

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
(Einzelplan 10)

27 Bundesinstitut für Risikobewertung kaufte unnötig Software

Kat. B
(Kapitel 1002)

27.0

Das Bundesinstitut für Risikobewertung hat für das Einführen einer Software fast dreimal so viel Zeit benötigt wie geplant. Auch die Kosten haben sich fast verdreifacht. Zudem hat es unnötige Lizenzen für Erweiterungen der Software gekauft.

27.1

Einführen einer neuen Software

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) ist im Geschäftsbereich des BMEL für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständig. Es schloss im November 2009 einen Vertrag über das Liefern und Einführen einer Software (Projekt) für 500 000 Euro. Mit dieser Software wollte das BfR eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) etablieren, seine Ressourcen planen und Geschäftsprozesse abwickeln. Das Projekt sollte Mitte 2011 abgeschlossen sein.

Der Bundesrechnungshof hat das Projekt geprüft. Bis September 2011 lagen weder

- ein angemessenes Projekthandbuch mit den organisatorischen Rahmenbedingungen,
- ein Projektdurchführungsplan mit Meilensteinen,
- ein Qualitätssicherungshandbuch mit den wesentlichen Qualitätszielen noch
- eine Liste der Projektrisiken vor.

In der Bundesverwaltung gibt es ein etabliertes Modell für die Planung und Durchführung von IT-Projekten, von dem nur mit Begründung abgewichen werden darf. Das BfR nutzte nicht dieses Modell, sondern ein Modell des Auftragnehmers. Es begründete dies nicht.

Der reguläre Betrieb der Software mit der für eine KLR erforderlichen Zeiterfassung begann Anfang 2014. Das BfR zahlte dem Auftragnehmer bis Ende 2013 rund 1,3 Mio. Euro.

Erweitern der Software

Im Dezember 2010 erweiterte das BfR die Software. Die Wirtschaftlichkeit dieses Kaufes untersuchte es dabei nicht. Es vereinbarte mit dem Auftragnehmer eine Softwarewartung ab Beginn des Jahres 2011. Im Mai 2011 beauftragte es ihn mit der Installation der Erweiterung. Diese begann nach dem Umzug des BfR in eine andere Liegenschaft im Februar 2012. Das BfR hatte bis zur Installation über 30 000 Euro für die Wartung der bis dahin ungenutzten Erweiterung gezahlt.

Die Erweiterung enthielt u. a. Anwenderlizenzen (Lizenzen) für ein Bestellsystem für 1 000 Nutzer. Das BfR hatte zu diesem Zeitpunkt 749 Beschäftigte. Ein Paket mit 500 Lizenzen wäre günstiger gewesen als eines mit 1 000 Lizenzen. Das BfR erkannte Mitte des Jahres 2012, dass es keine 1 000 Lizenzen für das Bestellsystem benötigte. Im Dezember 2012 tauschte es 500 Lizenzen gegen andere Software. Die Wirtschaftlichkeit des Tausches untersuchte es nicht. Bis zum Februar 2015 hatte das BfR von den verbleibenden 500 Lizenzen insgesamt 320 genutzt.

Das BfR erwarb im Jahr 2009 auch sechs Lizenzen für ein Berichtswesen. Mit der Erweiterung im Dezember 2010 kaufte das BfR weitere 500 dieser Lizenzen. Bis zum Februar 2015 nutzte es

von den 500 neu gekauften Lizenzen eine. Die 500 Lizenzen kosteten 20 230 Euro; die Wartungskosten bis zum Februar 2015 betragen über 16 000 Euro.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere das mangelhafte Projektmanagement des BfR beanstandet. Er sieht darin die wesentliche Ursache für die Verzögerungen und Kostensteigerungen in dem Softwareprojekt. Das BfR hätte das in der Bundesverwaltung empfohlene Modell für die Planung und Durchführung von IT-Projekten anwenden sollen. Durch das Verwenden des Modells des Auftragnehmers hat es wesentliche Voraussetzungen für einen erfolgreichen Projektverlauf (z. B. Meilensteinpläne, angemessenes Lastenheft) nicht oder zu spät geschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat auch kritisiert, dass das BfR Lizenzen zum Erweitern der Software zu früh und in zu großer Zahl erworben hat. Es hätte Lizenzen erst bei tatsächlichem Bedarf kaufen und so auch unnötige Wartungskosten vermeiden sollen. Diese betragen z. B. bei den ungenutzten Lizenzen für das Berichtswesen bis zum Februar 2015 bereits rund 80 % des Kaufpreises.

