



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, das Bundesministerium des Innern und für Heimat und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zur

Datenstrategie der Bundesregierung

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 - 0000697

5. Dezember 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Datenstrategie der Bundesregierung: Bestandsaufnahme statt Innovationsstrategie

Mit ihrer Datenstrategie will die Bundesregierung die Datennutzung in der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Verwaltung fördern. Die Strategie legt jedoch weder klare Ziele noch Handlungsschwerpunkte fest und listet im Wesentlichen Bestandsaufnahmen auf. Die Bundesregierung sollte die Strategie daher grundlegend überarbeiten.

Worum geht es?

Die Bundesregierung schwächte das Innovationspotenzial ihrer Datenstrategie ab, indem sie überwiegend „Bestandsmaßnahmen“ aufnahm. Zudem legte sie weder überprüfbare Ziele noch Schwerpunkte für die Aktivitäten der Bundesministerien fest. So konnte sie nicht bewerten, wie die Maßnahmen zu den Zielen der Datenstrategie beitrugen. Bei ressortübergreifenden Maßnahmen blieb offen, wer diese federführend verantwortet. Im Ergebnis hat die Bundesregierung nicht sichergestellt, dass die Datenstrategie zügig und effektiv umgesetzt wird.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung sollte ihre Datenstrategie weg von einer Bestandsaufnahme hin zu einer echten Innovationsstrategie entwickeln. Dazu sind in der geplanten neuen Datenstrategie überprüfbare Ziele zu den Handlungsfeldern festzulegen und nur Maßnahmen aufzunehmen, die zu den datenpolitischen Zielen beitragen. Der Schwerpunkt sollte auf neuen, innovativen Maßnahmen liegen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmen abbilden und eindeutige Verantwortlichkeiten festlegen.

Was ist das Ziel?

Mit einer zukunftsgerichteten Datenstrategie soll die Bundesregierung neue und innovative Maßnahmen festlegen, deren Wirkung sie erfasst und transparent macht. Damit soll sie dazu beitragen, die innovative und verantwortungsvolle Datenbereitstellung und Datennutzung zu erhöhen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	9
2	Datenstrategie zukunftsorientiert ausrichten	10
3	Überprüfbare und spezifische Ziele festlegen	13
4	Maßnahmen auf Ziele ausrichten	18
5	Wechselwirkungen beachten und Redundanzen vermeiden	23
6	Maßnahmen nach Zielbeitrag und Ressourcenbedarf priorisieren	26
7	Zuständigkeiten eindeutig regeln	29
8	Zusammenfassende Würdigung	32

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*

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

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMJ *Bundesministerium der Justiz*

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

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

D

DSGVO *Datenschutzgrundverordnung*

H

Handlungsfeld I *Dateninfrastrukturen leistungsfähig und nachhaltig ausgestalten*

Handlungsfeld II *Innovative und verantwortungsvolle Datennutzung steigern*

Handlungsfeld III *Datenkompetenz erhöhen und Datenkultur etablieren*

Handlungsfeld IV *Den Staat zum Vorreiter machen*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung beschloss im Januar 2021 eine Datenstrategie, um die Datennutzung in der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Verwaltung zu fördern. Der Bundesrechnungshof hat die Datenstrategie der Bundesregierung geprüft. Der Bericht berücksichtigt die Stellungnahme der Bundesregierung.

- 0.1 Die Bundesregierung hat erkannt, dass Daten und die damit verbundenen Chancen bisher zu wenig genutzt werden. Um dies zu ändern, entwarf sie mit der Datenstrategie ein Zukunftsbild. Sie schränkte den Innovationscharakter ihrer Strategie jedoch wieder ein, indem sie in ihre Strategie überwiegend „Bestandsmaßnahmen“ aufnahm. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb eine Gefahr, dass die Datenstrategie ihren Zweck als Wegweiser in eine datengetriebene Zukunft nicht erfüllen kann. Die Bundesregierung sollte in ihrer Datenstrategie den Schwerpunkt auf strategische Leitlinien für die datenpolitischen Entwicklungen in Deutschland legen. Dazu sollte sie hier vor allem neue und innovative datenpolitische Maßnahmen aufnehmen.

