



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

über die Prüfung

Umsetzung des OZG in den Ressorts

Berichtswesen und zeitliche Perspektive

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 3 - 2020 - 0855

Bonn, den 17. September 2021

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkungen	7
1.1 Einordnung des Prüfungsgegenstands	7
1.2 Rahmenbedingungen des Digitalisierungsprogramms Bund	8
2 Transparenz des Berichtswesens	14
2.1 Sachverhalt	14
2.1.1 Verhältnis von OZG- und LeiKa-Leistungen	14
2.1.2 Darstellung des Programmfortschritts	15
2.2 Würdigung	20
2.3 Empfehlung	21
2.4 Stellungnahme des BMI	21
2.5 Abschließende Würdigung	22
3 Zeitliche Perspektive	22
3.1 Sachverhalt	22
3.1.1 Umfang der Aufgabe und Status	22
3.1.2 Auswirkungen des Corona-Konjunkturpakets	26
3.2 Würdigung	28
3.3 Empfehlung	29
3.4 Stellungnahme des BMI	30
3.5 Abschließende Würdigung	31

Abkürzungsverzeichnis

BfIT	Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik
BKAmt	Bundeskanzleramt
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BNetzA	Bundesnetzagentur
FITKO	Föderale IT-Kooperation
IT-PLR	IT-Planungsrat
KoITB	Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts
LeiKa	Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung
OZG	Onlinezugangsgesetz (Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen)
OZG-DB	OZG-Datenbank
PGMT	Programmmanagement-Tool

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte in einer Orientierungsprüfung die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) in den Ressorts. Danach müssen Bund, Länder und Kommunen ihre Verwaltungsleistungen bis zum 31. Dezember 2022 online anbieten, vernetzt in einem Portalverbund. Gegenstand der Prüfung war die Digitalisierung von Bundesleistungen im Digitalisierungsprogramm Bund.

Die vorliegende Prüfungsmitteilung umfasst die Feststellungen, die das zentrale Programmmanagement im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) betreffen. Die Prüfungsfeststellungen geben den Sachstand zum Februar 2021 wieder.

- 0.1 Das Berichtswesen des BMI zum Digitalisierungsprogramm Bund vermittelt der Öffentlichkeit und den Steuerungsgremien der Bundesverwaltung wie dem IT-Rat kein realistisches Bild zum Stand der Umsetzung des OZG. Es entsteht der Eindruck, dass bereits mehr Verwaltungsleistungen digital verfügbar sind, als tatsächlich OZG-konform umgesetzt wurden. Damit läuft das Programm Gefahr, dass bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen Erwartungen entstehen, die enttäuscht werden. Hinzu kommt, dass Entscheidungsträgern in den Ressorts eine valide Grundlage für die Steuerung und vor allem für eine angemessene Ressourcenplanung fehlt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, den Fortschritt bei der Digitalisierung in der Öffentlichkeit und insbesondere gegenüber den Steuerungsgremien der Bundesverwaltung realistisch darzustellen. (Textziffer 2)

- 0.2 Die Umsetzung des OZG ist eine ressort- und verwaltungsebenenübergreifende Aufgabe mit engem Zeitfenster. Das OZG wurde im August 2017 verabschiedet und soll bis Ende 2022 umgesetzt sein. Für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen hatte das Digitalisierungsprogramm Bund im Februar 2021 insgesamt 348 Projekte vorgesehen. Mit dem Corona-Konjunkturpaket hat der Haushaltgesetzgeber der Bundesregierung zusätzlich 3 Mrd. Euro bereitgestellt, um die Umsetzung des OZG zu beschleunigen. Für die Ressorts sind damit

aber auch zusätzliche Aufgaben verbunden. Sofern diese nicht angemessen eigenes Personal eingeplant hatten, werden sie diese Herausforderung kaum bewältigen können. Es besteht die Gefahr, dass das OZG in den Ressorts nicht fristgerecht umgesetzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, zeitnah auf die Ressorts einzuwirken, dass diese die Umsetzung des OZG angemessen priorisieren und mit Personal ausstatten. Das BMI hat gegenüber den Ressorts klar zu kommunizieren, dass diese ausreichend eigene Personalressourcen bereitstellen müssen. Die Unterstützungsleistungen des zentralen Programmmanagements sollen diese in erster Linie ergänzen und stehen lediglich temporär zur Verfügung. Zudem müssen die Ressorts diese Unterstützungsleistungen angemessen begleiten.

Darüber hinaus sollte das BMI bis Ende des Jahres 2021 evaluieren, inwiefern der Zeitplan für die Umsetzung des OZG eingehalten werden kann, um frühzeitig steuernd eingreifen zu können. Insgesamt sollte das BMI darauf hinwirken, dass die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen als Daueraufgabe verstanden wird. (Textziffer 3)

- 0.3 Das BMI hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es den Aussagen des Bundesrechnungshofes zum Digitalisierungsprogramm Bund grundsätzlich zustimme und die Prüfungsmitteilung ein realistisches Bild zeichne.

Es teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass es bessere Ansätze gäbe, den Programmfortschritt zu messen als bisher praktiziert. Allerdings solle am etablierten Modus festgehalten werden, u. a. weil dies eine bessere Verständlichkeit ermögliche. Die Argumentation des BMI überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Er bleibt daher bei seiner Empfehlung, darauf hinzuwirken, den Fortschritt des Programms gegenüber der Öffentlichkeit und den Steuerungsgremien im Berichtswesen transparenter darzustellen. Er behält sich vor, den Sachverhalt im parlamentarischen Verfahren gemäß § 97 BHO gesondert weiter zu behandeln. (Textziffer 2)

Das BMI sieht wie der Bundesrechnungshof ein großes Risiko für die erfolgreiche Umsetzung des OZG in zu knappen personellen Ressourcen. Es hat dargestellt, wie und mit welchem Erfolg es diesbezüglich

auf die Ressorts eingewirkt habe. Der Bundesrechnungshof unterstützt die Bemühungen des BMI. Er hält sie jedoch für nicht ausreichend und erwartet, dass das BMI weiter prüft, wie es diesem Risiko wirksam entgegenwirken kann. Gleichzeitig begrüßt der Bundesrechnungshof, dass das BMI eine umfängliche Evaluierung des Corona-Konjunkturpakets innerhalb des Digitalisierungsprogramms Bund plant. Auf Basis der Ergebnisse sollte es spätestens Anfang 2022 entscheiden, inwieweit es steuernd eingreifen muss, um das Digitalisierungsprogramm Bund erfolgreich umsetzen zu können. (Textziffer 3)

1 Vorbemerkungen

1.1 Einordnung des Prüfungsgegenstands

Das OZG¹ verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 elektronisch verfügbar zu machen. Kernaufgaben des OZG sind die Digitalisierung und Vernetzung von Verwaltungsleistungen. Im Sinne des Gesetzes handelt es sich bei Verwaltungsleistungen um die elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorfahren und die dazu erforderliche elektronische Information und Kommunikation mit dem Nutzenden. Das gebündelte elektronische Verwaltungsangebot eines Landes oder des Bundes wird über ein Verwaltungsportal zur Verfügung gestellt. Diese Verwaltungsportale müssen Bund und Länder zu einem Portalverbund technisch verknüpfen. Der Portalverbund ermöglicht den barriere- und medienbruchfreien Zugang zu Verwaltungsleistungen auf den unterschiedlichen Portalen von Bund und Ländern. Im Portalverbund können sich die Nutzenden über Nutzerkonten einheitlich identifizieren und authentifizieren. Das Nutzerkonto wird als Bürger- oder Organisationskonto angeboten. Ein Bürgerkonto steht natürlichen Personen zur Verfügung; ein Organisationskonto können alle juristischen Personen, Vereinigungen, gewerblich oder beruflich tätige natürliche Personen und Behörden nutzen.

Der Auftrag des OZG betrifft eine Vielzahl von Verwaltungseinheiten des Bundes, der Länder und der Kommunen. Die verschiedenen Akteure müssen über Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg koordiniert, gesteuert und bei der Umsetzung des OZG finanziell unterstützt werden. Der Bund und die Länder haben dementsprechend verschiedene Projekte begonnen, Organisationsstrukturen geschaffen und Leitlinien entwickelt.² Koordinierende Stelle in der Bundesverwaltung ist das BMI. Der IT-Planungsrat (IT-PLR) koordiniert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei Fragen der Informationstechnik. Er begleitet die Vorhaben Portalverbund und das Digitalisierungsprogramm Föderal als sogenannte Koordinierungsprojekte. Im

¹ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

² Im Herbst 2018 beschloss das Bundeskabinett das OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance für Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG-Umsetzungskonzept), mit dem die Ausgestaltung des Gesetzes aufgesetzt wurde, s. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/11/ozg-kabinett.html>. Eine aktuelle Übersicht zur Umsetzungsstruktur ist online verfügbar unter www.onlinezugangsgesetz.de.

