



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr

Strategische Steuerung der digitalpolitischen Vorhaben in den Bundesministerien

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 5 - 2021 - 0737

27. Juli 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	9
2	Strategische Ausrichtung	10
2.1	Die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung	10
2.2	Digitalstrategien der Ressorts	12
2.2.1	Abweichungen von der Digitalisierungsstrategie	12
2.2.2	Fehlende Ressortstrategien	12
2.2.3	Würdigung und Empfehlungen	13
2.2.4	Stellungnahme	14
2.2.5	Abschließende Bewertung	15
2.3	Priorisierung der Digitalisierungsvorhaben	15
2.3.1	Unsachgemäße Auswahl	15
2.3.2	Fehlende Priorisierung	15
2.3.3	Würdigung und Empfehlungen	16
2.3.4	Stellungnahme	17
2.3.5	Abschließende Bewertung	17
3	Strategische Steuerung	17
3.1	Gremien	17
3.2	Datenbasis	20
3.2.1	Kennzahlen und Indikatoren fehlen	20
3.2.2	Ressourcenverbrauch nicht transparent	22
3.2.3	Berichtswesen	23
4	Fazit	24

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

B

BKM *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Bau und Heimat*

BMJ *Bundesministerium der Justiz*

BMU *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

D

Digitalisierungsstrategie *„Digitalisierung gestalten“*

0 Zusammenfassung

Die vorherige Bundesregierung hatte in ihrer Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“ (Digitalisierungsstrategie) festgelegt, wie und mit welchen Schwerpunktvorhaben sie ihre digitalpolitischen Ziele erreichen wollte. Umgesetzt werden diese Vorhaben durch die Bundesministerien, die teilweise eigene, ressortspezifische Digitalstrategien entwickelten. In der letzten Legislaturperiode koordinierte und steuerte das Bundeskanzleramt die Umsetzung durch die Bundesministerien. Mit Organisationserlass vom 8. Dezember 2021 übertrug der Bundeskanzler die Zuständigkeit für operative Vorhaben der Digitalpolitik dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV).

Der Bundesrechnungshof hat in einer Prüfungsreihe untersucht, wie sich die Bundesregierung aufgestellt hat, um ihre Digitalisierungsziele zu erreichen. Hierzu hat er zwei Berichte erstellt:

- In einem ersten Bericht hat er das Bundeskanzleramt dazu beraten, wie es die Digitalisierungsstrategie besser koordinieren und begleiten sollte.
- Mit dem vorliegenden zweiten Bericht gibt er dem BMDV Hinweise, wie die Bundesministerien ihre Digitalisierungsaufgaben strategisch steuern sollten. Der Bericht fasst die querschnittlichen Erkenntnisse aus Prüfungen des Bundesrechnungshofes in sechs Bundesministerien zusammen. Die Stellungnahme der Bundesregierung wurde dabei berücksichtigt. Die neue Digitalisierungsstrategie, die die Bundesregierung nach der parlamentarischen Sommerpause beschließen möchte, ist nicht Gegenstand dieser Prüfungsmitteilung.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die Bundesministerien haben es bislang versäumt, ihre digitalpolitischen Aktivitäten in die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung einzubetten. Teilweise fehlte es gänzlich an einer ressorteigenen Strategie, teilweise waren die ressorteigenen Strategien nicht ausreichend mit der übergreifenden Strategie des Bundes verzahnt. Damit fehlte den Bundesministerien die Grundlage, um ihre Aktivitäten im Hinblick auf die digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung strategisch zu bewerten und zu priorisieren. Dadurch wurde es sowohl der Leitung der Bundesministerien als auch dem Bundeskanzleramt in seiner Gesamtverantwortung deutlich erschwert, die digitale Transformation planvoll und systematisch umzusetzen. Sie konnten nicht erkennen, ob sie die richtigen Maßnahmen ergriffen hatten, ob andere Vorhaben besser geeignet gewesen wären oder ob „weiße Flecken“ bestanden, die mit neu zu initialisierenden Vorhaben geschlossen werden müssten.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass alle Bundesministerien ressorteigene Digitalstrategien erstellen, die mit der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung verzahnt sind. Dabei sollten sie den Beitrag ihrer Digitalisierungsvorhaben zu den strategischen Zielen der Bundesregierung bewerten und transparent darstellen.

Das BMDV hat mitgeteilt, dass die Bundesregierung ihre Digitalisierungsstrategie neu aufsetzen werde. Als Dachstrategie werde die neue Strategie programmatische Leitlinien festlegen und anhand ausgewählter Kernmaßnahmen (Leuchtturmprojekte) die Handlungsfelder aufzeigen, innerhalb derer die Bundesministerien digitalpolitisch aktiv werden. Im Übrigen hat das BMDV auf die Stellungnahmen der sechs geprüften Bundesministerien verwiesen. Von diesen hatten zwei der Empfehlung zugestimmt, zwei hatten sie abgelehnt und zwei nur zum Teil zugestimmt oder sich nicht explizit hierzu geäußert.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung ihre Digitalisierungsstrategie überarbeiten will. Die digitalpolitischen Ziele können jedoch nur dann planvoll und systematisch vorangetrieben werden, wenn auch die Bundesministerien ressorteigene Digitalstrategien erstellen und diese mit den digitalpolitischen Zielen der Bundesregierung verzahnen. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass alle Bundesministerien ihre digitalpolitischen Aktivitäten auf die neue übergeordnete Strategie ausrichten und den Beitrag ihrer Vorhaben hierzu transparent machen. (Tz. 2.2)

- 0.2 Die Bundesministerien haben versäumt, ihre Digitalisierungsvorhaben zu priorisieren. Dadurch war nicht sichergestellt, dass sie diejenigen Vorhaben vorrangig umsetzen, die am stärksten dazu beitragen, die digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung zu erreichen, oder die erst die Voraussetzungen für weitere Digitalisierungsschritte schaffen. Zudem war nicht sichergestellt, dass die Bundesministerien ihre personellen und finanziellen Ressourcen zielgenau auf die wichtigsten Vorhaben konzentrieren.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass alle Bundesministerien ihre Digitalisierungsvorhaben nach ihrem Beitrag zu den strategischen Zielen der Bundesregierung auswählen, priorisieren und diese Priorisierung regelmäßig fortschreiben.

Das BMDV hat dargestellt, dass es als „Gestalter der Digitalpolitik“ ein Interesse daran habe, dass die Bundesministerien für die neue Digitalisierungsstrategie „Projekte mit Hebelwirkung für weitere Digitalisierungsmaßnahmen“ auswählen. Im Übrigen hat es auf die Stellungnahmen der geprüften Bundesministerien verwiesen. Von diesen hatten zwei zugesagt, die Empfehlung umzusetzen, drei Bundesministerien hatten sich hierzu nicht positioniert; das BMDV selbst hatte für sein Ressort eine übergreifende Priorisierung abgelehnt.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMDV als „Gestalter der Digitalpolitik“ aktiv darauf hinwirkt, dass sich die Bundesministerien auf die wichtigsten Vorhaben konzentrieren. Nur so kann es sicherstellen, dass die Bundesministerien ihre personellen und finanziellen Ressourcen zielorientiert einsetzen und damit seiner koordinierenden Rolle gerecht werden. (Tz. 2.3)

- 0.3 Keines der geprüften Bundesministerien hatte ein abteilungsübergreifendes Gremium mit der strategischen Steuerung sämtlicher Digitalisierungsvorhaben beauftragt. Damit blieb offen, wer abteilungsübergreifende Steuerungsentscheidungen zu

treffen hatte. In der Folge konnten die geprüften Bundesministerien nicht erkennen, inwieweit einzelne Digitalisierungsvorhaben übergreifende Risiken und Verzögerungen verursachten. Sie haben ihre Maßnahmen nicht übergreifend bewertet und nicht bei Bedarf ganzheitlich gesteuert.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass alle Bundesministerien abteilungsübergreifende Gremien einrichten, die die Umsetzung der jeweiligen Digitalisierungsvorhaben überwachen, koordinieren und steuern.