Die Bundesregierung hat darauf hingewiesen, sie habe mit ihrer Datenstrategie das Politikfeld „Daten“ erstmalig erschließen wollen. Ihre geplante neue Datenstrategie möchte sie an den programmatischen Leitlinien der neuen Digitalstrategie des Bundes ausrichten. Dabei will sie die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage der Bundesregierung, seine Hinweise bei ihrer neuen Datenstrategie berücksichtigen zu wollen. Er erwartet, dass sie dabei klare strategische Leitlinien für die angestrebten datenpolitischen Veränderungen festlegt und mehr neue, innovative datenpolitische Maßnahmen aufnimmt. (Tz. 2)

- 0.2 Die Bundesregierung legte in der Datenstrategie Handlungsfelder fest, die sie in Themenbereiche untergliederte. Sie konkretisierte jedoch nicht, was sie im jeweiligen Themenbereich erreichen möchte. Stattdessen traf sie wiederholt allgemeine Aussagen wie etwa „die Durchsetzung geltenden Datenschutzrechts sicherstellen“, verwendete weit auslegbare Begriffe wie „nutzerfreundlich“ oder „fair“ und setzte keine Umsetzungsfristen. Damit kann die Bundesregierung nicht sicherstellen, dass die Bundesministerien die Ziele einheitlich interpretieren und geeignete Maßnahmen auswählen. Zudem kann sie auch nicht überprüfen, ob die Ziele erreicht werden. Die Bundesregierung sollte zu den Themenbereichen der Datenstrategie überprüfbare, spezifische und terminierte Unterziele festlegen.

Die Bundesregierung hat die Ansicht vertreten, die Ziele der vier Handlungsfelder durch die zugeordneten Maßnahmen konkret und überprüfbar festgelegt zu haben. Zudem habe das Bundeskanzleramt den Umsetzungsstand der Datenstrategie erfasst und hierdurch bereits einen Fortschritt sichtbar machen können.

Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass die Bundesministerien zunächst die datenpolitischen Ziele festlegen und erst auf dieser Grundlage geeignete Maßnahmen entwickeln. Da die Bundesregierung ihre Maßnahmen anhand unspezifischer Ziele festlegte, konnte sie nicht überprüfen, ob diese Ziele erreicht werden, sondern nur ob die Maßnahmen umgesetzt werden. Daran änderte auch das jährliche Monitoring nichts, da auch dieses lediglich die Umsetzung der Maßnahmen abbildete.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb daran fest, dass die Bundesregierung – unabhängig von konkreten Maßnahmen – überprüfbare, spezifische und terminierte Unterziele festlegen sollte. (Tz. 3)

- 0.3 Viele der 235 Maßnahmen der Datenstrategie beschrieben lediglich den Status Quo oder beschränkten sich auf erste Umsetzungsschritte, z. B. Prüfaufträge. Ob solche Maßnahmen wesentlich zur Erreichung der datenpolitischen Ziele der Bundesregierung beitragen, ist fraglich. Da außerdem keine Maßnahme der Datenstrategie terminiert ist, kann deren fristgerechte Umsetzung nicht überprüft werden. Die Datenstrategie sollte nur Maßnahmen umfassen, die nachweislich deren Ziele fördern. Hierfür sollten die Bundesministerien für jede Maßnahme überprüfbar festlegen, durch welche Ergebnisse sie bis wann zu den Zielen der Datenstrategie beiträgt.

Die Bundesregierung hat klargestellt, sie habe in ihrer Datenstrategie auch Prüfaufträge aufgenommen, um datenpolitische Entwicklungen auf europäischer Ebene rechtzeitig zu berücksichtigen. Auf diese Weise habe sie Wechselwirkungen frühzeitig einbezogen, viele der europäischen Themen in der deutschen Datenstrategie bereits verankert und Zuständigkeiten benannt.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, dass es geboten sein kann, dass Bundesministerien vorbereitende Prüfaufträge zu datenpolitischen Themen erteilen. Dessen ungeachtet sollten in die Datenstrategie jedoch nur Maßnahmen Eingang finden, die nachweislich dazu führen, dass die Chancen, die Daten bieten, stärker genutzt werden. (Tz. 4)