Digitalisierungsprogramm Föederal werden Leistungen bearbeitet, die die Länder und Kommunen erbringen. Das übergeordnete Programmmanagement dafür liegt bei der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) und dem BMI.

Mit dem Digitalisierungsprogramm Bund will die Bundesregierung Leistungen digitalisieren, für die der Bund bei der Rechtsetzung und beim Vollzug verantwortlich ist (sogenannte Typ 1-Leistungen). Das BMI hat ein zentrales Programmmanagement aufgesetzt, um das Digitalisierungsprogramm Bund ressortübergreifend zu steuern. Es bietet fachliche Unterstützung und verwaltet die zentralen Haushaltsmittel für die Umsetzung der Leistungen des Bundes. Die Ressorts müssen das OZG innerhalb ihrer Geschäftsbereiche umsetzen.³

Wir haben die Umsetzung des OZG in den Ressorts und das zentrale Programmmanagement im BMI geprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfungsmittelung stellen den im Zeitraum August 2020 bis Februar 2021 erhobenen Sachverhalt dar.

1.2 Rahmenbedingungen des Digitalisierungsprogramms Bund

Typisierung von Verwaltungsleistungen

Das BMI hat in einem der ersten Schritte gemeinsam mit dem IT-PLR alle Verwaltungsleistungen erfasst, die aus seiner Sicht unter das OZG fallen. Dazu nutzte es den Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa) als Datenbasis. Das BMI und der IT-PLR bündelten die thematisch zusammengehörigen Verwaltungsleistungen aus dem LeiKa (LeiKa-Leistungen) zu OZG-Leistungen. Daraus ergaben sich 575 OZG-Leistungen, die in einen OZG-Umsetzungskatalog aufgenommen wurden und dort ergänzt und fortgeschrieben werden.⁴

Die LeiKa-Leistungen sind in verschiedene Typen kategorisiert. Der LeiKa-Typ bestimmt, auf welcher Verwaltungsebene (Bund, Land oder Kommune) die Regelungs- und Vollzugszuständigkeit der Leistung liegt. Es werden vier Typen unterschieden, die für die Umsetzung des OZG relevant sind:

³ S. zusammenfassende Eigendarstellung unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/digitalisierungsprogramme/bund/bund-node.html>, zuletzt abgerufen am 25. Februar 2021. Im Detail s. Digitalisierungsleitfaden Bund Version 6.0 vom 16. Dezember 2020, BMI, Referat DV4, Punkt 1.2, S. 10.

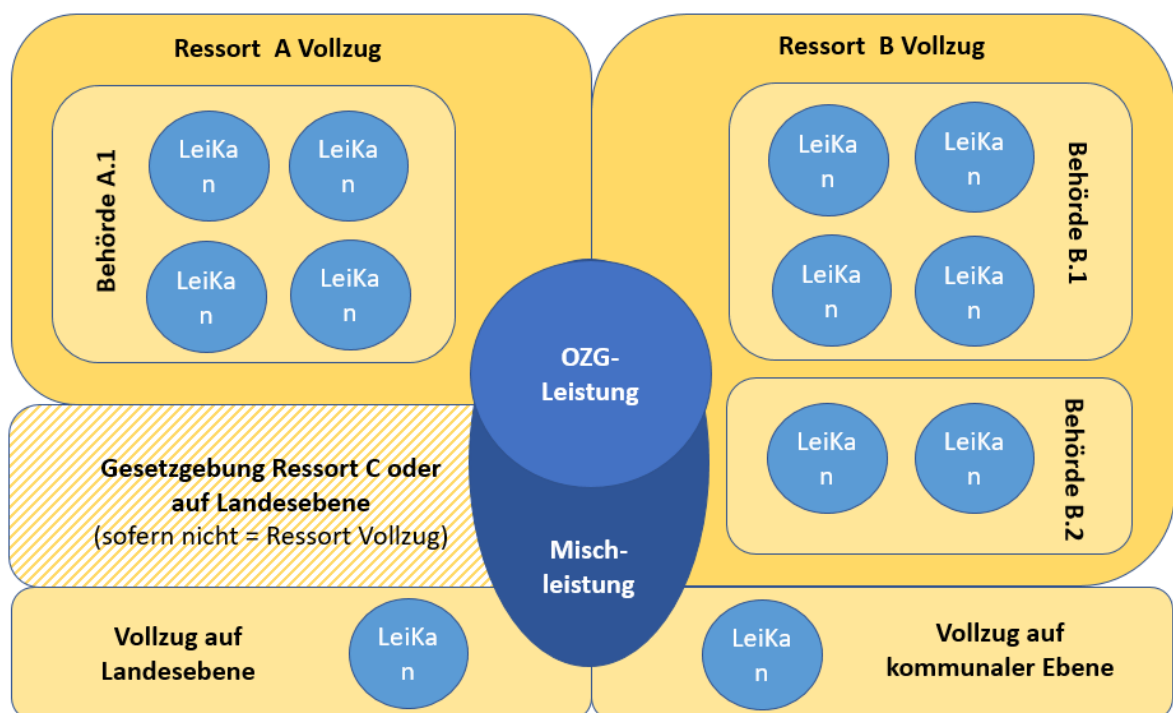
⁴ Die Anzahl der OZG-Leistungen hat sich im Laufe dieses Prozesses erhöht; die Zahl von 575 hat weiter bestand, weil diese nun die priorisierten OZG-Leistungen abbildet.

- Typ 1: Regelungs- und Vollzugskompetenz auf Bundesebene
- Typ 2/3: Regelungskompetenz auf Bundesebene, Vollzug durch Landesebene oder kommunale Ebene
- Typ 4: Regelungskompetenz auf Landesebene
- Typ 5: Regelungskompetenz auf kommunaler Ebene

Die OZG-Leistungen können LeiKa-Leistungen umfassen, die in verschiedenen Behörden, Ressorts oder Verwaltungsebenen angesiedelt sind. OZG-Leistungen, die LeiKa-Leistungen des Typs 1 und 2/3 oder 4 enthalten, bezeichnet das BMI als sogenannte Mischleistungen mit Bundesanteil. Auch bei OZG-Leistungen, die als reine Bundesleistungen lediglich Typ 1-Leistungen abbilden, kann sich die Vollzugsverantwortung aufteilen. So kann eine OZG-Leistung mehreren Ressorts zugeordnet sein, wenn sie LeiKa-Leistungen aus verschiedenen Behörden bündelt.

Abbildung 1:

Verteilte Zuständigkeiten für OZG-Leistungen (schematische Darstellung)



Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof

Mit dem Digitalisierungsprogramm Bund sollen ausschließlich Typ 1-Leistungen sowie Mischleistungen mit Bundesanteil digitalisiert werden.

OZG-Konformität nach dem Reifegradmodell

Das OZG definiert nicht im Detail, wie LeiKa-Leistungen elektronisch anzubieten sind. Daher hat die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts (KoITB) für das Digitalisierungsprogramm Bund ein Reifegradmodell beschlossen, das die Umsetzung des OZG konkretisiert (s. Abbildung 2).

Abbildung 2:

Reifegradmodell zur Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen

OZG Verpflichtungen erfüllt				
Stufe0	Stufe 1	Stufe2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Auf der Behörden-Webseite sind keine Informationen zur Leistung vorhanden.	Auf der Behörden-Webseite sind Informationen zur Leistung vorhanden.	Es wird eine Funktion angeboten, die beim Ausfüllen des Formulars o. ä. unterstützt. Eine Online-Beantragung ist nicht möglich.	Die Beantragung der Leistung kann einschließlich aller Nachweise online abgewickelt werden.	Die Leistung kann vollständig digital abgewickelt werden. Für Nachweise wird das Once-Only-Prinzip umgesetzt.

Quelle: Digitalisierungsleitfaden Bund, Version 6.0, BMI.⁵

Das Reifegradmodell basiert auf dem Modell der Europäischen Kommission zur Messung der Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen. Danach erfüllen digitalisierte OZG-Leistungen die Anforderung des OZG, wenn die Beantragung einschließlich aller Nachweise online abgewickelt werden kann (Stufe 3). Dazu gehört auch ein digitaler Rückkanal, d. h. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erhalten ihren Bescheid ebenfalls digital.

Finanzmittel für die Umsetzung des OZG

Das BMI hat die zeitliche Zielsetzung des Digitalisierungsprogramms Bund in einem Digitalisierungsleitfaden Bund festgehalten: „Die Bundesregierung hat sich (...) per Kabinettsbeschluss in ihrer Sitzung am 15. November 2018 das

⁵ Darstellung entspricht dem Status zum Erhebungszeitpunkt und damit der Arbeits- und Bewertungsgrundlage. Unter www.onlinezugangsgesetz.de kann eine aktualisierte Version des Reifegradmodells abgerufen werden.