Das BMDV hat darauf hingewiesen, dass einige Bundesministerien bereits die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und umgesetzt haben. Von den geprüften Bundesministerien hatte jedoch nur das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) der Empfehlung zugestimmt.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die Bundesministerien wie vom BMDV dargestellt Steuerungsgremien zur Umsetzung der digitalpolitischen Ziele einrichten. (Tz. 3.1)

- 0.4 Die geprüften Bundesministerien haben es versäumt, die Ziele ihrer Vorhaben in der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung konkret, messbar und mit Fristen zu formulieren. Somit konnten sie nicht den planmäßigen Fortschritt dieser Vorhaben sowie deren Beitrag zu den übergeordneten Zielen der Digitalisierungsstrategie ermitteln. Den Bundesministerien fehlte die Grundlage, ihre Digitalisierungsvorhaben entsprechend der Digitalisierungsstrategie steuern zu können.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Bundesministerien ihre Digitalisierungsziele durch geeignete Kennzahlen und Indikatoren sowie zeitliche Vorgaben überprüfbar machen und transparent darstellen.

Das BMDV hat zugesagt, die Umsetzung der neuen Digitalisierungsstrategie anhand nachvollziehbarer Kennziffern (Key Performance Indicators, KPI) regelmäßig zu überwachen. Dabei sollen auch Auslöser für notwendige Nachjustierungen mitgedacht werden. In diesen Prozess würden die Ressorts eng eingebunden werden. Im Übrigen hat es auf die Stellungnahmen der einzelnen geprüften Bundesministerien verwiesen. Drei Bundesministerien hatten zugesagt, die Empfehlung umzusetzen; drei hatten dies abgelehnt bzw. ihre bisherigen Maßnahmen für ausreichend befunden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung ein regelmäßiges Monitoring für die neue Digitalisierungsstrategie aufbauen will. Es bleibt aber offen, wie die Bundesministerien ihre ressortbezogenen Digitalisierungsziele überprüfbar machen werden. (Tz. 3.2.1)

- 0.5 Die Bundesministerien haben es versäumt, den Ressourcenverbrauch für ihre Vorhaben aus der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung vollständig zu erfassen und transparent darzustellen. Daher fehlten den Entscheidungsträgern zentrale

Steuerungsinformationen, um wirtschaftliche Vorhaben auszuwählen und die ausgewählten Vorhaben wirtschaftlich umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Bundesministerien den Ressourcenbedarf und -verbrauch für die Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben vollständig erfassen und transparent darstellen.

Hierzu hat das BMDV nicht Stellung genommen, sondern auf die Stellungnahmen der geprüften Bundesministerien verwiesen. Von diesen hatten vier zugesagt, den Ressourcenbedarf und -verbrauch für ihre Digitalisierungsvorhaben transparent darzustellen; zwei hatten dies abgelehnt.

Damit die parlamentarischen Entscheidungsträger über den Einsatz der Haushaltsmittel zur Umsetzung ihrer digitalpolitischen Ziele entscheiden können, müssen alle Bundesministerien ihren Ressourcenbedarf und -verbrauch für die Vorhaben der Digitalisierungsstrategie transparent darstellen. Dafür ist es erforderlich, dass alle Bundesministerien diese Empfehlung aufgreifen. (Tz. 3.2.2)

- 0.6 Da keines der geprüften Bundesministerien ein Berichtswesen für seine Digitalisierungsvorhaben eingerichtet hatte, fehlten den Entscheidungsträgern die notwendigen Informationen über deren Fortschritt, Zielerreichung und Ressourcenverbrauch. Auf dieser Basis war weder eine effektive Steuerung auf Vorhabenebene noch eine strategieorientierte Gesamtsteuerung möglich. So konnten die Bundesministerien nicht sicherstellen, dass sie die richtigen Vorhaben aufgesetzt haben und diese erfolgreich und wirtschaftlich umsetzten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass alle Bundesministerien ein systematisches Berichtswesen zu ihren Digitalisierungsvorhaben etablieren und die Steuerungsgremien regelmäßig über den Umsetzungsstand der Vorhaben unterrichten. Hierbei sollte die Hausleitung in komprimierter Form über die vordringlichsten Digitalisierungsvorhaben unterrichtet werden, während das Steuerungsgremium detaillierte Informationen zu den einzelnen Vorhaben erhält.

Hierzu hat das BMDV nicht Stellung genommen, sondern auf die Stellungnahmen der Bundesministerien verwiesen. Drei Bundesministerien hatten zugesagt, ein Berichtswesen zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie zu etablieren und die Hausleitung oder ein Steuerungsgremium regelmäßig zu unterrichten; drei hatten sich hierzu nicht geäußert.

Ohne ein regelmäßiges, zielgerichtetes Berichtswesen können die Bundesministerien nicht sicherstellen, dass sie die richtigen digitalpolitischen Vorhaben effektiv umsetzen. (Tz. 3.2.3)

- 0.7 Das BMDV hat betont, dass die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei der Ausgestaltung der neuen Digitalisierungsstrategie mitbedacht werden. Zudem hat es darauf hingewiesen, dass es im Zuge der 20. Legislaturperiode in vielen Häusern

organisatorische Änderungen gegeben habe. Dabei seien die Impulse des Bundesrechnungshofes aufgegriffen worden. Gleichzeitig hat das BMDV zu den Empfehlungen für Verbesserungsbedarfe in den Bundesministerien regelmäßig auf deren Stellungnahmen verwiesen. Da diese sehr unterschiedlich auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes reagiert hatten, ist ein einheitliches Vorgehen jedoch fraglich. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, in einer Kontrollprüfung zu untersuchen, ob die Bundesministerien die festgestellten Mängel im Zuge der neuen Digitalisierungsstrategie tatsächlich wie angekündigt beseitigen.

1 Vorbemerkung

Die Bundesregierung sieht in der Digitalisierung Deutschlands eine wichtige staatliche Aufgabe. In den beiden letzten Legislaturperioden hatte sie sich ehrgeizige Ziele gesetzt. Sie wollte Deutschland „in allen Bereichen zu einem starken Digitalland“ entwickeln, „eine flächendeckende Infrastruktur von Weltklasse“ schaffen und „digitale Fähigkeiten als Schlüsselkompetenz für alle Altersgruppen“ vermitteln.¹ Der Rückstand Deutschlands in der Digitalisierung² wirft jedoch die Frage auf, inwieweit die bisherigen Strategien und Strukturen geeignet sind, diese Ziele zu erreichen.

