und steuerte es die Tätigkeit der Berater unzureichend. Ein Qualitätsmanagement richtete das BMI nicht ein. So legte es vorab keine Kriterien fest, anhand derer es die Qualität der Arbeitsergebnisse nach einheitlichen Maßstäben hätte beurteilen können. Deshalb konnte das BMI nicht belegen, ob es für seine Ausgaben nach Umfang und Güte eine angemessene Leistung erhielt. Frühere Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für einen verbesserten Beratereinsatz setzt es nach wie vor nicht um.

4.1

Großprojekte zur Modernisierung der IT

Die Bundesregierung will die IT des Bundes mit zwei Großprojekten modernisieren, zentralisieren und die Sicherheit verbessern. Das Projekt „Netze des Bundes“ soll ein sicheres Sprach- und Datennetz für die Bundesverwaltung schaffen. Im Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ will die Bundesregierung die bisher auf zahlreiche Standorte verteilte IT des Bundes in wenigen Rechenzentren konzentrieren. Sie will den Betrieb der IT wirtschaftlich gestalten und die Daten der Bundesverwaltung umfassend schützen. Das BMI trägt für beide Projekte die Gesamtverantwortung. Es muss die Termine, Kosten und Qualität der Projektergebnisse sicherstellen.

Erste Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüfte den Einsatz externer Berater bis Ende des Jahres 2013 beim Projekt „Netze des Bundes“. Er stellte fest, dass das BMI die Berater meist unzureichend gesteuert und nicht zweckmäßig eingesetzt hatte. Darin sah er eine Ursache dafür, dass sich das Projekt „Netze des Bundes“ um sechs Jahre verzögert und von 114 auf 426 Mio. Euro verteuert hatte.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMI, für Beraterleistungen vorrangig sogenannte Werkverträge zu schließen. Dabei sollte es Festpreise mit klar definierten Leistungen und Fristen und damit den zu erbringenden Erfolg vereinbaren, um Risiken auf die Auftragnehmer zu verlagern.

Er empfahl dem BMI weiterhin, insbesondere solche Beratertätigkeiten zielorientiert zu steuern, die aufgrund sogenannter Dienstleistungsverträge ausschließlich nach Aufwand abgerechnet werden. Im Unterschied zu Werkverträgen schulden die Berater bei Dienstleistungsverträgen dem BMI ihre Arbeitszeit, aber keinen konkret beschriebenen Erfolg. Außerdem sollte das BMI die Qualität der vorgelegten Arbeitsergebnisse angemessen prüfen.

Das BMI wollte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen.

Erneute Prüfung im Jahr 2017

Im Januar 2017 fragte der Bundesrechnungshof nach, welche Fortschritte das BMI erreicht hatte. Dabei stellte er fest, dass es bei beiden Projekten viele Berater einsetzte.

In den Jahren 2009 bis 2016 zahlte das BMI Beraterhonorare von 68 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2017 bis zum Jahr 2022 plant es, für beide Projekte über 230 Mio. Euro für externe Berater auszugeben.

In den Jahren 2015 und 2016 ließ das BMI bei den IT-Großprojekten „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ 109 von 110 Beraterverträgen nach geleistetem Arbeitsaufwand abrechnen; es handelte sich um Dienstleistungsverträge.

Welche Arbeiten der Berater mit welchem Aufwand zu welchen Ergebnissen führten, hatte das BMI nicht vollständig ermittelt. In einigen Fällen sah das BMI schon die groben Angaben zu Meilensteinen und Aufwandsschätzungen in den Verträgen als hinreichende Planung an. In anderen Fällen beschrieb es mehrere Meilensteine, legte aber nicht die zu erbringenden Arbeiten der Berater fest.

Das BMI richtete weder für das Projekt „Netze des Bundes“ noch für die „IT-Konsolidierung Bund“ ein projektweites Qualitätsmanagement ein. Es bewertete die Arbeitsergebnisse der Berater ohne einheitliche Maßstäbe, etwa für Inhalt und Form. Prüfkriterien waren oftmals nicht vorhanden. Im Projekt „Netze des Bundes“ betrachtete das BMI pünktlich erbrachte Leistungen bereits als hinreichenden Qualitätsnachweis.