Ziel gesetzt, alle Verwaltungsleistungen des Bundes schnell online verfügbar zu machen und somit eine Vorreiterrolle einzunehmen.“ Die Corona-Pandemie hat die Erwartungen an Digitalisierung und damit auch an die Umsetzung des OZG beschleunigt.

Um diesem Anspruch gerecht werden zu können, hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Haushaltsmittel für die Umsetzung des OZG erheblich aufgestockt: Der Koalitionsvertrag sah in der 19. Legislaturperiode für die Umsetzung des OZG Haushaltsmittel in Höhe von 500 Mio. Euro vor.⁶ Der 2. Nachtragshaushalt 2020 (Corona-Konjunkturpaket)⁷ soll die beschleunigte Umsetzung des OZG mit weiteren 3 Mrd. Euro unterstützen. Davon sind rund 1,5 Mrd. Euro für das Digitalisierungsprogramm Föderal vorgesehen, 600 Mio. Euro für das Digitalisierungsprogramm Bund und 900 Mio. Euro für eine leistungsfähige und interoperable digitale Infrastruktur (s. Abbildung 3).

Abbildung 3:

Verwendung der Mittel aus dem Corona-Konjunkturpaket



Quelle: BMI.⁸

⁶ Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD; 19. Legislaturperiode, S. 45; siehe z. B. Webseite der Bundesregierung unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>, letzter Aufruf am 25. Februar 2021.

⁷ Konjunkturpaket „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“. Beschluss des Bundeskabinetts vom 12. Juni 2020, Verabschiedung von Bundestag und Bundesrat vom 29. Juni 2020.

⁸ <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/konjunkturprogramm/konjunkturmittel/konjunkturmittel-node.html>.

Die Ressorts und Vollzugsbehörden können Digitalisierungsprojekte im Sinne des OZG eigenständig umsetzen oder auf zentrale Unterstützung durch das Programm zurückgreifen. Das Digitalisierungsprogramm Bund sieht zwei Szenarien vor, um Digitalisierungsprojekte mit dem ursprünglichen Digitalisierungsbudget zentral zu finanzieren:

1. Digitalisiert eine Behörde standardisiert über eine sogenannte Fertigungsstraße der Bundesdruckerei⁹, um Leistungen direkt im Bundesportal umzusetzen, beantragt sie grundsätzlich keine Haushaltsmittel vom BMI. Das BMI finanziert die Digitalisierungsprojekte und bewirtschaftet die Haushaltsmittel.
2. Setzt die Behörde Verwaltungsleistungen direkt in einem Fachportal um, das mit dem Bundesportal verlinkt wird, weist ihr das BMI die Haushaltsmittel zur eigenen Bewirtschaftung zu.

Das zur Steuerung und Umsetzung der Digitalisierungsprojekte erforderliche verwaltungsinterne Personal müssen Ressorts und die für den Vollzug verantwortlichen Behörden (Vollzugsbehörden)¹⁰ grundsätzlich selbst bereitstellen. Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung können Digitalisierungsprojekte nur unter bestimmten Voraussetzungen über das Digitalisierungsprogramm Bund finanzieren.

Das OZG zielt vorrangig darauf ab, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen die Verwaltungsleistungen online über ein elektronisches Formular beantragen können (Frontend-Ertüchtigung). Fachverfahren innerhalb der Verwaltungen anzupassen und über Schnittstellen an das Frontend anzuschließen (Backend-Ertüchtigung), ist nicht unmittelbar Gegenstand des OZG. Dabei bedarf es gegebenenfalls auch eines aufwändigen Entwicklungsprozesses, um die Fachverfahren für das Once-Only-Prinzip zu vernetzen. Dies ist notwendig, um Verwaltungsleistungen nach Reifegrad 4 vollständig digital abzuwickeln.

⁹ Die „Fertigungsstraße“ bietet Behörden eine standardisierte und somit ressourcensparende Möglichkeit, ihre Verwaltungsleistungen mit wiederverwendbaren Modulen im Bundesportal zu digitalisieren.

¹⁰ Dies umfasst neben Bundesministerien, einschließlich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) in entsprechender Funktion, und nachgeordneten Bundesbehörden auch Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung.

Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen erfassen ihre Daten dann nur einmal.

Auch das Digitalisierungsprogramm Bund sah zunächst nicht vor, die Einführung neuer Fachverfahren oder die Entwicklung von Schnittstellen zu den verwaltungsinternen Fachverfahren zentral zu finanzieren. Aus den ursprünglich im Bundeshaushalt vorgesehenen 500 Mio. Euro konnten solche Maßnahmen nicht finanziert werden. Dies wäre jedoch eine wichtige Voraussetzung für eine Digitalisierung im Sinne einer modernen Verwaltung. Bereits in ihrem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ stellte die Bundesregierung klar, dass eine „einfache“ Digitalisierung der vorhandenen Papierwelt für eine attraktive digitalisierte Verwaltung nicht ausreichen wird.¹¹ Im Januar 2020 empfahlen wir in unserer Abschließenden Prüfungsmitteilung „Digitalisierungsprogramm/Portalverbund“, dass das BMI und die Ministerien die Fachverfahren berücksichtigen sollten:

„Indem das Bundesprogramm ausschließlich auf die Bereitstellung einer Online-Erreichbarkeit im „Frontend“ abzielt, werden prozessuale Optimierungspotenziale von Verwaltungsleistungen im „Backend“ möglicherweise nicht ausgeschöpft. Dies ist letztlich davon abhängig, inwieweit den zuständigen Ministerien und Behörden die hierfür benötigten finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.“¹²

Mit den Mitteln des Corona-Konjunkturpakets erweiterte das BMI die Unterstützungsmöglichkeiten. Seit Anfang 2021 können die Ressorts und Behörden zusätzlich Mittel für Backend-Ertüchtigung beantragen. Dazu zählen neben Projekten zu Schnittstellen und Infrastrukturen auch die Weiterentwicklung der Leistungen bis zum Reifegrad 4. Darüber hinaus können Behörden zeitlich befristet personelle Unterstützung im Projektmanagement nutzen, um interne Strukturen für die Umsetzung des OZG aufzubauen. Außerdem können nun

¹¹ Entsprechend § 9 Absatz 1 des E-Government-Gesetzes vom 25. Juli 2013, BGBl. I S. 2749, (E-Government-Gesetz) sollen „Behörden (...) Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden dokumentieren, analysieren und optimieren.“

¹² S. Abschließende Prüfungsmitteilung zur Prüfung „Digitalisierungsprogramm/Portalverbund“ (VII 3 - 2018 - 0594/1), s. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmitteilungen/2020/2020-pm-digitalisierungsprogramm-portalverbund-teil-1-digitalisierungsprogramm-und-umsetzung-des-onlinezugangsgesetzes>.

auch Institutionen der mittelbaren Bundesverwaltung Projekte zur Digitalisierung ihrer Frontends finanzieren. Haushaltsmittel aus dem Corona-Konjunkturpaket können die Ressorts nicht in das Jahr 2023 übertragen. Sie müssen sie bis zum 31. Dezember 2022 verwenden.

2 Transparenz des Berichtswesens

2.1 Sachverhalt

2.1.1 Verhältnis von OZG- und LeiKa-Leistungen

Im Februar 2021 zählte das zentrale Programmmanagement im BMI insgesamt 207 OZG-Leistungen für das Digitalisierungsprogramm Bund. Davon priorisierte es 115 OZG-Leistungen. Deren Umsetzung schrieb das BMI eine besondere Bedeutung für den Erfolg des OZG zu. Auf der Ebene der LeiKa-Leistungen führte das zentrale Programmmanagement zum selben Zeitpunkt insgesamt 2 229 digitalisierungsfähige LeiKa-Leistungen, davon 1 638 priorisierte.¹³

Eine OZG-Leistung kann dabei sowohl eine (z. B. „Arbeitslosengeld“) als auch mehrere LeiKa-Leistungen umfassen (s. Textziffer 1.2). Beispielsweise waren der OZG-Leistung „Unternehmensanmeldung und -genehmigung“ als Mischleistung mit Bundesanteil 180 LeiKa-Leistungen zugeordnet; oder der OZG-Leistung „sonstige Funkfrequenzzuteilungen und -anlagen“ als reine Typ 1-Leistung über 80 LeiKa-Leistungen.¹⁴

Um OZG-konform zu digitalisieren, werden in den Ressorts Projekte aufgesetzt.¹⁵ Ein Projekt kann mehrere OZG-Leistungen beinhalten; dabei können die dahinterliegenden LeiKa-Leistungen auch nur teilweise von dem Projekt betroffen sein. Eine OZG-Leistung wiederum kann in mehreren Projekten umgesetzt werden.