Auch im Koalitionsvertrag vom November 2021 wird die Bedeutung dieses Themas betont: „Deutschland braucht einen umfassenden digitalen Aufbruch. Wir wollen das Potenzial der Digitalisierung für die Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen, für Wohlstand, Freiheit, soziale Teilhabe und Nachhaltigkeit nutzen. Dafür werden wir uns ambitionierte und überprüfbare Ziele setzen sowie realistische und schnell spürbare Maßnahmen ergreifen. Kompetenzen in der Bundesregierung werden neu geordnet und gebündelt, ein zentrales zusätzliches Digitalbudget eingeführt und Gesetze einem Digitalisierungsscheck unterzogen.“³

Die vorherige Bundesregierung hatte im November 2018 eine Digitalisierungsstrategie verabschiedet und darin festgelegt, wie und mit welchen Schwerpunktvorhaben sie ihre digitalpolitischen Ziele erreichen wollte.⁴ Die Bundesministerien sollten diese Vorhaben in eigener Zuständigkeit umsetzen und entwickelten teilweise auch eigene, ressortspezifische Digitalstrategien. In der letzten Legislaturperiode koordinierte das Bundeskanzleramt die Umsetzung der digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung. Mit Organisationserlass vom 8. Dezember 2021 hat der Bundeskanzler die Zuständigkeit für operative Vorhaben der Digitalpolitik aus dem Bundeskanzleramt an das BMDV übertragen. Die Bundesregierung beabsichtigt, nach der parlamentarischen Sommerpause eine neue Digitalisierungsstrategie zu beschließen.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Prüfungsreihe untersucht, wie sich die Bundesministerien organisierten, um ihre digitalpolitischen Ziele zu erreichen. Seine Prüfungsergebnisse hat er in zwei Berichten zusammengefasst.

(1) In seinem ersten Bericht von 24. November 2021 hat er dargestellt, wie das Bundeskanzleramt die Umsetzung der digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung koordinierte und

¹ Koalitionsvereinbarung 2018, Kapitel IV.5.

² Einer Studie des Europäischen Zentrums für Digitale Wettbewerbsfähigkeit zufolge ist Deutschland im weltweiten Vergleich in den letzten zwei Jahren um 52 Plätze im Ranking zurückgefallen, s. https://digital-competitiveness.eu/wp-content/uploads/ESCP_Digital-Riser-Report_2020-1.pdf, zuletzt abgerufen am 9. September 2021. Beim jährlich aktualisierten Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) der Europäischen Kommission belegte Deutschland im Jahr 2020 unter den 27 EU-Mitgliedsstaaten und Großbritannien Rang 12 über alle Kriterien hinweg sowie Rang 21 bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung; s. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>; zuletzt abgerufen am 24. August 2021.

³ Koalitionsvereinbarung 2021, Seite 15.

⁴ Die Digitalisierungsstrategie ist abrufbar auf dem Dashboard des Bundeskanzleramtes „Digitalisierung gestalten“ unter www.digital-made-in.de.

begleitete. Er hat u. a. aufgezeigt, dass die Bundesregierung in ihrer Digitalisierungsstrategie weder eine Zukunftsvision noch eine Analyse der Digitalisierungsdefizite in Deutschland zugrunde legte. Stattdessen war die Strategie lediglich als Bestandsaufnahme von über 140 Digitalisierungsvorhaben der Bundesministerien angelegt. Diese Vorhaben waren untereinander nicht priorisiert, obwohl ihre Bedeutung für den digitalen Wandel Deutschlands extrem variierte. Wechselwirkungen und Synergien zwischen den Vorhaben waren teilweise nicht berücksichtigt, was deren Erfolg gefährden konnte. Da die Ziele der Vorhaben oft nicht messbar waren, fehlte eine unverzichtbare Voraussetzung für die Steuerung und Erfolgskontrolle. Die Bundesregierung versäumte zudem, ein ressortübergreifendes Steuerungsgremium unterhalb des Kabinettsausschusses Digitalisierung („Digitalkabinetts“) einzurichten.

Der Bericht ist unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/digitalisierungsstrategie-bestandsaufnahme-statt-planvoller-steuerung> veröffentlicht.

(2) Im vorliegenden zweiten Bericht betrachtet der Bundesrechnungshof, inwieweit die Bundesministerien⁵ ihre digitalpolitischen Aktivitäten strategisch ausgerichtet und Steuerungsgremien und -verfahren etabliert haben, um die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung sowie die ressorteigenen Digitalisierungsziele schnell und wirksam umzusetzen. Der Bericht fasst die querschnittlichen Erkenntnisse zur Steuerung der Digitalisierung in sechs geprüften Bundesministerien zusammen und zeigt Verbesserungspotenzial auf. Die Ergebnisse der Prüfungsreihe gelten auch nach der Übertragung der Zuständigkeit für operative Vorhaben der Digitalpolitik auf das BMDV weiter.

2 Strategische Ausrichtung

2.1 Die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung

Die vorherige Bundesregierung wollte in ihrer Digitalisierungsstrategie nach eigenen Angaben nicht alle Digitalisierungsaktivitäten der Bundesministerien auflisten, sondern lediglich Schwerpunktvorhaben aufnehmen. Darunter verstand sie Vorhaben, die erheblich dazu beitragen, die digitalpolitischen Ziele der jeweiligen Handlungsfelder zu erreichen. Die

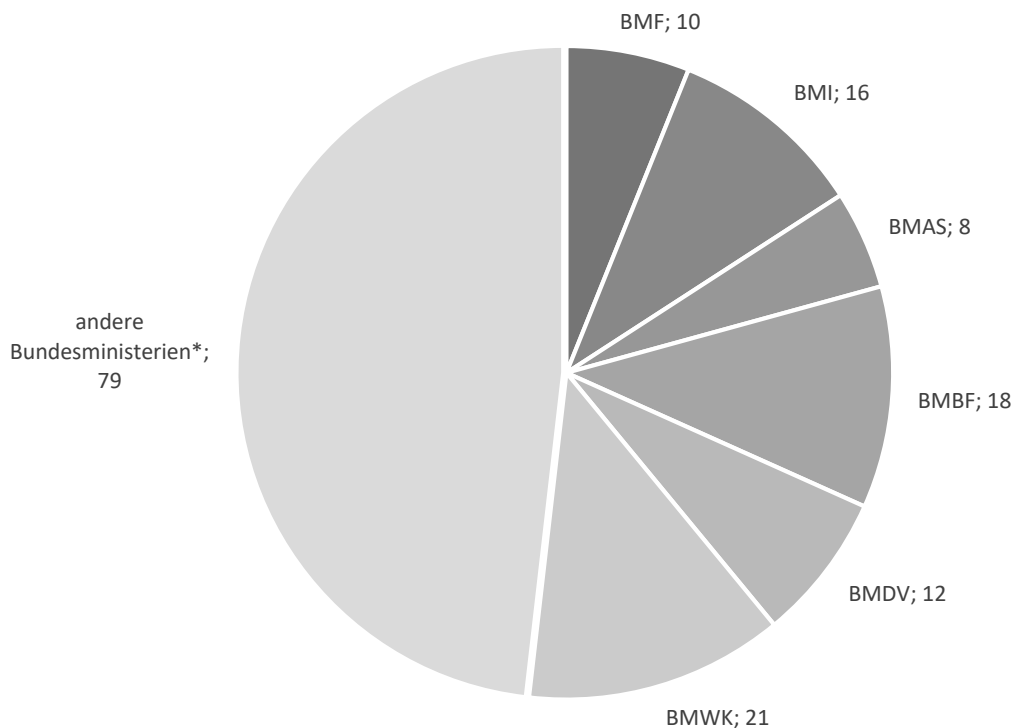
⁵ Mit Erlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 wurden die Bundesministerien teilweise neu zugeschnitten und umbenannt. Im vorliegenden Bericht werden die aktuell gültigen Bezeichnungen verwendet. Die Prüfungsreihe umfasste Erhebungen bei: dem BMDV, dem BMI, dem BMAS, dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).