- 0.4 Die Bundesregierung hat die Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmen der Datenstrategie nicht berücksichtigt. Dadurch ist für die Bundesministerien nicht klar, welche Maßnahmen vorrangig durchzuführen sind, weil andere darauf aufbauen. Die Bundesregierung riskiert so, dass Maßnahmen ihre Wirkung verfehlen oder sich verzögern. Darüber hinaus hat sie teils redundante Maßnahmen in die Datenstrategie aufgenommen. Dies verschleiert den Umsetzungsfortschritt und erschwert es den Bundesministerien, sich auf die notwendigsten Aktivitäten zu konzentrieren. Die Bundesregierung sollte mögliche Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmen analysieren. Anschließend sollte sie die Maßnahmen in eine logische Reihenfolge bringen und mit dieser Reihenfolge die weitere Umsetzung steuern. Redundante Maßnahmen sind aus der Datenstrategie zu streichen.

Die Bundesregierung hat zu dieser Textziffer nicht explizit Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob sie seine Empfehlung aufgreift. (Tz. 5)

- 0.5 Die Bundesregierung stuft drei Viertel aller Maßnahmen der Datenstrategie als „wichtigste“ Maßnahmen ein. Es ist unklar, anhand welcher Kriterien sie dies festlegte. Die voraussichtlichen Kosten und den Nutzen der Maßnahmen legte sie jedenfalls nicht dar. Dadurch fehlen wichtige Informationen, damit der Haushaltsgesetzgeber über den zielgerichteten Einsatz der Haushaltsmittel entscheiden kann und die Bundesministerien ihre Maßnahmen zielgerichtet steuern können. Die Bundesregierung sollte transparent darlegen, nach welchen Kriterien sie eine Maßnahme als „wichtig“ einstuft. Ihre derzeitige Priorisierung sollte sie auf dieser Grundlage überprüfen.

Die Bundesregierung hat dargelegt, sie habe nach einem umfassenden Beteiligungsprozess mit Expertenanhörungen und einer breiten Online-Befragung der Fachöffentlichkeit „viele konkrete und wichtige Maßnahmen für die Datenstrategie erarbeitet“.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung viele ihrer Maßnahmen für wichtig erachtete. Dies entbindet sie jedoch nicht davon, die Maßnahmen so zu priorisieren, dass die Bundesministerien daraus eine effiziente Reihenfolge ableiten und die Ressourcen wirkungsvoll einsetzen können. Er erwartet daher weiterhin, dass die Bundesregierung die Zahl der „wichtigsten“ Maßnahmen reduziert, um eine echte Priorisierung zu erreichen. (Tz. 6)

- 0.6 Die Bundesregierung hat es bei allen ressortübergreifenden Maßnahmen der Datenstrategie versäumt, eine federführende Zuständigkeit festzulegen. Teilweise bildete sie Zuständigkeiten missverständlich oder unvollständig ab. Dadurch kann es zu Qualitätsverlusten, Mehraufwänden oder Verzögerungen kommen. In Einzelfällen führte dies dazu, dass Maßnahmen nicht umgesetzt wurden. Die Bundesregierung sollte für alle Maßnahmen der Datenstrategie, an denen mehrere Behörden beteiligt sind, festlegen, welche Behörde die Umsetzung federführend koordinieren soll.

Die Bundesregierung hat erklärt, dass einige Maßnahmen der Datenstrategie unter der Federführung mehrerer Bundesministerien stünden, weil diese ressortübergreifend von Relevanz seien.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass es gerade bei ressortübergreifenden Maßnahmen von zentraler Bedeutung ist, dass die Bundesregierung eindeutige Zuständigkeiten festlegt. Nur so kann sie sicherstellen, dass diese Maßnahmen zügig und effektiv umgesetzt werden. (Tz. 7)

- 0.7 Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren immer wieder Mängel bei Strategien der Bundesregierung festgestellt – zuletzt bei der Digitalisierungsstrategie sowie der IT-Strategie. Die Datenstrategie weist ähnliche Mängel auf. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung daher, ihre Datenstrategie unter Berücksichtigung der Hinweise dieses Beratungsberichts **grundlegend** zu überarbeiten.