¹³ LeiKa-Leistungen kann auch eine „Unmöglichkeit“ der Digitalisierung zugeordnet sein. Aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen werden drei Formen der Unmöglichkeit der Digitalisierung abgeleitet: „Faktische Unmöglichkeit“, wonach eine Online-Umsetzung nach den Naturgesetzen unmöglich ist; „Rechtliche Unmöglichkeit“, wobei gesetzliche Vorgaben einer Online-Umsetzung entgegenstehen; die „Wirtschaftliche Unmöglichkeit“ berücksichtigt das Kosten-Nutzen-Kalkül.

¹⁴ S. OZG-Informationsplattform (<https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro>), zuletzt abgerufen am 26. Februar 2021.

¹⁵ Dabei wird der Begriff des „Digitalisierungsvorhabens“ nach unseren Erkenntnissen im BMI synonym zu dem des „Projekts“ verwendet. Im Sinne der Eindeutigkeit nutzen wir durchgängig den Begriff „Projekt“.

Die Vollzugsbehörden und Ministerien orientieren sich bei der Umsetzung des OZG primär an den LeiKa-Leistungen. Das zentrale Programmmanagement überwacht das Digitalisierungsprogramm Bund vor allem anhand der LeiKa-Leistungen.

2.1.2 Darstellung des Programmfortschritts

Das zentrale Programmmanagement im BMI steuert das Digitalisierungsprogramm Bund. Es stellt über Portale wie das OZG-Dashboard¹⁶, die OZG-Informationsplattform¹⁷ oder das OZG-Programmmanagement-Tool (PGMT) vielfältige Informationen zur Umsetzung der OZG-Leistungen und zum Fortschritt der Digitalisierungsprojekte zur Verfügung. Grundlage für das Berichtswesen ist die OZG-Datenbank (OZG-DB), in der alle Informationen zentral gepflegt werden. Auf diesen Daten basierend erstellt das zentrale Programmmanagement beispielsweise Digitalisierungscockpits oder Detailansichten für die Ressorts. Darüber hinaus berichtet es regelmäßig in den Steuerungsgremien IT-Rat oder KoITB zum Projektfortschritt.

In der öffentlichen Darstellung, aber auch gegenüber den Steuerungsgremien der Bundesverwaltung, berichtet das zentrale Programmmanagement in der Regel zu den OZG-Leistungen und beschränkt sich dabei oftmals auf die 115 priorisierten OZG-Leistungen im Digitalisierungsprogramm Bund.

Speziell für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen stellt es den Projektfortschritt in einem öffentlichen OZG-Dashboard¹⁸ dar. Dort differenziert es nicht zwischen OZG-Leistungen der Digitalisierungsprogramme Bund und Föderal. Der Bezugsrahmen für den Projektfortschritt im OZG-Dashboard ist die Gesamtheit der priorisierten 575 OZG-Leistungen. Die 115 priorisierten Bundesleistungen sind darin enthalten.

Das zentrale Programmmanagement im BMI gab u. a. in der Ressortbesprechung vom 23. September 2020 an, dass im Berichtswesen der Reifegrad einer OZG-Leistung immer auf dem höchsten Reifegrad einer enthaltenen LeiKa-Leistung basiere. So kann eine OZG-Leistung auf Reifegrad 3 – und

¹⁶ S. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/dashboard/ozg-dashboard/ozg-dashboard-node.html>, zuletzt abgerufen am 26. Februar 2021.

¹⁷ S. OZG-Informationsplattform (<https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro>).

¹⁸ S. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/dashboard/ozg-dashboard/ozg-dashboard-node.html>.

somit OZG-konform – gesetzt werden, sobald eine der enthaltenen LeiKa-Leistungen Reifegrad 3 erreicht hat. Das bedeutet, gleichzeitig könnten alle anderen hinterlegten LeiKa-Leistungen

- die Reifegrade 0, 1 oder 2 haben,
- überhaupt noch nicht bewertet oder
- als nicht digitalisierungsfähig eingeordnet sein.

Zudem werden abweichend vom Reifegradmodell, wonach die OZG-Konformität ab Reifegrad 3 erreicht ist, in der Außenkommunikation auch Verwaltungsleistungen ab Reifegrad 2 als ‚online‘ kommuniziert.“

Auf dem OZG-Dashboard kennzeichnete das BMI im Februar 2021 demnach insgesamt 315 der priorisierten 575 OZG-Leistungen als online verfügbar.¹⁹

Abbildung 4:

Darstellung OZG-Dashboard zu Top 10 OZG-Leistungen

Online unterstützbare Anträge – Top 10



Top 10 OZG-Leistungen, für die die meisten Anträge in einem Jahr digital unterstützt werden können. [mehr](#)



Quelle: BMI.

Unter den Top 5, der nach OZG-Dashboard online unterstützbaren Anträge (s. Abbildung 4)²⁰, waren im Februar 2021 mit „Kindergeld“ und „Arbeitslosengeld“ zwei reine Bundesleistungen. Unter beiden OZG-Leistungen war jeweils nur eine LeiKa-Leistung erfasst, denen auf der OZG-Informationsplattform

¹⁹ S. <https://dashboard.ozg-umsetzung.de/>, zuletzt abgerufen: 25. Februar 2021. Analog wird für das föderale Programm die Angabe „OZG-Leistungen online“ definiert als „Anzahl der in mindestens einer Kommune online verfügbaren Leistungen zu einem Zeitpunkt.“

²⁰ S. <https://dashboard.ozg-umsetzung.de/>, zuletzt abgerufen: 25. Februar 2021.

jeweils Reifegrad 2 zugeordnet war.²¹ Die OZG-Leistungen „Ausbildungsförderung (BAföG)“ und „Arbeitslosengeld II“ sind Mischleistungen mit Bundesanteil. Bei der „Ausbildungsförderung (BAföG)“ waren insgesamt 22 LeiKa-Leistungen hinterlegt, davon zwei Typ 1-Leistungen, die beide im Februar 2021 den Reifegrad 2 erreicht hatten; auch insgesamt hatte keine hinterlegte Leistung Reifegrad 3 erreicht. Der OZG-Leistung „Arbeitslosengeld II“ waren sieben LeiKa-Leistungen zugeordnet; davon fünf Typ 1-Leistungen. Auch hier hatte keine den Reifegrad 3 erreicht. „Hochschulzulassung, -studium, -prüfung und -zeugnis“ ist eine rein föderale Leistung ohne Bundesanteil.

Auf der 22. KoITB am 21. Januar 2021 stellte das zentrale Programmmanagement für das Digitalisierungsprogramm Bund dar, dass bereits 75 OZG-Leistungen im Reifegrad 2 verfügbar seien (s. Abbildung 5). Auf der 50. Sitzung des IT-Rats am 10. Februar 2021 berichtete das BMI entsprechend.

Abbildung 5:

Präsentation des BMI zum OZG bei der KoITB im Januar 2021

Ausblick auf 2021

- 99 der 115 OZG-Leistungen werden derzeit umgesetzt
- Bis zum 12.02.20 sollen alle OZG-Leistungen projektiert sein.
- In 75 der 115 sind bereits Online-Angebote im Reifegrad 2 verfügbar.
- Bis Ende Q1/2021 soll diese Zahl auf 79 und bis Ende Q2/2021 auf 88 OZG-Leistungen steigen.



Leistungen in
Umsetzung



N = 115



verfügbare Online-
Leistungen



N = 115

Quelle: BMI.