4.2

Das BMI hat wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bisher nicht umgesetzt. Die auf Basis von Dienstleistungsverträgen ausschließlich nach Aufwand abgerechneten Beratereinsätze hätte es besser planen und steuern müssen.

Eingehaltene Termine allein sind kein Indiz für kostengerechte und qualitativ sachgerechte Leistungen. Das BMI hätte systematisch ermitteln und auswerten müssen,

- welche Arbeiten
- mit welchem Aufwand und
- welchem Ergebnis

durch die Berater erbracht wurden. Ohne einheitliche Maßstäbe und Prüfkriterien hat das BMI in Kauf genommen, dass es die ihm vorgelegten Arbeitsergebnisse nicht belastbar bewerten konnte. Das BMI hätte in den beiden IT-Großprojekten ein angemessenes Qualitätsmanagement einrichten müssen, das auch den Einsatz externer Berater umfasst. Das BMI weiß derzeit nicht, inwieweit es angemessene Arbeitsergebnisse für die gezahlten Beraterhonorare erhalten hat. Es kann auch nicht einschätzen, ob es für den bisherigen Projektfortschritt möglicherweise zu viele Beraterleistungen in Anspruch nahm. Den Einsatz externer Berater im künftigen Projektverlauf kann es aber ohne dieses Wissen weder angemessen planen noch zielgerichtet steuern.

Insbesondere Großprojekte wie „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ mit sehr vielen externen Beratern erfordern es, dass das BMI die beauftragten Unternehmen effizient und effektiv einsetzt. Andernfalls riskiert es, dass sich die Projekte verzögern und verteuern.

4.3

Das BMI hat zu den Projekten „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ in zwei getrennten Schreiben Stellung genommen. Es handele sich um organisatorisch und strukturell unabhängige Projekte.

„Netze des Bundes“

Im Projekt „Netze des Bundes“ habe das BMI sorgfältig zwischen Dienstleistungs- und Werkverträgen abgewogen. Die zu erbringenden Leistungen seien überwiegend konzeptioneller Art. Alle Projektbeteiligten hätten sich hierzu intensiv abstimmen müssen. Festpreise habe das BMI deshalb nur selten als geeignet angesehen, dann aber auch genutzt. Auch bei Dienstleistungsverträgen liege es in der Verantwortung der Berater, ihnen zugewiesene Arbeitspakete erfolgreich und wirtschaftlich umzusetzen. Die Leis-

tung bewerte das BMI, wenn es die Rechnungen prüfe. Ggf. habe es abgerechnete Arbeitszeiten nicht anerkannt oder als ungeeignet erkannte Berater nicht weiter im Projekt beschäftigt.

Das BMI habe nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes für das Projekt „Netze des Bundes“ das „Aufwandscontrolling“ überarbeitet. Ab Mai 2017 erfasse es den Beratungsaufwand getrennt nach Themen. Künftig werde es diesen auswerten und in seinen Projektstatusberichten darstellen.

„IT-Konsolidierung Bund“

In der Stellungnahme zum Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ hat das BMI die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass es die erwarteten Arbeitsergebnisse der Berater klar definieren und deren Qualität angemessen prüfen muss. In den übrigen Punkten hat es dem Bundesrechnungshof widersprochen.

Auch bei Dienstleistungsverträgen schuldeten die Berater Erfolg. Das BMI habe Verträge abgeschlossen, die stets Arbeitspakete, Meilensteine und den Aufwand dafür beschrieben. Diese Angaben seien naturgemäß lediglich Schätzungen. Rahmenbedingungen würden sich regelmäßig ändern. Dann stimme das BMI Inhalte erneut ab und passe Verträge an. Das BMI bezahle die Berater erst, nachdem es die Leistungsnachweise als „sachlich richtig“ geprüft habe. Dieses Vorgehen entspreche der Bundeshaushaltsordnung. Es prüfe somit, ob Leistungen in geeigneter Qualität erbracht wurden. In einzelnen Fällen habe es Berater ausgetauscht oder Arbeitsergebnisse und Arbeitszeiten nicht anerkannt.

Das BMI dokumentiere den Beratereinsatz in monatlichen Projektstatusberichten.

