

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Handreichung IT-Verbünde und IT-Kooperationen

Stand Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Anforderungen an IT-Verbünde.....	3
2.1	Wirtschaftlichkeit.....	3
2.2	Ausgestaltung.....	4
2.3	Dokumentation	5
3	Checkliste	5

1 Einleitung

Die öffentliche Verwaltung steht vor großen Herausforderungen. Die Digitalisierung hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung, die Abläufe und die Organisationsstrukturen. Davon ist auch die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung aller Ebenen in Deutschland betroffen.

Insbesondere zum gemeinsamen Einkauf, zur Entwicklung, zur Pflege und zum Betrieb von Software haben sich IT-Verbünde, IT-Kooperationen und sonstige Formen der Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund, Ländern und Kommunen etabliert. Beispiele sind der Entwicklungsverbund KONSENS, die IT-Verbünde der Justiz sowie die Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats. Im Folgenden werden diese einheitlich als IT-Verbünde bezeichnet. Deren Bedeutung wird u. a. durch die Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) weiter zunehmen.

Mit dem „Leitfaden zur Gestaltung vertraglicher Software-Kooperationen“¹ hat der IT-Planungsrat² im Jahr 2014 Empfehlungen zur Umsetzung von vertraglichen Kooperationen zwischen Bund, Ländern und Kommunen im IT-Bereich zusammengefasst. Der Leitfaden knüpft an die vom IT-Planungsrat durchgeführte Evaluation der „Kieler Beschlüsse zur Weitergabe von Software zwischen Verwaltungsbehörden“³ an.

Unter Berücksichtigung des Leitfadens formuliert diese Handreichung auf Basis der Prüfungserfahrungen der Rechnungshöfe Mindestanforderungen zur Ausgestaltung von IT-Verbänden. Die Checkliste konkretisiert diese Anforderungen.

2 Anforderungen an IT-Verbünde

2.1 Wirtschaftlichkeit

Nach dem Haushaltsrecht des Bundes und der Länder soll die *„Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit [...] die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken.“*⁴ Im Vorfeld ist zu ermitteln, welche Aufgaben zu bündeln sind und ob bzw. in welchem Ausmaß dies im Rahmen eines IT-Verbundes or-

¹ Vgl. Leitfaden zur Gestaltung vertraglicher Software-Kooperationen, IT-Planungsrat, 20. August 2014.

² Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern.

³ Vgl. Gutachten „Evaluierung der Kieler Beschlüsse II“, BearingPoint/PwC Legal/K&L Gates, August 2014, im Auftrag des IT-Planungsrats.

⁴ Vgl. VV Nr. 1 zu § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und gleichlautende Regelungen der jeweiligen Landeshaushaltsordnungen.

ganisiert werden soll. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind von allen Beteiligten im Vorfeld als Planungs- und Entscheidungshilfe durchzuführen sowie zu dokumentieren.

2.2 Ausgestaltung

IT-Verbünde unterscheiden sich in Bezug auf Gegenstand und Umfang der vereinbarten Kooperation, Anzahl und Status der Verbundpartner sowie der vertraglichen Form der Kooperationsregelungen. Sie werden zumeist in Verwaltungsvereinbarungen oder – in seltenen Fällen – in Staatsverträgen vereinbart.

Aus Gründen der Rechtssicherheit, der Transparenz und der Prüfbarkeit sind die wesentlichen Vertragsbestandteile schriftlich zwischen den Verbundpartnern zu vereinbaren. Dies umfasst mindestens:

- Inhalte und Ziele der Kooperation,
- Aufbauorganisation (z. B. Gremien, Organe, Projektgruppen),
- Steuerungsinstrumente und Entscheidungsregeln,
- Mitwirkungs-, Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten der Verbundpartner,
- Finanzierung,
- Eigentums- bzw. Nutzungsrechte,
- Regularien bei Wegfall eines Verbundpartners,
- Haftungs- und Laufzeitregelungen.

In den Vereinbarungen sind die Prüfungsrechte der externen Finanzkontrolle in angemessener Weise zu verankern. Zudem ist – auch für den Fall der Verpflichtung Dritter durch den IT-Verbund – sicherzustellen, dass die externe Finanzkontrolle der beteiligten Verbundpartner mindestens die Verträge einschließlich aller Vertragsbestandteile sowie die Leistungsnachweise und Rechnungen prüfen kann.