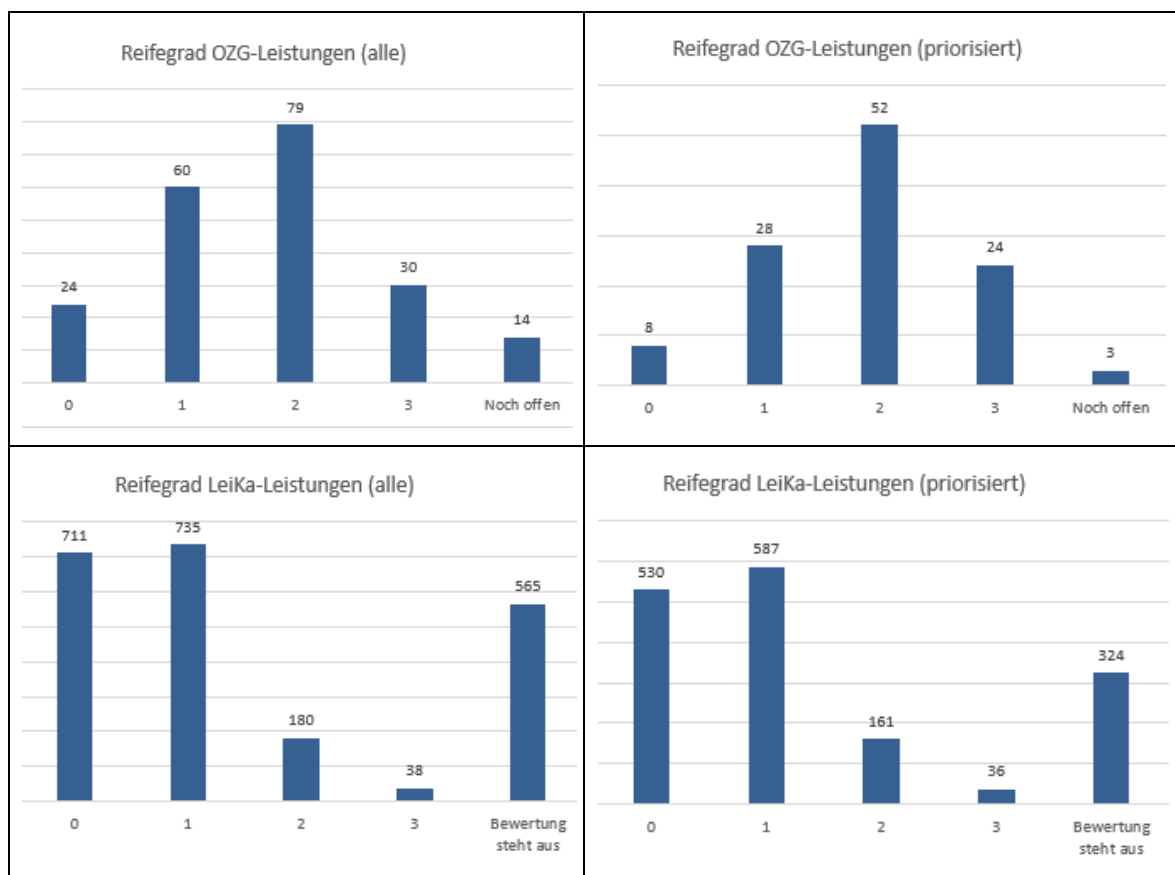
Wir haben die Daten der zentralen OZG-DB mit Stand vom 23. Februar 2021 ausgewertet. Dabei ermittelten wir folgenden Status für das Digitalisierungsprogramm Bund:

²¹ S. <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de>, zuletzt abgerufen am 25. Februar 2021.

Von den 207 OZG-Leistungen wiesen 30 den Reifegrad 3 auf, davon sind 24 priorisierte OZG-Leistungen. Reifegrad 2 haben 79 OZG-Leistungen erreicht, davon 53 priorisierte. Von den 2 229 LeiKa-Leistungen, die unter den 207 OZG-Leistungen mit Bundesanteil zusammengefasst sind, waren insgesamt 38 in Reifegrad 3 verfügbar und 180 in Reifegrad 2. Bei den priorisierten LeiKa-Leistungen waren 36 nach Reifegrad 3 und 161 nach Reifegrad 2 verfügbar. Somit waren nach dem Schema des BMI 76 von 115 priorisierten OZG-Leistungen online verfügbar (nach Reifegrad 2), aber nur 197 von 1 638 priorisierten LeiKa-Leistungen. Den Anspruch auf **OZG-Konformität** entsprechend Reifegrad 3 erfüllten **lediglich 38 von insgesamt 2 229 LeiKa-Leistungen** (s. Abbildung 6).

Abbildung 6:

Reifegrade der OZG- und LeiKa-Leistungen



Quelle: BMI.

Im Februar 2021 waren lediglich sechs Projekte im Digitalisierungsprogramm Bund abgeschlossen. Diesen Projekten waren insgesamt sechs OZG-

Leistungen und sieben LeiKa-Leistungen zugeordnet. Beispielsweise umfasste das Projekt „Verbraucheranfragen und Schlichtungsstelle Telekommunikation“ die OZG-Leistung „Beschwerde- und Schlichtungsverfahren gegen Telekommunikationsanbieter“ und die LeiKa-Leistungen

- „Außergerichtliche Schlichtung bei telekommunikationsrechtlichen Streitigkeiten Durchführung“ sowie
- „Anfragen und Beschwerden im Bereich der Verbraucherschutzregelungen Telekommunikation“.

Der OZG-Leistung „Beschwerde- und Schlichtungsverfahren gegen Telekommunikationsanbieter“ waren insgesamt 14 LeiKa-Leistungen zugeordnet. Es handelt sich um eine Mischleistung mit einem Bundesanteil von acht LeiKa-Leistungen nach Typ 1. Weitere sechs LeiKa-Leistungen werden als Typ 2/3 im Digitalisierungsprogramm Föderal digitalisiert. Insgesamt waren zwölf LeiKa-Leistungen nicht in dem abgeschlossenen Projekt behandelt.²² Die beiden im o. a. Projekt digitalisierten Leika-Leistungen wiesen Reifegrad 3 auf und drei weitere Reifegrad 2. Den restlichen neun LeiKa-Leistungen war entweder der Reifegrad 0 oder kein Reifegrad²³ zugeordnet. Die OZG-Informationsplattform führte die OZG-Leistung mit Reifegrad 3.²⁴

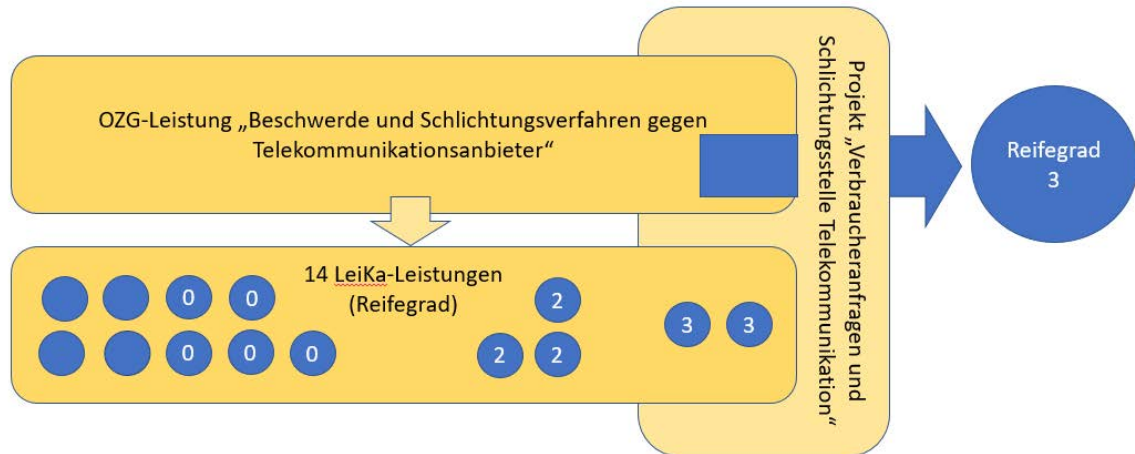
²² Die übrigen LeiKa-Leistungen können in anderen Projekten bearbeitet werden.

²³ Bei Leika-Leistungen denen kein Reifegrad zugewiesen ist, wird eine Digitalisierung der Leistung als **nicht möglich** erachtet.

²⁴ OZG-Informationsplattform (<https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro>), zuletzt abgerufen am 25. Februar 2021.

Abbildung 7:

Beispiel Umsetzung OZG-Leistung „Beschwerde- und Schlichtungsverfahren gegen Telekommunikationsanbieter“



Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof.

2.2 Würdigung

Das BMI schreibt einer OZG-Leistung OZG-Konformität zu, sobald eine der ihr zugeordneten LeiKa-Leistungen den Reifegrad 3 erreicht hat. Hierbei beachtet das BMI nicht, welchen Reifegrad die übrigen LeiKa-Leistungen haben. Auch berücksichtigt es nicht, welchen Stellenwert die OZG-konforme(n) LeiKa-Leistung(en) für die OZG-Leistung haben.

Gegenüber der Öffentlichkeit und in der Berichterstattung an die Steuerungsgremien IT-Rat und KoITB wird bereits bei Reifegrad 2 eine Online-Verfügbarkeit ausgewiesen. Dadurch kann der Eindruck entstehen, dass die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen – und somit das Digitalisierungsprogramm Bund – weiter vorangeschritten ist, als es der Realität entspricht. Eine Darstellung, wonach 75 Leistungen für eine Gesamtsumme von 115 priorisierten OZG-Leistungen im Digitalisierungsprogramm Bund online verfügbar sind, lässt möglicherweise auf einen effizienten Programmfortschritt schließen. Wenn demgegenüber lediglich 36 von 1 638 priorisierten beziehungsweise 38 von 2 229 LeiKa-Leistungen insgesamt OZG-konform online sind, bedeutet dies, dass bis zum 31. Dezember 2022 enorme Restaufwände zu bewältigen sind.