Digitalisierungsstrategie wurde seit ihrer Erstellung im Jahr 2018 etwa halbjährig aktualisiert und enthielt zuletzt 147 Digitalisierungsvorhaben.^{6 7}

Abbildung 1

Geprüfte Ressorts verantworten über 50 % der Vorhaben der Digitalisierungsstrategie

Die sechs Bundesministerien, die der Bundesrechnungshof in seine Prüfungsreihe einbezog⁸, verantworteten hiervon allein oder gemeinsam mit anderen Ressorts insgesamt 85 Vorhaben.⁹



Erläuterung: * AA, BKM, Bundeskanzleramt, BMJ, BMVg, BMEL, BMFSFJ, BMG, BMU und BMZ.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Eigene Auswertung der Digitalisierungsstrategie, www.digital-made-in.de, Stand: 30. August 2021.

⁶ Stand: August 2021.

⁷ Auswertung der Digitalisierungsstrategie unter www.digital-made-in.de, abgerufen am 30. August 2021. Die höhere Gesamtanzahl der Vorhaben im Vergleich zur Anzahl der Vorhaben in der Digitalisierungsstrategie ergibt sich daraus, dass für manche Vorhaben sich mehrere Bundesministerien die Federführung teilen. Solche Vorhaben werden entsprechend bei jedem der federführenden Bundesministerien gezählt.

⁸ Siehe Fußnote 5.

⁹ Auswertung der Digitalisierungsstrategie unter www.digital-made-in.de, abgerufen am 30. August 2021. Die höhere Gesamtanzahl der Vorhaben im Vergleich zur Anzahl der Vorhaben in der Digitalisierungsstrategie ergibt sich daraus, dass für manche Vorhaben sich mehrere Bundesministerien die Federführung teilen. Solche Vorhaben werden entsprechend bei jedem der federführenden Bundesministerien gezählt.

2.2 Digitalstrategien der Ressorts

2.2.1 Abweichungen von der Digitalisierungsstrategie

Zwei der sechs geprüften Bundesministerien verfügten über ressortspezifische Digitalstrategien. Das BMDV erstellte im November 2018 den Aktionsplan „Digitalisierung und Künstliche Intelligenz in der Mobilität“, das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) verabschiedete im April 2019 die Strategie „Digitale Zukunft: Lernen. Forschen. Wissen; Die Digitalstrategie des BMBF“.

Diese ressortinternen Strategien waren jedoch nicht mit den Handlungsfeldern, strategischen Zielen und Schwerpunktvorhaben der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung verzahnt. So wurden Vorhaben unterschiedlich bezeichnet, anderen Handlungsfeldern zugeordnet, auf unterschiedliche Ziele hin ausgerichtet oder nur in einer der beiden Strategien genannt. Die folgenden Beispiele verdeutlichen dies:

- Das BMDV bezeichnete das Vorhaben „Rechtssichere Umsetzung innovativer digitaler Geschäftsmodelle“ seines Aktionsplans in der Digitalisierungsstrategie als „Personenbeförderungsmittel modernisieren“. Dieses Vorhaben sollte im Aktionsplan einen Beitrag zum Handlungsfeld „Vernetzung im Gesamtsystem“ und in der Digitalisierungsstrategie zum Handlungsfeld „Innovation und Digitale Transformation“ leisten.
- Das Vorhaben „Selbstbestimmt und sicher in der digitalen Welt“ des BMBF sollte laut Digitalisierungsstrategie den nachhaltigen Wohlstand und den sozialen Zusammenhalt sichern. Gemäß der Ressortstrategie des BMBF war das Vorhaben nicht auf ökonomische, wohlstandsorientierte Ziele ausgerichtet, sondern sollte „Vertrauen schaffen und Sicherheit geben“.
- Zu den Vorhaben „StartUp Secure“ und „Digitalisierung in der Umwelttechnik“ existierten in der Digitalstrategie des BMBF keine gleichlautenden Vorhaben. Bestandteile dieser Vorhaben fanden sich bei den Vorhaben „Gründungsförderung im Bereich Digitalisierung“ bzw. „Digital GreenTech“.
- Das Vorhaben „Nationale Weiterbildungsstrategie“ aus der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung fehlte in der Digitalstrategie des BMBF gänzlich.

2.2.2 Fehlende Ressortstrategien

Vier der sechs geprüften Bundesministerien hatten keine Strategie für ihre Digitalisierungsaktivitäten entwickelt. Sofern vereinzelte strategische Aussagen vorlagen, waren diese nicht aktuell.

- Das BMAS veröffentlichte im November 2016 ein „Weißbuch Arbeiten 4.0“, in dem es die Ergebnisse der gesellschaftlichen Debatte der Jahre 2015 und 2016 zur Zukunft der Arbeit

zusammengefasst hatte.¹⁰ Die „Schlussfolgerungen“ beinhalteten einzelne strategische Aussagen mit Digitalisierungsbezug, denen das BMAS jedoch keine Maßnahmen zugeordnet hatte. Neuere Digitalisierungsaktivitäten des BMAS, die sich beispielsweise aus dem Koalitionsvertrag, der KI-Strategie der Bundesregierung oder dem Onlinezugangsgesetz ergaben, waren darin ebenfalls nicht enthalten.

- Das Bundesministerium des Innern und für Bau und Heimat (BMI) verabschiedete im März 2019 „Die Digitale Agenda des BMI“ mit zwölf prioritären Digitalisierungsvorhaben. Diese war jedoch nicht als Strategiepapier zur Digitalisierung erstellt worden, sondern stellte eine exemplarische Übersicht der im März 2019 prioritären Aufgaben dar.
- Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) fasste im Oktober 2019 Kernaussagen zur Digitalisierung in einem Eckpunktepapier zusammen. Dieses enthielt keine Aussagen zu den Digitalisierungsvorhaben des BMF in der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung wie der „Zahlungsverkehrsplattform (E-Payment)“, der „Gestaltung der Datenökonomie“ oder der „Blockchain-Strategie“.
- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) verfügte über keine Strategie für die Digitalisierung der Wirtschaft und hatte keinen Gesamtüberblick über die Digitalisierungsvorhaben in seinem Haus.

2.2.3 Würdigung und Empfehlungen

Strategien dienen dazu, Behörden oder andere Organisationen zukunfts- und zielorientiert zu steuern. Die Kernfunktion der Strategien besteht dabei darin, die Ziele und Schwerpunkte klar zu definieren, damit die Fachbereiche ihre Maßnahmen daran ausrichten können und die Leitung jederzeit Abweichungen vom Kurs feststellen und Gegenmaßnahmen ergreifen kann.¹¹ Bei ressortübergreifenden Vorhaben wie der digitalen Transformation Deutschlands ist es entscheidend, dass die jeweiligen Behördenleitungen die übergreifenden strategischen Ziele aufgreifen und in ihren Verantwortungsbereichen systematisch herunterbrechen.

Die Bundesministerien versäumten es, ihre digitalpolitischen Aktivitäten in die übergreifende Strategie des Bundes einzubetten. Teilweise fehlte es gänzlich an einer ressorteigenen Strategie, teilweise waren diese nicht ausreichend mit der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung verzahnt. Es mangelte an einer einheitlichen Nomenklatur sowie kongruenten Zieldefinitionen, Terminierungen und Überwachungsstrukturen. Damit fehlte den Bundesministerien die strategische Grundlage, um ihre Aktivitäten im Hinblick auf die digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung zu bewerten und zu priorisieren. Insbesondere konnten die Bundesministerien nur schwer feststellen,

- ob und wie ihre Digitalisierungsaktivitäten zu den Zielen der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung beitragen,

¹⁰ Siehe <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a883-weissbuch.html>, zuletzt abgerufen am 9. September 2021. Das Weißbuch ist ebenfalls auf dieser Internetseite abrufbar.