Bei der Ausgestaltung des IT-Verbundes sind insbesondere zu beachten:

- die allgemeinen sowie bund-/länderspezifischen Regelungen des Projektmanagements,
- die IuK-Mindestanforderungen⁵,
- das Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement⁶ und
- die Grundsätze der Verwaltungsorganisation⁷.

⁵ Vgl. Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik (IuK-Mindestanforderungen).

⁶ Vgl. Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

⁷ Vgl. Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind fortzuschreiben. Dabei ist der Einsatz der Ressourcen regelmäßig zu evaluieren.

2.3 Dokumentation

Die vollständigen Dokumentationsunterlagen (z. B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Projektdokumentationen, Gremienprotokolle, Verträge etc.) sind aktenmäßig so vorzuhalten, dass sie zeitnah und vollständig zugänglich gemacht werden können.

3 Checkliste

Die Checkliste konkretisiert die Anforderungen der Rechnungshöfe und bildet eine Grundlage für Prüfungen von IT-Verbänden.

I	Wirtschaftlichkeit	
I.1	Ist in Vorbereitung des IT-Verbundes eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden?	Grundlagen sind <ul style="list-style-type: none"> • das Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 7) der LHO, BHO und • die IuK-Mindestanforderungen.
II	Vertragliche Ausgestaltung	
II.1	Ist der IT-Verbund ausreichend beschrieben?	Ausreichende gegenständliche Beschreibung des IT-Verbundes in einer Präambel oder den Vorbemerkungen.
II.2	Wurde die sachgerechte Vertragsform gewählt?	Angemessene und begründete Auswahl der Vertragsform (Staatsvertrag, Vereinbarungen). Hinreichende Beteiligung des Gesetzgebers.

II.3	Sind die Gesamtziele erschöpfend beschrieben, die mit dem IT-Verbund erreicht werden sollen?	Gesamtziele können sein <ul style="list-style-type: none"> • Kosteneinsparung⁸, • gemeinsame Datenhaltung, • Standardisierung. Die Ziele müssen konkret und mit messbaren Kennzahlen hinterlegt sein.
II.4	Ist festgelegt, wann und mit welchem Ergebnis die Kooperationsziele erreicht sind?	
II.5	Ist die Laufzeit des IT-Verbundes bestimmt?	
II.6	Sind regelmäßige Evaluierungen der Gesamtziele vorgesehen?	Festlegung von <ul style="list-style-type: none"> • Evaluierungszeitpunkten und • Evaluierungsmethoden.
II.7	Sind alle Verbundpartner genannt?	
II.8	Ist geregelt, wie mit einer Erweiterung der Verbundpartner umzugehen ist?	Transparente Regelung, wie mit nachträglichem Beitritt organisatorisch, finanziell (z. B. „Eintrittsgeld“) und praktisch umgegangen wird. Information bisheriger Partner.
II.9	Unter welchen Bedingungen kann eine Auflösung des IT-Verbundes vorgenommen werden?	
II.10	Wie ist ein Austritt aus dem IT-Verbund möglich?	Regelungen u. a. zu <ul style="list-style-type: none"> • Kündigungsfristen, • Finanzierungsvereinbarungen und ggf. Kostenbeteiligung, • Nutzungsrechten, • Gremienbeteiligung.

⁸ In den einschlägigen Regelungen sowie im allgemeinen Sprachgebrauch wird regelmäßig der Begriff Kosten verwendet, obwohl Ausgaben im Sinne der Kameralistik gemeint sind. Um nicht durch eine andere Begrifflichkeit zu verwirren, sprechen auch wir in dieser Checkliste von Kosten.