Im Verwaltungshandeln und bei der Umsetzung des OZG orientieren sich die Behörden an den LeiKa-Leistungen. Hinzu kommt, dass OZG-Leistungen und zugehörige Leika-Leistungen in mehreren oder unterschiedlichen Projekten umgesetzt werden können. Es bestehen mitunter ebenen- und behördenübergreifende Zuständigkeiten und diverse Fachverfahren, die nun in der digitalen Welt abgebildet werden müssen. Die vom BMI gewählte Klassifizierung und Darstellung des Reifegrads von OZG-Leistungen ist weder transparent noch für eine realistische Fortschrittskontrolle geeignet. Diese Mängel erschweren sowohl die politische Steuerung als auch eine notwendige Kontrolle. Es besteht die Gefahr, dass bei künftigen Budget- und Ressourcenplanungen ein positiv verzerrtes Bild zugrunde gelegt wird. Daraus resultieren möglicherweise eine zu geringe Priorisierung des Programms und die nicht ausreichende personelle Ausstattung dieser hoch komplexen und langfristigen Aufgabe in den Vollzugsbehörden.

Darüber hinaus könnte das BMI in der Öffentlichkeit Erwartungen wecken, die die Bundesverwaltung derzeit nur bedingt erfüllt. Dies kann die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen nachhaltig beeinträchtigen.

2.3 Empfehlung

Wir haben dem BMI empfohlen, den Stand der Digitalisierung in der Öffentlichkeit und gegenüber Steuerungsgremien transparent darzustellen. Insbesondere für das Berichtswesen an Entscheidungsträger in Bundesregierung und -verwaltung sollte die Digitalisierung der LeiKa-Leistungen maßgeblich sein. Dies würde nicht nur den Programmfortschritt realistisch abbilden, sondern auch die Komplexität der Aufgabe verdeutlichen. Darüber hinaus sollte das BMI präzisieren und qualitativ belastbare Kriterien entwickeln, wann einer OZG-Leistung auf Grundlage der LeiKa-Leistungen OZG-Konformität zugeschrieben wird.

2.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat die Einschätzung des Bundesrechnungshofes geteilt, wonach die LeiKa-Leistungen das geeignetere Mittel seien, den Programmfortschritt zu messen. Hierzu nutze es diese „intern“. Das Bundeskanzleramt (BKAm) und das BMI hätten sich jedoch darauf verständigt, „extern“ und gegenüber den

Steuerungsgremien auf Basis der OZG-Leistungen zu berichten. Die Zahlen seien stabiler und die Darstellung verständlicher.

Das BMI hat angeführt, dass es nicht einer realistischeren Darstellung des Programmfortschritts diene, wenn es den Reifegrad einer OZG-Leistung vom Reifegrad der am wenigsten entwickelten LeiKa-Leistung ableite. Damit wäre überhaupt kein Programmfortschritt nach außen zu erkennen gewesen. Dennoch arbeite das BMI daran, den Sachstand transparenter darzustellen und weitere Indikatoren wie die Nutzerzufriedenheit einzubeziehen. Außerdem werde das öffentlich abrufbare Dashboard um verschiedene Funktionen erweitert, wie eine interaktive Kartendarstellung zur flächendeckenden Verfügbarkeit von OZG-Leistungen in Bund, Ländern und Kommunen.

2.5 Abschließende Würdigung

Das Argument des BMI, den Programmfortschritt auf Ebene der OZG-Leistungen vermeintlich verständlicher darstellen zu können, überzeugt uns nicht. Die Steuerungsgremien können ihrer Kontroll- und Steuerungsaufgabe nur dann sachgerecht nachkommen, wenn sie dafür eine realistische Bewertungsgrundlage haben. Wir behalten uns vor, diesen Sachverhalt im parlamentarischen Verfahren gemäß § 97 BHO gesondert weiter zu verfolgen.

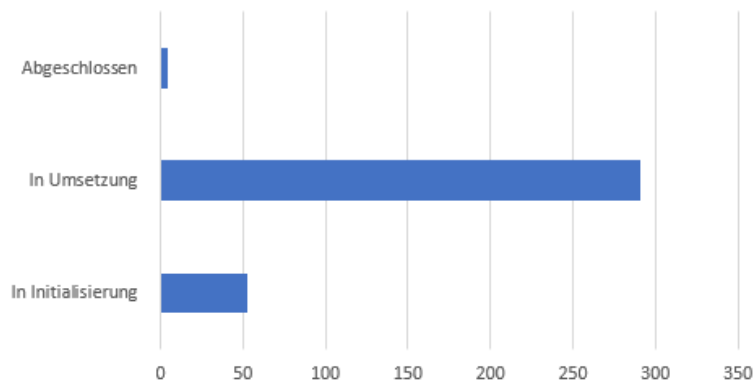
3 Zeitliche Perspektive

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Umfang der Aufgabe und Status

Das OZG verpflichtet den Bund u. a. dazu, seine Verwaltungsleistungen bis zum 31. Dezember 2022 auch elektronisch anzubieten (s. Textziffer 1.1). Dies betraf im Februar 2021 insgesamt 207 OZG-Leistungen und 2 229 LeiKa-Leistungen. Von letzteren wiesen 38 Reifegrad 3 auf (s. Textziffer 2). Das zentrale Programmmanagement im BMI führte im Februar 2021 insgesamt 348 Projekte, davon 53 in der Initialisierung, 291 in der Umsetzung und sechs als abgeschlossen (s. Abbildung 8).

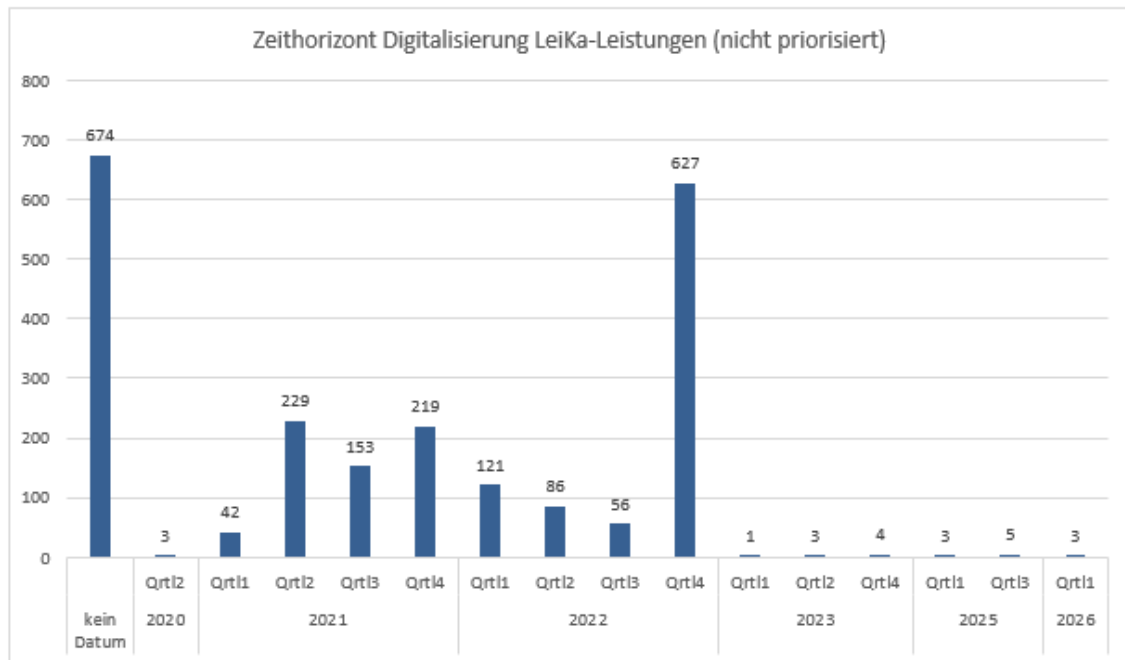
Abbildung 8:

Status Projekte im Digitalisierungsprogramm Bund

Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof.

Für mehr als 600 Leika-Leistungen ist das Datum der Online-Verfügbarkeit im 4. Quartal 2022 vorgesehen. Für annähernd 700 LeiKa-Leistungen ist noch kein Zieldatum für die Digitalisierung hinterlegt (s. Abbildung 9). Auf der Ebene der OZG-Leistungen bedeutet dies, dass für 116 OZG-Leistungen aus dem Digitalisierungsprogramm Bund kein Datum für die vollständige Digitalisierung angegeben werden kann.