Für das Projektmanagement habe das BMI übliche Regelungen in einem Projekthandbuch definiert. Es wende eine in der Bundesverwaltung anerkannte Methode für das Management von Groß-

projekten und damit „standardisierte Qualitätsmaßstäbe“ an. Die Berater hätten einmalige konzeptionelle Leistungen erbracht. Außer für Form oder Termintreue seien dafür „einheitliche Qualitätsmaßstäbe schwer vorstellbar“.

4.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMI den Beratereinsatz unzureichend steuert. Angesichts des hohen finanziellen Mitteleinsatzes ist es nicht sachgerecht, dass das BMI grundsätzliche Fragen der externen Beratung für beide IT-Großprojekte getrennt regelt. Mögliche Synergieeffekte lässt es damit ungenutzt.

Dienstleistungsverträge mögen dem BMI in bestimmten Situationen als geeignet erscheinen. Das BMI verkennt jedoch, dass bei Dienstleistungsverträgen der Auftragnehmer vertraglich keinen konkret beschriebenen Erfolg, sondern eine zu erbringende Arbeitszeit schuldet.

Das BMI mag Berater erst bezahlt haben, wenn es Rechnungen entsprechend der Bundeshaushaltsordnung als „sachlich richtig“ geprüft hat. Dies kann aber eine Qualitätssicherung der Arbeitsergebnisse nicht ersetzen, da bei Dienstleistungsverträgen die erbrachten Arbeitszeiten maßgeblich sind.

Das BMI räumt ein, dass die Aufwände und Meilensteine zu Beginn der Beratertätigkeiten nur grob geplant worden seien. Es führt weiterhin aus, dass es die Planungen im Projektverlauf verfeinert und fortlaufend angepasst habe. Dies wäre auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes bei Dienstleistungsverträgen erforderlich gewesen, um die Tätigkeit der Berater angemessen zu steuern und einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherzustellen. Das BMI hat jedoch nicht belegt, dass es tatsächlich so vorgegangen ist.

Das BMI verbessert zwar die bisher fehlende Transparenz, wenn es die Beratereinsätze in monatlichen Projektstatusberichten dokumentiert. Gleichwohl konnte es den Umfang an Beraterleistungen für einige Monate und Teile der Projekte nicht benennen. Für das Projekt „Netze des Bundes“ erfasst das BMI nun den Beratungsaufwand getrennt nach Themen und wertet ihn für seine Projektstatusberichte aus. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es aber erforderlich, dies übergreifend und lückenlos in beiden Projekten sicherzustellen.

Die vom BMI angewandte Projektmanagementmethode weist der Gesamtprojektleitung die Verantwortung für Qualität zu. Dementsprechend hätte das BMI projektweite Qualitätsstandards beschreiben und durchsetzen müssen. In dem in der Stellungnahme erwähnten Projekthandbuch für die „IT-Konsolidierung Bund“ sind diese nicht enthalten. Darin findet sich lediglich ein Hinweis, dass ein Qualitätsmanagement für dieses Projekt eingerichtet werden soll. Ein Bekenntnis des BMI zu anerkannten Methoden ist daher ohne weitergehende Maßnahmen allein nicht ausreichend. Das BMI hätte konzeptionelle Leistungen auch inhaltlich bewerten müssen. Dabei hätte es u. a. prüfen müssen, ob Arbeitsergebnisse vollständig sowie in sich und im Zusammenspiel mit anderen widerspruchsfrei sind. Zu diesem Zweck hätte es genaue Prüfkriterien entwickeln müssen.

Das BMI kann die Arbeitszeiten externer Berater in Projekten nur dann effizient nutzen, wenn Planung, Steuerung und Qualitätsmanagement zusammenwirken. Bei den IT-Großprojekten „Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung Bund“ fehlt dies bisher.

Um weiteren Termin- und Ausgabenrisiken wirksam zu begegnen, sollte das BMI Beratertätigkeiten, insbesondere wenn diese nach Aufwand bezahlt werden, fortlaufend planen und steuern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI ein Qualitätsma-

nagement einrichtet und dieses in IT-Großprojekten verbindlich anwendet.