¹¹ Vgl. „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen“ des BMI, www.orghandbuch.de, Kapitel 2.2., zuletzt abgerufen am 9. September 2021.

- ob Parallelvorhaben in anderen Ressorts bestehen und
- wie sich Veränderungen ihrer ressortinternen Digitalisierungsaktivitäten auf die Vorhaben der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung auswirken und umgekehrt.

Dadurch wurde es sowohl der Leitung der Bundesministerien als auch dem Bundeskanzleramt in seiner Gesamtverantwortung deutlich erschwert, die digitale Transformation planvoll und systematisch voranzutreiben. Sie konnten nicht erkennen, ob sie die richtigen Maßnahmen ergriffen hatten, ob andere Vorhaben besser geeignet gewesen wären oder ob „weiße Flecken“ bestanden, die mit neu zu initialisierenden Vorhaben geschlossen werden müssten.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass alle Bundesministerien ressorteigene Digitalstrategien erstellen, die mit der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung verzahnt sind. Dabei sollten sie den Beitrag der Digitalisierungsvorhaben zu den strategischen Zielen der Bundesregierung bewerten und transparent machen.

2.2.4 Stellungnahme

Das BMDV hat mitgeteilt, dass die Bundesregierung ihre Digitalisierungsstrategie neu aufsetzen werde. Als Dachstrategie werde die neue Strategie programmatische Leitlinien festlegen und anhand ausgewählter Kernmaßnahmen (Leuchtturmprojekte) die Handlungsfelder aufzeigen, innerhalb derer die Bundesministerien digitalpolitisch aktiv werden. Die neue Digitalisierungsstrategie werde sich schon aus diesem Grund deutlich von der bisherigen mit ihren über 140 Einzelmaßnahmen unterscheiden.

Im Übrigen hat das BMDV auf die Stellungnahmen der sechs geprüften Bundesministerien verwiesen. Von diesen hatten

- zwei Bundesministerien¹² zugesagt, ihre Digitalstrategien mit der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung zu verzahnen und den Beitrag der Vorhaben hierzu transparent zu machen;
- zwei Bundesministerien¹³ der Empfehlung nicht zugestimmt;
- zwei Bundesministerien¹⁴ teilweise zugestimmt oder sich nicht explizit zu der Empfehlung geäußert.

¹² Das BMDV und das BMBF.

¹³ Das BMAS und das BMI.

¹⁴ Das BMF hat zugestimmt, eine ressorteigene Strategie zu erstellen, sah jedoch keine Notwendigkeit, diese mit der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung zu verzahnen. Das BMWK hat sich nicht im Einzelnen zu dieser Empfehlung geäußert.

2.2.5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung ihre Digitalisierungsstrategie überarbeiten will. Die digitalpolitischen Ziele können jedoch nur dann planvoll und systematisch vorangetrieben werden, wenn auch die Bundesministerien ressorteigene Digitalstrategien erstellen und diese mit den digitalpolitischen Zielen der Bundesregierung verzahnen. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass alle Bundesministerien ihre digitalpolitischen Aktivitäten auf die neue übergeordnete Strategie ausrichten und den Beitrag ihrer Vorhaben hierzu transparent machen.

2.3 Priorisierung der Digitalisierungsvorhaben

2.3.1 Unsachgemäße Auswahl

Für die Konzeption der Digitalisierungsstrategie bat das Bundeskanzleramt die Bundesministerien, ihre Schwerpunktvorhaben zu benennen. Nur eins der sechs geprüften Bundesministerien dokumentierte, nach welchen Kriterien es seine Schwerpunktvorhaben auswählte.

Die für die Schwerpunktvorhaben verantwortlichen Fachabteilungen äußerten gegenüber dem Bundesrechnungshof mehrheitlich, dass sie erst nachträglich darüber informiert worden seien, mit welchem Begleittext ihr Vorhaben in die Digitalisierungsstrategie aufgenommen wurde. Zudem sei mit ihnen die Machbarkeit der angemeldeten Vorhaben im Vorfeld nicht abgestimmt worden.¹⁵ Die Bundesministerien begründeten ihr Vorgehen teilweise damit, dass aufgrund der knappen Fristen für die Rückmeldungen an das Bundeskanzleramt kaum Zeit für eine Beteiligung der Fachabteilungen zur Verfügung gestanden hätte. Zudem habe sich die Bedeutung eines Vorhabens für den digitalen Wandel in den meisten Fällen bereits aus dem Maß des politischen Drucks und der Anzahl der Medienanfragen ergeben. Ein Bundesministerium gab an, darauf geachtet zu haben, dass sich alle Abteilungen bei der Auswahl seiner Schwerpunktvorhaben wiederfinden.

2.3.2 Fehlende Priorisierung

Die geprüften Bundesministerien priorisierten die Schwerpunktvorhaben, die sie für die Strategie der Bundesregierung gemeldet hatten, in ihren hausinternen Digitalstrategien nicht höher als andere Vorhaben.

- Das BMDV stellte in seiner ressorteigenen Strategie alle Digitalisierungsmaßnahmen gleichrangig dar. Vorhabenübergreifende Priorisierungen bewertete es als nicht

¹⁵ Beispielsweise das BMI, das BMF und das BMVI.

zielführend. Eine abteilungsübergreifende Priorisierung könne den unterschiedlichen Projekten nicht gerecht werden.

- Das BMBF hob in seiner Ressortstrategie fünf seiner 17 Schwerpunktvorhaben als Leitinitiativen hervor.¹⁶ Die übrigen 12 Schwerpunktvorhaben priorisierte es in seiner Ressortstrategie nicht höher als andere Vorhaben.
- Das BMAS führte eine Monitoringliste über seine digitalisierungsrelevanten Maßnahmen, ohne diese zu priorisieren.
- Das BMF, das BMI und das BMWK verfügten über keine Gesamtübersicht ihrer Digitalisierungsaktivitäten und bildeten daher auch keine Prioritäten zwischen diesen ab.

2.3.3 Würdigung und Empfehlungen

Eine Strategie der Bundesregierung soll die Richtschnur für alle weiteren Aktivitäten der Bundesministerien in jeweiligen Themenbereich bilden. Die Digitalisierungsstrategie muss zwar in wichtigen Punkten nachgebessert werden¹⁷, dennoch spiegelt sie derzeit die übergreifenden Ziele der Bundesregierung wider. Auf dieser konzeptionellen Basis sind die laufenden und geplanten Vorhaben der Bundesministerien zu bewerten und zu priorisieren. Erst durch diese strategische Fokussierung auf Schwerpunktvorhaben kann die Digitalisierungsstrategie ihre Wirkung entfalten.

Die Bundesministerien haben versäumt, ihre Digitalisierungsvorhaben zu priorisieren. Dadurch konnten sie dem Bundeskanzleramt nicht ad-hoc eine mit den Fachbereichen abgestimmte, strategische Auswahl ihrer Schwerpunktvorhaben melden. Der Bundesrechnungshof führt es auf das Fehlen kontinuierlicher Priorisierungsprozesse zurück, dass auch sachfremde Kriterien wie die gleichmäßige Vertretung aller Abteilungen oder tagespolitische Bedeutung die Auswahl beeinflussten. Durch die fehlende Priorisierung war auch nicht sichergestellt, dass die Bundesministerien diejenigen Vorhaben vorrangig umsetzen, die am stärksten zu den digitalpolitischen Zielen der Bundesregierung beitragen oder die erst die Voraussetzungen für weitere Digitalisierungsschritte schaffen. Hierfür hätten sie Kriterien wie den Beitrag eines Vorhabens zur Zielerreichung heranziehen müssen.