Die Bundesregierung hat zusammenfassend angemerkt, dass sie sich auf eine Vielzahl zukunftsweisender Maßnahmen einigen und einen breiten gesellschaftlichen Diskurs anstoßen konnte. Zudem sei eine hohe Motivation der beteiligten Fachebenen in allen Bundesministerien entstanden. Die Bundesregierung hat eingeräumt, dass sie bei der Datenpolitik noch Optimierungspotenziale sieht und beabsichtigt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei der Weiterentwicklung der Datenstrategie zu beachten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung seine Empfehlungen bei der geplanten neuen Datenstrategie umsetzen möchte. Er erwartet, dass die federführenden Ministerien diesen Prozess intensiv gestalten und alle Bundesministerien ihren aktiven Beitrag leisten.

Damit sich die Datenstrategie weg von einer Bestandsaufnahme hin zu einer echten Innovationsstrategie entwickelt, muss die Bundesregierung

- spezifische und überprüfbare Ziele für die Themenbereiche formulieren,
 - ihre Maßnahmen kritisch auf den jeweiligen Zielbeitrag hin überprüfen,
 - nur überwiegend neue und innovative Maßnahmen in die Datenstrategie aufnehmen,
 - Wechselwirkungen und Abhängigkeiten der Maßnahmen vollumfänglich abbilden,
 - die Maßnahmen nachvollziehbar priorisieren und
 - eindeutige Zuständigkeiten bei ressortübergreifenden Maßnahmen festlegen.
- (Tz. 8)

1 Vorbemerkungen

Die Digitalisierung führt dazu, dass Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, die Wissenschaft und die öffentliche Verwaltung immer größer werdende Datenmengen erzeugen, austauschen und auswerten. Diese Daten bilden die Grundlage der digitalen Gesellschaft.¹ Neben den aus den Daten gewonnenen Informationen ist daher auch den Daten selbst – und der Fähigkeit, diese erschließen, auswerten und analysieren zu können – ein hoher Wert beizumessen.²

Die öffentliche Verwaltung ist einer der größten Datennutzer und -erzeuger in der Bundesrepublik Deutschland.³ Sie benötigt die Daten für interne Verwaltungsprozesse, z. B. um Entscheidungen gut informiert treffen zu können.⁴ Zudem stellt sie ausgewählte Datensätze wie Geodaten, Klimadaten, Wetterdaten und Gesundheitsdaten auch Einrichtungen, Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern bereit.⁵ Für beide Zwecke benötigt sie Daten in angemessener Qualität.⁶

Ende Januar 2021 beschloss die vorherige Bundesregierung eine Datenstrategie⁷, mit der sie die „*innovative und verantwortungsvolle Datenbereitstellung und Datennutzung [...] signifikant erhöhen und Datenmissbrauch konsequent verhindern*“ wollte.⁸ Dadurch sollte u. a. das Zusammenleben in Deutschland, Europa und der Welt bedeutsam verbessert und ein Beitrag für eine europäische Vision des Datenzeitalters geleistet werden.⁹

Die neue Bundesregierung plant, die Datenstrategie weiterzuentwickeln. Zunächst sollten das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) diese Weiterentwicklung gemeinsam koordinieren. Im August 2022 erweiterte die Bundesregierung die gemeinsame Federführung auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).

¹ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 5 (<https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/992814/1845634/f073096a398e59573c7526feaadd43c4/datenstrategie-der-bundesregierung-download-bpa-data.pdf?download=1>, zuletzt aufgerufen am 9. Mai 2022).

² Weißbuch „Von Daten zu KI: Intelligentes Datenmanagement als Basis für Data Science und den Einsatz lernender Systeme“ (https://www.plattform-lernende-systeme.de/files/Downloads/Publikationen/AG1_Whiteteper_Von_Daten_zu_KI.pdf), zuletzt abgerufen am 9. Mai 2022.

³ https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Seite 63, zuletzt aufgerufen am 19. Januar 2022.