Abbildung 9:

Planung der Online-Verfügbarkeit von LeiKa-Leistungen

Quelle: BMI.

Das ursprüngliche Phasenmodell des Digitalisierungsprogramms Bund sah vor, dass zum 30. Juni 2020, d. h. mehr als zwei Jahre vor Abschluss der Umsetzung des OZG, die Programminitialisierung und der Projektbeantragung für Phase 2 endete. Damit sollten auch alle OZG-Leistungen vollständig und sachlich richtig erfasst sein (sogenannte Leistungsklärung) (s. Abbildung 10).

Abbildung 10:

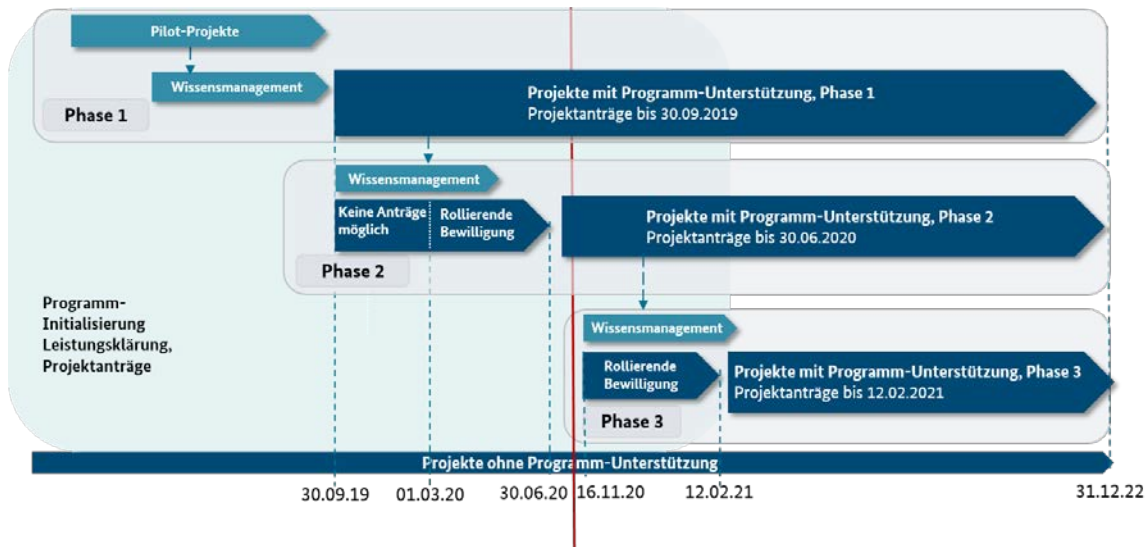
Phasenmodell des Digitalisierungsprogramms Bund Juni 2020

Quelle: BMI.

Vor dem Hintergrund des 2. Nachtragshaushalts 2020 setzte das BMI im September 2020 ein neues Phasenmodell auf, das die Initialisierungsphase um eine Phase 3 ergänzte (s. Abbildung 11). Damit verlängerte das BMI die Leistungsklärung bis in den Februar 2021. Dies gab den Ressorts und Vollzugsbehörden die Möglichkeit, Leistungsklärungen und Projektanträge nachzuholen, die die Ressorts in Phase 2 nicht fristgerecht abgeschlossen hatten. Die Leistungsklärung endete somit weniger als zwei Jahre vor Ablauf der Umsetzung des OZG. Das zentrale Programmmanagement startete im Februar 2021 in die Umsetzung der Phase 3.

Abbildung 11:

Phasenmodell des Digitalisierungsprogramms Bund im September 2020



Quelle: BMI.

3.1.2 Auswirkungen des Corona-Konjunkturpakets

Auf Grundlage des Corona-Konjunkturpakets beschloss der IT-Rat am 1. September 2020, die finanzielle Unterstützung im Digitalisierungsprogramm Bund auszuweiten (s. Textziffer 1.2). Somit standen dem Digitalisierungsprogramm Bund weitere Haushaltsmittel zur Verfügung, um die Digitalisierung der Bundesleistungen voranzutreiben. Diese stellt das BMI den Ressorts auf verschiedenen Wegen zur Verfügung. Sie adressieren insbesondere die Aspekte, die bisher nicht vom Programm berücksichtigt wurden:

- zeitlich befristetes Personal zur Unterstützung der Projektorganisation in den Ressorts,
- die Fördermöglichkeiten für mittelbare Einrichtungen der Bundesverwaltung und
- die Backend-Ertüchtigung.

Das zeitlich befristete Personal zur Unterstützung der Projektorganisation in den Ressorts wird durch das BMI zentral beauftragt und als externe Ressource zur Verfügung gestellt. Die mittelbaren Einrichtungen der Bundesverwaltung können unter bestimmten Voraussetzungen Leistungen für die reguläre Umsetzung des OZG beantragen. Im Sinne der Backend-Ertüchtigung können

die Ressorts aus dem Corona-Konjunkturpaket größere Vorhaben mit OZG-Bezug finanzieren. Die Haushaltsmittel dazu werden ihnen direkt zur eigenen Bewirtschaftung ab Januar 2021 zugewiesen. Das BMI bewilligte die Haushaltsmittel für diese Vorhaben nur, nachdem die Ressorts eine Eigenerklärung abgegeben haben. Sie mussten z. B. zusichern, dass

- sich durch die Maßnahmen, die mit dem Corona-Konjunkturpaket finanziert werden, nicht die reguläre Umsetzung des OZG verzögere und
- dabei die Verfügbarkeit von Dienstleister-Kapazitäten berücksichtigt werde (s. Abbildung 12).

Abbildung 12:

BMI-Anforderungen an Eigenerklärung der Ressorts

Inhalte der Eigenerklärung:

- Maßnahmen **ersetzen nicht** die regulären Maßnahmen zur OZG-Umsetzung, sondern ergänzen diese
- Maßnahmen **verzögern nicht** die regulären Maßnahmen zur OZG-Umsetzung
- Maßnahmen **leisten einen relevanten Beitrag** zur weitergehenden Umsetzung der Ziele des OZG
- Maßnahmen wurden **durch die Hausleitung** des Ressorts **gebilligt**
- Maßnahmen **berücksichtigen** die Verfügbarkeit geeigneter **Dienstleister-Kapazitäten**
- Ressort wird dem BMI **quartalsweise über den Fortschritt berichten** gem. zu bestimmender Vorgaben
- **externe Kommunikation** zu Maßnahmen wird mit BMI **abgestimmt**
- Nutzung von Mitteln aus dem Konjunkturpaket **über 2022 ist ausgeschlossen**



Quelle: BMI.

Wir stellten fest, dass die Ressorts für die Umsetzung des OZG zum Teil umfassend externe Berater und Dienstleister einsetzten. Dies gilt insbesondere für große Umsetzungsprojekte, aber auch für Unterstützungsleistungen, die das zentrale Programmmanagement den Ressorts zur Verfügung stellt.²⁵ Gleichzeitig planten einige Behörden kaum eigenes Personal oder entsprechende Planstellen ein, um die Projekte zu begleiten.²⁶

²⁵ Wie durch den Einsatz von Catalysten oder bei der Nutzung der Umsetzung über die Fertigungsstraße in der Bundesdruckerei.

²⁶ Es wurde hier nicht erhoben, auf welcher Grundlage die Personalplanung stattgefunden hat und inwiefern diese auf anerkannten Methoden beruht. Personalbedarfe sind sachgerecht zu ermitteln und nachvollziehbar zu dokumentieren. Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung zu § 17.

Neben neuen Aufgaben, die sich aus den Möglichkeiten des Corona-Konjunkturpakets für die Umsetzung ihrer Leistungen ergeben können, erhöhte sich für die Ressorts auch der Aufwand im Digitalisierungsprogramm Föderal. So sollten sie beispielsweise die Haushaltsmittel aus dem Corona-Konjunkturpaket für das föderale Programm an die Länder verteilen und deren zielgerichteten Einsatz überwachen.

3.2 Würdigung

Es besteht die Gefahr, dass eine umfassende, OZG-konforme Digitalisierung der Bundesleistungen – selbst der priorisierten – nicht zum Stichtag am 31. Dezember 2022 erreicht wird. Das verbleibende Zeitfenster ist knapp. Insbesondere komplexe Vorhaben könnten sich noch verzögern.