Da die Bundesministerien ihre Digitalisierungsvorhaben nicht priorisiert hatten, konnten sie auch nicht sicherstellen, dass sie ihre personellen und finanziellen Ressourcen zielgenau auf die wichtigsten Vorhaben konzentrieren.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass alle Bundesministerien ihre Digitalisierungsvorhaben nach ihrem Beitrag zu den strategischen Zielen der Bundesregierung priorisieren und diese Priorisierung regelmäßig fortschreiben.

¹⁶ Hauptkriterium war dabei, dass es sich um neue Aktivitäten handelt.

¹⁷ Vgl. Bericht „Kordinierung und Steuerung der digitalpolitischen Strategie der Bundesregierung“ an das Bundeskanzleramt vom 24. November 2021, veröffentlicht unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/digitalisierungsstrategie-bestandsaufnahme-statt-planvoller-steuerung>.

2.3.4 Stellungnahme

Das BMDV hat dargestellt, dass es auch künftig den Ressorts obliegen werde, die Kernmaßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern auszuwählen. Das BMDV „als Gestalter der Digitalpolitik“ habe jedoch ein Interesse daran, dass es sich dabei um Projekte mit Hebelwirkung für weitere Digitalisierungsmaßnahmen handelt, die zudem innerhalb der Legislatur umsetzbar sind.

Im Übrigen hat das BMDV auf die Stellungnahmen der geprüften Bundesministerien verwiesen. Diese hatten sich wie folgt geäußert:

- Das BMDV selbst hatte eine übergreifende Priorisierung seiner Digitalisierungsvorhaben abgelehnt.
- Zwei Bundesministerien¹⁸ hatten zugesagt, ihre Digitalisierungsvorhaben nach ihrem Beitrag zu den strategischen Zielen der Bundesregierung zu priorisieren.
- Drei Bundesministerien¹⁹ hatten sich nicht explizit zu der Empfehlung geäußert.

2.3.5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für ausreichend, dass das BMDV lediglich „ein Interesse daran“ hat, dass die Bundesministerien Projekte mit Hebelwirkung für weitere Digitalisierungsmaßnahmen priorisieren. Als „Gestalter der Digitalpolitik“ muss es vielmehr aktiv darauf hinwirken, dass sich die Bundesministerien auf die wichtigsten Vorhaben konzentrieren. Nur so kann es sicherstellen, dass die Bundesministerien ihre personellen und finanziellen Ressourcen zielorientiert einsetzen und damit seiner koordinierenden Rolle gerecht werden.

3 Strategische Steuerung

3.1 Gremien

Keines der geprüften Bundesministerien hatte ein abteilungsübergreifendes Gremium mit der strategischen Steuerung der Digitalisierungsvorhaben beauftragt. Einzelne Bundesministerien hatten zwar koordinierende Grundsatz- und Querschnittsreferate eingerichtet.²⁰ Diese erfassten Probleme oder den Stillstand einzelner Vorhaben, hatten jedoch keine Entscheidungsbefugnisse. Damit blieb offen, wer abteilungsübergreifende Steuerungsentscheidungen zu treffen hatte.

¹⁸ Das BMAS und das BMBF.

¹⁹ Das BMF, das BMI und das BMWK.

²⁰ Beispielsweise das BMBF.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in Ermangelung einer übergreifenden Steuerung immer wieder Handlungsbedarf übersehen wurde.

- Das BMAS richtete für das Vorhaben „Experimentierklausel im Arbeitszeitgesetz zur Erprobung flexibler Arbeitszeitmodelle“ eine Projektgruppe ein, die der zuständigen Fachabteilung im März 2019 einen Referentenentwurf dazu vorlegte. Die Fachabteilung leitete den Entwurf vier Monate später an den zuständigen Staatssekretär. Bis Ende 2019²¹ leitete das BMAS keine weiteren Schritte ein. Der Stillstand von über einem halben Jahr fiel jedoch nicht auf, da kein Gremium und keine Organisationseinheit dafür zuständig war, den Umsetzungsstand der Digitalisierungsvorhaben zu überwachen.
- Das BMI richtete zwar eine Abteilung „Digitale Gesellschaft“ mit übergreifenden Koordinierungsfunktionen für die Digitalisierung ein. Jedoch erhielt weder diese Abteilung noch eine andere Organisationseinheit die Aufgabe, die Digitalisierungsvorhaben abteilungsübergreifend zu priorisieren und zu steuern. Es blieb somit offen, wie sich die Hausleitung über den Umsetzungsstand der digitalpolitischen Maßnahmen informierte und Steuerungsentscheidungen traf.
- Das BMAS führte seit Mitte 2018 eine Liste der Digitalisierungsvorhaben. Halbjährlich meldeten die Fachbereiche den Umsetzungsstand ihrer Vorhaben an ein koordinierendes Referat. Dieses erfasste den gemeldeten Status, ohne diesen zu bewerten und die Hausleitung oder andere Stellen über etwaige Handlungsbedarfe zu informieren. Dies galt selbst in dem Fall, dass Vorhaben stillstanden.
- Im BMWK existierte keine vollständige Übersicht über die Digitalisierungsvorhaben, Digitalisierungszuständigkeiten im Haus oder die eingesetzten finanziellen Mittel.

Die Bundesministerien begründeten die fehlende abteilungsübergreifende Steuerung ihrer Digitalstrategien damit, dass die Gesamtverantwortung für die Umsetzung der strategischen Digitalisierungsziele bei der jeweiligen Hausleitung liege und im Übrigen die hierarchischen Entscheidungsprozesse griffen. Die zuständigen Referatsleitungen würden ihre Abteilungsleitungen informieren, falls die Ziele nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden könnten. Ob die Hausleitung informiert würde, läge dann im Ermessen der Abteilungsleitungen.

Würdigung und Empfehlungen

Da die geprüften Bundesministerien keine übergreifenden Steuerungsgremien für ihre digitalpolitischen Aufgaben einrichteten, waren sie nicht in der Lage, bei Risiken und Verzögerungen steuernd einzugreifen. Die Begründung einzelner Fachreferate, dass sie im Bedarfsfall ihre Leitung schon informieren würden, hält der Bundesrechnungshof für nicht ausreichend. Es gibt vielfältige Gründe, warum Fachverantwortliche Probleme bei der Umsetzung nicht melden.

²¹ Abschluss der Erhebungen des Bundesrechnungshofes beim BMAS.

Zudem reichen die üblichen hierarchischen Entscheidungswege nicht aus, um die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung mit der angemessenen Priorität umzusetzen. Obwohl einige Bundesministerien dies erkannt und übergreifende Koordinierungsreferate eingerichtet hatten, statteten sie diese nicht mit den notwendigen Entscheidungsbefugnissen aus. Deren Erkenntnisse liefen ins Leere, da kein abteilungsübergreifendes Steuerungsgremium daraus Handlungsempfehlungen ableitete und steuernd eingriff. Deutschland blieb bisher deutlich hinter den Zielen zurück, die sich die bisherigen Bundesregierungen für den digitalen Wandel gesetzt hatten.²² Die Bundesministerien müssen ihre Digitalisierungsvorhaben deshalb intensiver steuern und vorantreiben.