⁴ Z. B. um ihren IT-Einsatz zu steuern und zu überwachen, vgl. Gz.: VII 3 - 2020 - 0088, Bericht an das Bundeskanzleramt und den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik nach § 88 Absatz 2 BHO zur IT-Steuerung des Bundes.

⁵ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 49 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/datenstrategie-beschlossen-1842786#>, zuletzt aufgerufen am 19. Januar 2022).

⁶ Eckpunkte einer Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 4.

⁷ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/datenstrategie-beschlossen-1842786#>, zuletzt aufgerufen am 19. Januar 2022.

⁸ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 6.

⁹ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 5.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob die Strategie geeignet ist, den Aktivitäten der Bundesministerien zur digitalen Transformation Deutschlands eine eindeutige Ausrichtung zu geben und deren Umsetzung zielgerichtet zu koordinieren. Mit dem vorliegenden Bericht berät der Bundesrechnungshof die Bundesregierung dabei, die Datenstrategie zielgerichtet auszugestalten. Für die Bundesregierung haben das BMDV, das BMI, das BMWK sowie das Bundeskanzleramt Stellung genommen.

2 Datenstrategie zukunftsorientiert ausrichten

2.1 Sachverhalt

Die vorherige Bundesregierung hatte festgestellt, dass Daten und die damit verbundenen Chancen in Deutschland und Europa zu wenig genutzt werden.¹⁰ Mit ihrer Datenstrategie wollte sie dies ändern.¹¹ Dazu beabsichtigte sie,

- die innovative und verantwortungsvolle Datenbereitstellung und -nutzung insbesondere in Deutschland und Europa signifikant zu erhöhen – in der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der Verwaltung,
- auf Basis der europäischen Werte eine gerechte Teilhabe zu sichern,
- Datenmonopole zu verhindern und
- Datenmissbrauch konsequent zu begegnen.¹²

So sollen für die Datenwirtschaft¹³ die Gesetze der sozialen Marktwirtschaft gelten und nachhaltiges Wachstum, soziale Absicherung und faire Teilhabe in der Datengesellschaft gewährleistet sein. Grundlegende Werte, Rechte und Freiheiten sollen gewahrt bleiben. Die Bundesregierung möchte so eine digitale Zukunft gestalten, der die Menschen vertrauen können. Die Bürgerinnen und Bürger sollen selbstbestimmt, kompetent, unabhängig und sicher agieren können. Zum Zielbild der Datenstrategie gehört auch, eine neue Datenkultur zu etablieren. Die Bundesverwaltung soll eine nachhaltige Datenstruktur einrichten, ihre Datenkompetenz erhöhen und Vorreiter für die neue Datenkultur sein.¹⁴

¹⁰ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 5 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/daten-strategie-beschlossen-1842786#>, zuletzt aufgerufen am 16. Mai 2022).

¹¹ Eckpunkte einer Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 1: „Trotz dieser immensen Chancen und trotz fortschreitender Digitalisierung schöpfen wir in Deutschland das enorme Innovationspotenzial von Daten für Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Staat bei Weitem nicht aus. Dies wollen wir ändern.“

¹² Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 6.

¹³ Unter *data economy* sind alle Aspekte rund um die Auswertung und wirtschaftliche Nutzung von Daten zu verstehen. Dabei kommen digitale Technologien, Methoden und Algorithmen zum Einsatz, die einen Mehrwert aus den Daten realisieren und neue Geschäftsmodelle, Produktionsmöglichkeiten und Prozessoptimierungen ermöglichen; vgl. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/292341/chancen-und-herausforderungen-in-der-datenoekonomie/> (zuletzt aufgerufen am 23. Mai 2022).

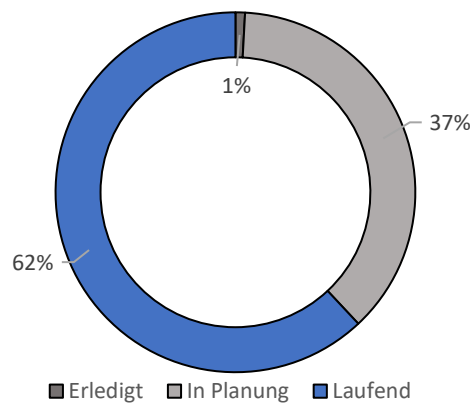
¹⁴ Datenstrategie der Bundesregierung, Seiten 5 bis 8.