27.3

Das BfR hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, es werde die Hinweise zur Überprüfung und Verbesserung seines Projektmanagements aufnehmen. Es sei aber sachgerecht gewesen, „das Projekt nicht von vornherein mit allen Teilprojektschritten gleichzeitig zu planen und umzusetzen, sondern dies schrittweise zu realisieren.“

Das BfR hat den Einsatz des Modells des Auftragnehmers für sachgerecht gehalten. Denn es sei um das Einrichten einer Standardsoftware gegangen, nicht um das Entwickeln einer Software.

Das BfR hat die Meinung vertreten, die Kostensteigerung und Projektverzögerung beruhten zunächst wesentlich auf der Erweiterung der Software mit dem integrierten Bestellsystem. Diese Lösung habe es bereits vor Projektbeginn bei Betrachtung der Wirtschaftlichkeit als Beste angesehen. Es habe aber aus Kostengründen zunächst eine Lösung ohne integriertes Bestellsystem (Schnittstellenlösung) gewählt. Die Schnittstellenlösung habe sich Ende 2010 aber als kompliziert und aufwendig sowie fachlich ungeeignet erwiesen. Auch der Umzug des BfR Ende 2011 habe das Projekt verzögert. Der Umzug an sich sei zwar schon Ende 2010 beschlossen worden, nicht aber dessen Zeitpunkt. Schließlich habe es das Projekt auch wegen zu geringer personeller Ressourcen im BfR nicht in der „gewünschten“ Zeit abwickeln können.

Das BfR habe im Jahr 2010 die 1 000 Lizenzen für das Bestellsystem zu einem günstigen Paketpreis beschafft. Der Erwerb einzelner Lizenzen wäre teurer gewesen.

Im Jahr 2012 habe das BfR nach „Anwendungserfahrungen“ entschieden, Bestellungen zu bündeln. Diese Bündelung habe die Zahl der Anwender verringert und daher Haushaltsmittel gespart.

27.4

Der Bundesrechnungshof hält das Projektmanagement des BfR weiterhin für nicht sachgerecht, insbesondere den Einsatz des Modells des Auftragnehmers. Das BfR hätte das Projekt auch bei einer schrittweisen Umsetzung vollumfänglich planen müssen. Der Einsatz des in der Bundesverwaltung empfohlenen Modells hätte es dann ermöglicht, die Teilschritte frist- und budgetgerecht umzusetzen. Bei einer sorgfältigen Planung hätte das BfR auch den Umzug angemessen berücksichtigen können, ggf. in verschiedenen Szenarien. Es ist mit der Notwendigkeit einer hinreichenden Planung nicht vereinbar, wesentliche Einflussgrößen wie den Umzugszeitpunkt offen zu lassen. Auch hätte das BfR mit einer hinreichenden Planung und Analyse die fehlende fachliche Eignung der Schnittstellenlösung erkennen können.

Das Projektmanagement des BfR war aber auch ungeachtet des Einsatzes des Modells des Auftragnehmers unsachgemäß. Das BfR hätte die vor Projektbeginn als optimal eingestufte Lösung umsetzen und nicht aus Kostengründen verwerfen sollen. Diese Fehlentscheidung hat dazu geführt, dass sich das Projekt verzögert und verteuert hat. Das BfR hätte bei einer angemessenen Projektplanung auch das Risiko unzureichender personeller Ressourcen erkennen und mögliche Projektverzögerungen einplanen müssen.

Das BfR hätte durch eine fundierte Feststellung seines tatsächlichen Bedarfs vermeiden können, Lizenzen zu früh und teilweise unnötig zu kaufen. Bereits der Lizenztausch zeigt, dass es mindestens 500 Lizenzen des Bestellsystems zu viel erworben hatte. Die fehlerhafte Bedarfsermittlung führte zu erheblichen, vermeidbaren Wartungskosten. Das BfR hätte zudem die Wirtschaftlichkeit sowohl der Softwareerweiterungen als auch des späteren Tauschs untersuchen müssen.

Der Bundesrechnungshof hält die bloße Ankündigung des BfR für nicht ausreichend, die Hinweise zum Projektmanagement anzunehmen. Das BfR hat künftig Projekte umfassend zu planen, Empfehlungen der Bundesverwaltung zu berücksichtigen und Lizenzen erst zu kaufen, wenn sie tatsächlich benötigt werden. Unnötige Lizenzen sollte es aussondern und auf eine Änderung der Wartungsvereinbarung hinwirken.