Auf Ebene der Hausleitungen ist es aufgrund der Vielzahl an Aufgaben und tagespolitischen Prioritäten kaum möglich, die nötige Zeit für sämtliche Steuerungsentscheidungen aufzubringen, die zur Umsetzung der digitalpolitischen Vorhaben notwendig sind. Ein abteilungsübergreifendes Steuerungsgremium hingegen kann sich in angemessener Intensität mit dem Fortschritt und den Risiken der einzelnen Digitalisierungsvorhaben befassen. Die Hausleitung müsste lediglich komprimierte Informationen über besondere Risiken erhalten und als letzte Eskalationsstufe dienen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass alle Bundesministerien abteilungsübergreifende Gremien einrichten, die die Umsetzung der jeweiligen Digitalisierungsvorhaben überwachen, koordinieren und steuern.

Stellungnahme

Das BMDV hat darauf hingewiesen, dass einige Bundesministerien bereits die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und umgesetzt haben. Beispielsweise habe das BMAS mit dem Digitalboard ein entsprechendes Steuerungsgremium eingerichtet. Im Übrigen hat das BMDV auf die Stellungnahmen der geprüften Bundesministerien verwiesen. Von diesen hatte jedoch nur das BMAS der Empfehlung zugestimmt.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof kann aus der Stellungnahme des BMDV nicht erkennen, ob die Bundesregierung seine Empfehlung umsetzen will.

Er wird beobachten, ob die Bundesministerien wie vom BMDV dargestellt Steuerungsgremien zur Umsetzung ihrer digitalpolitischen Ziele einrichten.

²² Vgl. Textziffer 1 mit Fußnote 2.

3.2 Datenbasis

Damit Strategien schnell und effektiv umgesetzt werden können, müssen die entsprechenden Maßnahmen zielgerichtet geplant und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden. Während der Umsetzung gehört es zu den Kernfunktionen der Steuerung, den Fortschritt der Vorhaben immer wieder zu überprüfen und mit den angestrebten – fachlichen, finanziellen und zeitlichen – Zielen abzugleichen. Dafür benötigen die Hausleitungen und die sonstigen Entscheidungsträger Informationen zu Umsetzungsstand, Zielerreichung und Ressourcenverbrauch der Vorhaben. Erst auf dieser Grundlage lassen sich Nachsteuerungsbedarfe erkennen und erforderliche Anpassungen einleiten.

3.2.1 Kennzahlen und Indikatoren fehlen

Die Digitalisierungsstrategie enthält für jedes Vorhaben eine kurze Beschreibung sowie Ziele und Umsetzungsschritte. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundesministerien diese Ziele häufig sehr abstrakt, nicht messbar und ohne Zeitangabe formulierten. Dies betraf alle Bundesministerien, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Das BMDV versäumte bei fünf seiner neun Vorhaben die Ziele zu operationalisieren. Beispielsweise beschrieb es bei dem Ziel „Dynamischer Aufbau von 5G“ nicht, wann es dieses als erfüllt ansehen würde. Bei Fördervorhaben nannte es als Ziel lediglich die Absicht, die jeweilige Branche zu stärken (beispielsweise „Unterstützung der Innovationskraft der Computerspielbranche ...“ oder „Deutschland als Standort für Computerspieleentwicklung stärken“).
- Beim BMAS betraf dies vier seiner sechs Vorhaben. So wurden beispielsweise die Ziele „Generierung von mehr Beschäftigung“, „Impulse für eine Gestaltung von Changeprozessen auf der betrieblichen Ebene“ oder „Erprobung innovativer Arbeitsformen und agiler Verfahren und Methoden in einer kreativitäts-fördernden Arbeitsumgebung“ nicht weiter konkretisiert.
- Das BMBF versäumte dies bei 13 seiner 17 Vorhaben. So formulierte es beispielsweise das Ziel „Anwendungen des Internets der Dinge vorantreiben“, ohne es fachlich, zeitlich und finanziell näher zu bestimmen.
- Das BMWK legte gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt zehn übergreifende Indikatoren fest, mit denen es messen wollte, ob die Ziele der Digitalisierungsstrategie insgesamt erreicht wurden. Allerdings wiesen drei Indikatoren keinen Bezug zur Digitalisierung auf, sondern stellten auf Faktoren ab, die auch von anderen Entwicklungen abhingen (z. B. Anteil der Ausgaben für Forschung & Entwicklung am BIP). Zudem waren für die Indikatoren teilweise keine Ist-Werte (sieben Fälle) oder keine Soll-Werte (neun Fälle) definiert. Bei einem Indikator – „Wann wird die Blockchain-Strategie veröffentlicht?“ – handelte es sich um einen Meilenstein.
- Das BMF legte beispielsweise für das Ziel „Die BaFin als digitalisierte Aufsichtsbehörde ausbauen“ nicht fest, bis wann dies zu erreichen sei. Beim Ziel „Rechtssicherheit für neue Geschäftsmodelle“ blieb unklar, ob es diese Rechtssicherheit erreichen, ausbauen oder überprüfen will und welche Geschäftsmodelle betroffen sind.

Würdigung und Empfehlung

Eine effektive Steuerung setzt voraus, dass die Zielerreichung in fachlicher und zeitlicher Sicht überprüfbar ist. Nicht direkt überprüfbare Ziele müssen mit Hilfe von Indikatoren operationalisiert werden.

Da die Bundesministerien versäumten, für ihre Vorhaben aus der Digitalisierungsstrategie durchgehend überprüfbare Ziele festzulegen, fehlten die zentralen Informationen zum planmäßigen Fortschritt dieser Vorhaben sowie zu deren Beitrag zu den übergeordneten Zielen der Digitalisierungsstrategie. Eine zielgerichtete Steuerung der Digitalisierungsvorhaben und der Digitalisierungsstrategie insgesamt ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Bundesministerien ihre Digitalisierungsziele durch geeignete Kennzahlen und Indikatoren sowie zeitliche Vorgaben überprüfbar machen und transparent darstellen.

Stellungnahme

Das BMDV hat mitgeteilt, dass die Umsetzung der neuen Digitalisierungsstrategie einem regelmäßigen Monitoring anhand nachvollziehbarer Kennziffern (Key Performance Indicators, KPI) unterliegen soll. Dabei sollen auch Auslöser für notwendige Nachjustierungen mitgedacht werden. In diesen Prozess würden die Ressorts eng eingebunden. Im Übrigen hat das BMDV auf die Stellungnahmen der geprüften Bundesministerien verwiesen. Diese hatten hierzu folgende Positionen bezogen:

- Drei Bundesministerien²³ hatten zugesagt, die Empfehlung umzusetzen.
- Drei Bundesministerien²⁴ hatten dies abgelehnt bzw. ihre bisherigen Maßnahmen für ausreichend befunden.

Abschließende Bewertung

Der BRH begrüßt, dass die Bundesregierung ein regelmäßiges Monitoring für die neue Digitalisierungsstrategie aufbauen will. Dafür wird es jedoch erforderlich sein, dass alle Bundesministerien ihre Digitalisierungsziele überprüfbar machen.

²³ Das BMDV, das BMAS und das BMI.

²⁴ Das BMF, das BMWK und das BMBF.

3.2.2 Ressourcenverbrauch nicht transparent

Die Bundesregierung berichtet seit dem Jahr 2018 jährlich an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum digitalpolitischen Haushalt.²⁵ Im Vorfeld melden alle Bundesministerien ihre „digitalpolitisch relevanten Haushaltsposten“. Nach dem Bericht betrug dieser Ansatz im Jahr 2021 für alle Bundesministerien insgesamt 10 Mrd. Euro (2020: 3,84 Mrd. Euro).