Denn weniger als zwei Jahre vor Erfüllungsfrist des OZG sollen die Ressorts im Digitalisierungsprogramm Bund noch annähernd 350 Projekte umsetzen. Angesichts des bisherigen überschaubaren Fortschritts, ist es eine enorme Herausforderung, in der verbleibenden Zeit mehr als 2 000 LeiKa-Leistungen der Bundesverwaltung noch OZG-konform zu digitalisieren. Auch ist eine fristgerechte Digitalisierung kaum vorstellbar, wenn für einen großen Teil der LeiKa-Leistungen dies erst für das 4. Quartal 2022 vorgesehen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für ähnlich viele Leistungen noch gar nicht feststeht, bis wann sie digitalisiert sein werden. Insgesamt betrifft das mehr als die Hälfte aller LeiKa-Leistungen, die im Digitalisierungsprogramm Bund umgesetzt werden sollen.

Die Impulse, die das BMI auf Beschluss des IT-PLR mit dem Corona-Konjunkturpaket umsetzt, sind wichtig für eine umfassende Digitalisierung und die Fortentwicklung des Digitalisierungsprogramms Bund. Sie werden die Ressorts jedoch zusätzlich belasten. Neben den Frontends sollen die Vollzugsbehörden nun innerhalb von zwei Jahren auch teilweise komplexe Vorhaben zur Ertüchtigung der Backends realisieren. Hierzu mussten oder müssen in den Behörden Zeitplanungen noch einmal kurzfristig umgestellt werden. Die Umsetzungs- und Steuerungsaufgaben in den Ressorts nehmen zu. Hinzu kommen Aufgaben aus dem föderalen Programm.

Mit der Eigenerklärung bringt das BMI bereits zum Ausdruck, dass in den Ressorts eine Priorisierung notwendig wird und geeignetes externes Personal eine

knappes Ressource sein könnte. Zudem könnten die Vollzugsbehörden nicht über ausreichend eigenes Personal verfügen, um die zusätzlichen Aufgaben wahrzunehmen und die Begleitung externer Dienstleister zu gewährleisten. Für eine erweiterte interne Personalplanung sind die Vorlaufzeiten bei einer Realisierungsphase von rund zwei Jahren knapp bemessen. Sofern bereits personelle Engpässe bestanden, werden diese durch das Corona-Konjunkturpaket verschärft. Dabei bildet eine angemessene Ausstattung mit Personal eine wichtige Grundlage für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung und Zielerreichung.

3.3 Empfehlung

Wir haben dem BMI empfohlen, in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 den Stand der Umsetzung des OZG in den Ressorts zu evaluieren. Dabei sollte es prüfen,

- ob LeiKa-Leistungen wie geplant online gingen und
- die Projekte im Zeitplan liegen.

Darüber hinaus sollte das BMI berücksichtigen, inwiefern die Ressorts die Haushaltsmittel aus dem Corona-Konjunkturpaket wie geplant ausgegeben haben. Wir erwarten, dass spätestens Ende des Jahres 2021 – und somit ein Jahr bevor das OZG umgesetzt sein soll – eine valide Bestandsaufnahme für weitere Planungen vorliegt. Die Ergebnisse sollte das BMI nutzen, um gegebenenfalls steuernd einzugreifen und eine realistische Zeitplanung für das Jahr 2022 zu erstellen.

Wir erwarten, dass Aufgaben aus dem OZG auch im Jahr 2023 fortgeführt werden müssen. Das BMI sollte dies frühzeitig einplanen und dabei berücksichtigen, dass die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen eine Daueraufgabe ist. Das BMI sollte zeitnah auf die Ressorts einwirken, dass diese die Umsetzung des OZG angemessen priorisieren und mit Ressourcen ausstatten. Das BMI hat gegenüber den Ressorts klar zu kommunizieren, dass die Unterstützungsleistungen des zentralen Programmmanagements eigene Personalressourcen in erster Linie ergänzen sollten, begleitet werden müssen und lediglich temporär zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus haben wir dem BMI empfohlen, zu prüfen, inwiefern es die Auszahlung von Haushaltsmitteln oder die Bereitstellung von externem

Personal an die Verfügbarkeit von internem Personal oder weitere Auflagen knüpfen kann. Z. B. könnte es die Ressorts verpflichten, im PGM auch zu den eigenen Personalkapazitäten (Soll/Ist) zu berichten. Sollte dies nicht gelingen, könnte das BMI in die Steuerungsgremien den Vorschlag einbringen, dass die Ressorts dort regelmäßig über ihre Aktivitäten und Ressourcenansätze bei der Umsetzung des OZG informieren.

Wir erwarten, dass das BMI durch ein transparentes Berichtswesen den Programmfortschritt und die Komplexität des Vorhabens realistisch darstellt und insbesondere den Steuerungsgremien die tatsächliche Lage der Umsetzung des OZG bewusst macht (s. Textziffer 2).

3.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI teilt unsere Einschätzung, dass die Digitalisierung eine Daueraufgabe sei. Dies berücksichtige es bei weiteren Planungen und eventuellen Programmmanpassungen. Das BMI hat eingeräumt, dass die Leistungsklärung teilweise sehr lange gedauert habe. Gleichzeitig hat es betont, dass es sich dabei um eine sehr umfassende Aufgabe gehandelt habe. Damit sei erstmals ein systematischer Überblick über alle Verwaltungsleistungen der Bundesverwaltung erbracht worden. Das BMI hat angeführt, es sei überzeugt, dass weitere Projekte auch dann noch erfolgreich umgesetzt werden könnten, wenn diese erst im Jahr 2021 angemeldet werden.

Gleichzeitig sieht das BMI eine erfolgreiche Umsetzung dadurch gefährdet, dass die Ressorts zu wenig personelle Ressourcen für die Umsetzung des OZG vorsehen. Dies sei derzeit das meistgenannte Risiko der Projektleitungen. Das BMI hat erwidert, dass es sich vor allem im IT-Rat mehrfach dafür eingesetzt habe, dass das Thema politisch priorisiert und mit dem erforderlichen Personal ausgestattet werde. Dies hätte dazu geführt, dass in einzelnen Ministerien und Behörden eigene OZG-Bereiche eingerichtet worden seien.

Unser Vorschlag, die Auszahlung von Haushaltsmitteln oder die Bereitstellung von externem Personal mit der Verfügbarkeit von internem Personal zu verbinden, hält das BMI für nicht mehr umsetzbar. Es wolle von den Ressorts als verllässlicher Partner wahrgenommen werden und sehe es daher nicht als zielführend an, die Bedingungen für die Auszahlung von Haushaltsmitteln nachträglich zu ändern. Gleichzeitig plane es aber den Ansatz zu prüfen, die

Ressorts zum internen Personalansatz in den Steuerungsgremien berichten zu lassen.

Hinsichtlich der Evaluation des Programms hat das BMI angegeben, dass es den Fortschritt quartalsweise zeitlich, monetär und qualitativ bewerte. Es plane eine „ressortöffentliche“ Diskussion über die Programmziele und eine programmübergreifende Analyse Ende 2021/Anfang 2022. Den Einsatz der Haushaltsmittel aus dem Corona-Konjunkturpaket wolle es bereits früher evaluieren. Da die Haushaltsmittel nicht übertragbar sind, gehe das BMI davon aus, dass eine zeitgerechte Steuerung notwendig sei.

3.5 Abschließende Würdigung

Das BMI räumt ein, dass unzureichende Personalressourcen in den Ressorts ein maßgebliches Risiko für eine erfolgreiche Umsetzung des OZG sind. Wir begrüßen, dass das BMI in den Steuerungsgremien darauf hinzuwirken versucht, diesem Risiko entgegenzuwirken. Allerdings bleiben wir skeptisch, inwieweit die bisherigen Erfolge ausreichen. Um feststellen zu können, inwieweit die Ressorts die Umsetzung des OZG angemessen priorisieren, halten wir es weiterhin für nötig, dass die Ressorts regelmäßig über ihre Aktivitäten und Ressourcenansätze im Digitalisierungsprogramm Bund berichten. Diese Berichte sollte das BMI den Belastungen der jeweiligen Ressorts durch das Programm und dem tatsächlichen Programmfortschritt gegenüberstellen (s. Textziffer 2). Darüber hinaus sehen wir keinen Widerspruch darin, das Programm zielführend weiterzuentwickeln und gleichzeitig als verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden. Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, die Auszahlung von Haushaltsmitteln oder die Bereitstellung von externem Personal mit der Verfügbarkeit von internem Personal zu verbinden.

Wir erkennen den Aufwand an, der hinter der Leistungsklärung steckt. Auch wenn Projekte kurzfristig umgesetzt werden können, bezweifeln wir, dass das OZG umfänglich fristgerecht umgesetzt wird. Wir erwarten daher spätestens

Anfang 2022 nicht nur eine Analyse und Diskussion der Programmziele, sondern darauf basierend auch eine verlässliche Planung, wie das BMI das Digitalisierungsprogramm Bund fortführen will.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: Rogall, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.