II.11	Sofern der IT-Verbund auch den Betrieb umfasst: wurden für die auf Dienstleister übertragenen Aufgaben verbindliche Vereinbarungen getroffen?	Festlegung insbesondere der <ul style="list-style-type: none"> • Vertragspartner, • Rechte der übrigen Vertragspartner, • Rollen, Verantwortlichkeiten und Anforderungen für bzw. an den Betrieb.
II.12	Sind Strukturen, Prozesse oder Gremien zur Unterstützung der gemeinsamen Organisation des IT-Verbundes festgelegt?	Definition und Umschreibung der Strukturen, Prozesse und Gremien (z. B. Lenkungsgruppe, Steuerungsgruppe).
II.13	Sind Information, Kommunikation, Entscheidungswege und Eskalation geregelt?	Organisatorische Maßnahmen sind in der Verbundvereinbarung in Form von Verfahrens-, Organisations- und Entscheidungsregeln verbindlich festzulegen.
II.14	Sind Mitwirkungs-, Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten der Verbundpartner definiert?	
II.15	Wurde sichergestellt, dass die benötigten Haushaltsmittel bereitstehen?	Ggf. Haushaltsvorbehalt.
II.16	Gibt es Regelungen zu den Eigentums- bzw. Nutzungsrechten?	Fragen zur Ergebnisweitergabe oder zu Nutzungsrechten sind in der Planung mit zu betrachten.
II.17	Gibt es Haftungsregelungen?	Regelungen z. B. für die Qualität der Arbeitsergebnisse oder alternativ zu einem Haftungsausschluss.
III	Ausgestaltung des IT-Verbundes	
III.1	Ist die Kostenermittlung begründet?	Kostentransparenz aller Kostenstellen.

III.2	Wurde die Kostenverteilung festgelegt?	Z. B. <ul style="list-style-type: none"> • Königsteiner Schlüssel, • Nutzungsaufwand, • Kopfpauschalen, • Fallpauschalen, • Selbsttragung, • Basisfinanzierung durch den Bund, • Änderungsregelung für Beitritt/Austritt.
III.3	Ist die Aufteilung der Kosten auf die Teilnehmer transparent und schlüssig?	
III.4	Wurden ggf. teilnehmerspezifische Anforderungen bei der Kostenverteilung berücksichtigt?	
III.5	Sind Abrechnungsmodalitäten festgelegt?	
III.6	Steht das notwendige Personal für den IT-Verbund zur Verfügung?	Regelungen zur Bereitstellung von Personalkapazitäten und zu personalrechtlichen Folgeentscheidungen (Übernahme von Personal, Überleitung von Beschäftigungsverhältnissen).
III.7	Ist (ggf. teilweise) die Beteiligung externer Auftragnehmer geplant und geregelt?	Regelungen insbesondere zu <ul style="list-style-type: none"> • den Vertragspartnern und den Einwirkungsmöglichkeiten für Nicht-Vertragspartner, • der Steuerung der Auftragnehmer, • den rechtlichen Rahmenbedingungen, • Leistungsstörungen.
III.8	Sind die Standards des Projektmanagements festgelegt?	Insbesondere <ul style="list-style-type: none"> • Vorgehensmodell (z. B. V-Modell XT, Scrum), • Anforderungsmanagement, • Risikomanagement, • Qualitätsmanagement und • Berichtswesen.
III.9	Erfolgte in Vorbereitung des IT-Verbundes eine Bedarfsfeststellung und -bündelung?	

III.10	Gibt es einheitliche Anforderungen aller Partner des IT-Verbundes? Sind diese ausreichend beschrieben?	Kategorisierung und Priorisierung der Anforderungen und Änderungen (z. B. Mindestanforderungen, nice-to-have-Anforderungen).
III.11	Wurden teilnehmerspezifische Anforderungen berücksichtigt? Sind diese ausreichend beschrieben?	
III.12	Ist geregelt, wie mit neu hinzukommenden Bedarfen und Anforderungen umgegangen wird?	
III.13	Ist ein Berichtswesen festgelegt und beschrieben?	Einschließlich Regelungen zum Zugriff auf das Berichtswesen und zu den Adressaten der Berichte.
III.14	Wurden Datenschutz und IT-Sicherheit frühzeitig beachtet?	<p>Beachtung</p> <ul style="list-style-type: none"> • der IuK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe und • des Grundsatzpapiers und der Checkliste der Rechnungshöfe zu ISM sowie • der für die Verbundpartner jeweils geltenden Rechtsnormen (wie EU-DSGVO, Datenschutzgesetze). <p>Einschließlich der Information der Informationssicherheitsbeauftragten und Datenschutzbeauftragten für den geplanten IT-Verbund.</p>
III.15	Sind Prüfungsrechte der externen Finanzkontrolle berücksichtigt?	