Diese Darstellung weicht erheblich von der Digitalisierungsstrategie ab. So finden sich lediglich 19 der 147 Vorhaben der Digitalisierungsstrategie in dem digitalpolitischen Haushaltsbericht der Bundesregierung wieder. Entsprechend lässt der Bericht auch keine Rückschlüsse auf die von den Bundesministerien für die Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben eingesetzten Haushaltsmittel zu.

Auch die Digitalisierungsstrategie und die Digitalstrategien der geprüften Bundesministerien enthielten meist keine Angaben zu den finanziellen und personellen Ressourcen, die für die Vorhaben benötigt bzw. eingesetzt werden. Mit einer Ausnahme waren die geprüften Bundesministerien nicht in der Lage, die mit der Digitalisierungsstrategie verbundenen Ausgaben vollständig zu beziffern:

- Das BMVI hat für sechs seiner neun Vorhaben nicht definiert, mit welchen Ressourcen es die Ziele erreichen will.
- Das BMI hat für 11 seiner insgesamt 13 Vorhaben nicht definiert, mit welchen Ressourcen es die Ziele erreichen will.
- Das BMAS und das BMF haben für keines ihrer Vorhaben definiert, mit welchen Ressourcen sie die Ziele erreichen wollen.
- Auch das BMWK konnte kein vollständiges Lagebild liefern. Es richtete zwar eine eigene Titelgruppe für die Digitalisierung²⁶ ein, veranschlagte jedoch auch außerhalb dieser Titelgruppe Mittel für Digitalisierungsvorhaben.

Würdigung und Empfehlung

Um wirtschaftliche Vorhaben auszuwählen und die ausgewählten Vorhaben wirtschaftlich umzusetzen, bedarf es Informationen zu deren voraussichtlichem bzw. tatsächlichem Ressourcenverbrauch.

Da die Bundesministerien den Ressourcenverbrauch für ihre Vorhaben aus der Digitalisierungsstrategie nicht vollständig erfassten und transparent darstellten, fehlten den Entscheidungsträgern zentrale Steuerungsinformationen. Die Bewertung des Ressourcenbedarfs und -verbrauchs für die Digitalisierung wurde durch die unterschiedlichen Darstellungen in der Digitalisierungsstrategie und im digitalpolitischen Haushalt zusätzlich erschwert.

²⁵ Bundestagsdrucksache 19/26651 vom 18. März 2021, Digitalpolitischer Bundeshaushalt 2021; Bundestagsdrucksache 19/17277 vom 18. Februar 2020, Digitalpolitischer Bundeshaushalt 2020.

²⁶ Kapitel 0901, Titelgruppe 02, Digitale Agenda.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Bundesministerien den Ressourcenbedarf und -verbrauch für die Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben vollständig erfassen und transparent darstellen. Dabei sollte insbesondere sichtbar werden, welche Mittel für welches digitalpolitische Ziel aufgewendet werden. Außerdem sollten die für diese Vorhaben veranschlagten Mittel vollständig in dem Bericht der Bundesregierung zum digitalpolitischen Haushalt abgebildet werden.

Stellungnahme

Zu diesem Punkt hat das BMDV nicht Stellung genommen, sondern auf die Stellungnahmen der Bundesministerien hingewiesen. Vier Bundesministerien²⁷ hatten zugesagt, den Ressourcenbedarf und -verbrauch für ihre Digitalisierungsvorhaben transparent darzustellen; zwei²⁸ hatten dies abgelehnt.

Abschließende Bewertung

Damit die parlamentarischen Entscheidungsträger über den Einsatz der Haushaltsmittel zur Umsetzung ihrer digitalpolitischen Ziele entscheiden können, müssen alle Bundesministerien ihren Ressourcenbedarf und -verbrauch für die Vorhaben der Digitalisierungsstrategie transparent darstellen.

3.2.3 Berichtswesen

Die geprüften Bundesministerien hatten kein übergreifendes Berichtswesen eingerichtet, das den Fortschritt, die Zielerreichung und den Ressourcenverbrauch ihrer Digitalisierungsvorhaben strukturiert darstellte und die Hausleitung und andere Entscheidungsträger laufend (oder zumindest regelmäßig) darüber unterrichtete. Wenn Hausleitungen informiert wurden, erfolgte dies nach tagespolitischem Bedarf ad-hoc auf Anforderung.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundesministerien dadurch dringenden Handlungsbedarf übersahen. Die Umsetzung wichtiger Digitalisierungsvorhaben verzögerte sich.

Würdigung und Empfehlung

Da keines der geprüften Bundesministerien ein Berichtswesen für seine Digitalisierungsvorhaben eingerichtet hatte, fehlten den Entscheidungsträgern die notwendigen Informationen

²⁷ Das BMDV, das BMAS, das BMI und das BMBF.

²⁸ Das BMF und das BMWK.

über deren Fortschritt, Zielerreichung und Ressourcenverbrauch. Auf dieser Basis war weder eine effektive Steuerung auf Vorhabenebene noch eine strategieorientierte Gesamtsteuerung möglich. So konnten die Bundesministerien nicht sicherstellen, dass sie die richtigen Vorhaben aufgesetzt haben und diese erfolgreich und wirtschaftlich umsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass alle Bundesministerien ein systematisches Berichtswesen zu ihren Digitalisierungsvorhaben etablieren und die Steuerungsgremien regelmäßig über den Umsetzungsstand der Vorhaben unterrichten. Hierbei sollte die Hausleitung in komprimierter Form über die vordringlichsten Digitalisierungsvorhaben unterrichtet werden, während das Steuerungsgremium detaillierte Informationen zu den einzelnen Vorhaben erhält. Das Berichtswesen der Bundesministerien sollte zudem eng mit dem vom BMDV zu gewährleistenden übergreifenden Controlling der Digitalisierungsstrategie des Bundes verzahnt werden.

Stellungnahme

Zu diesem Punkt hat das BMDV nicht Stellung genommen, sondern auf die Stellungnahmen der Bundesministerien verwiesen:

- Drei Bundesministerien²⁹ hatten zugesagt, ein Berichtswesen zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie zu etablieren und die Hausleitung oder ein Steuerungsgremium regelmäßig zu unterrichten.
- Drei Bundesministerien³⁰ hatten sich hierzu nicht geäußert.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass alle Bundesministerien ein regelmäßiges, zielgerichtetes Berichtswesen aufbauen. Nur so können sie sicherstellen, dass sie die richtigen digitalpolitischen Vorhaben effektiv umsetzen.

4 Fazit

Das BMDV hat betont, dass die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei der Ausgestaltung der neuen Digitalisierungsstrategie mitbedacht werden. Zudem hat es darauf hingewiesen, dass es im Zuge der 20. Legislaturperiode in vielen Bundesministerien organisatorische Änderungen gegeben habe. Dabei seien die Impulse des Bundesrechnungshofes aufgegriffen worden. Gleichzeitig hat das BMDV zu den Empfehlungen für Verbesserungsbedarfe in den Bundesministerien regelmäßig auf deren Stellungnahmen verwiesen. Da diese jedoch sehr

²⁹ Das BMDV, das BMAS und das BMBF.

³⁰ Das BMF, das BMI und das BMWK.

unterschiedlich auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes reagiert hatten, ist deren konsequente Umsetzung und ein einheitliches Vorgehen der Bundesministerien fraglich. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt daher, in einer Kontrollprüfung zu untersuchen, ob die Bundesministerien die festgestellten Mängel im Zuge der neuen Digitalisierungsstrategie tatsächlich wie angekündigt beseitigen.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.