Den Weg hierzu trat die Bundesregierung mit 235 Maßnahmen in 4 Handlungsfeldern an. Bei Veröffentlichung der Datenstrategie befanden sich 147 Maßnahmen (63 %) in der Umsetzung oder waren erledigt. 87 Maßnahmen (37 %) waren bei den jeweiligen Bundesministerien in der Planungsphase oder wurden neu aufgesetzt (vgl. Abbildung 1).¹⁵

Abbildung 1

Datenstrategie listet überwiegend erledigte oder laufende Maßnahmen auf

Fast zwei Drittel der Maßnahmen der im Januar 2021 beschlossenen Datenstrategie waren zu diesem Zeitpunkt bereits „erledigt“ oder „laufend“.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Auswertung der Datenstrategie durch den Bundesrechnungshof.

2.2 Würdigung

Eine zukunftsorientierte Strategie kann als Wegweiser dienen. Dafür müssen nicht von Anfang an konkrete Maßnahmen benannt werden. Wichtiger ist, dass die Strategie ein klares Zukunftsbild entwirft, an dem sich alle Beteiligten orientieren können. Dabei stehen die Änderungen im Mittelpunkt:

- „Was machen wir neu?“
- „Was machen wir besser?“

Hieraus können die Bundesministerien geeignete Maßnahmen ableiten. Sie belegen dabei, inwiefern ihre Maßnahmen dazu beitragen, die strategischen Ziele zu erreichen.

¹⁵ Die Bundesregierung unterscheidet bei den Maßnahmen mit dem Status „in Planung“ nicht danach, ob die Bundesministerien diese Maßnahmen bereits vor der Datenstrategie geplant hatten oder für die Datenstrategie neu aufsetzten. Zu einer Maßnahme, dem Innovationsprozess „Architekturen, Institutionen und Räume für die Datengesellschaft“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), war in der Datenstrategie kein Status angegeben.

Die Bundesregierung entwarf mit der Datenstrategie zwar ein Zukunftsbild, wie die vorhandenen Daten besser genutzt werden können. Sie hat den Innovationscharakter ihrer Strategie jedoch wieder eingeschränkt, indem sie überwiegend Maßnahmen aufnahm, die die Bundesministerien bereits umgesetzt hatten bzw. ohnehin umsetzen wollten. Der Bundesrechnungshof stellt nicht in Frage, dass auch bestehende Aktivitäten unter ein strategisches Dach zu stellen und zu koordinieren sind. Da diese „Bestandsmaßnahmen“ aber fast zwei Drittel der in der Strategie aufgeführten Maßnahmen ausmachten, fehlte es an zukunftsorientierten Ansätzen, um die datenpolitische Lage in Deutschland zu verbessern und fortzuentwickeln. Die Bundesregierung hätte den angestrebten Änderungen deutlich mehr Aufwind gegeben, wenn sie nur einzelne, grundlegende Bestandsmaßnahmen in die Strategie aufgenommen hätte. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb eine Gefahr, dass die Bundesregierung ihre strategischen Ziele verfehlen wird.¹⁶

2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Bundesregierung in ihrer Datenstrategie den Schwerpunkt auf strategische Leitlinien für die datenpolitischen Entwicklungen in Deutschland legt. Dazu sollte sie hier vor allem neue und innovative datenpolitische Maßnahmen aufnehmen.

2.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat darauf hingewiesen, sie habe mit der aktuellen Datenstrategie das Politikfeld „Daten“ erstmalig erschließen wollen. Dazu habe sie alle ihre datenpolitischen Maßnahmen in einer Strategie gebündelt. Auf dieser Grundlage habe sie Zuständigkeiten identifizieren, fehlende Bausteine der bisherigen Datenpolitik erkennen, Redundanzen für die weitere Verwaltungsarbeit vermeiden und neue Kooperationen eingehen können.

Die Bundesregierung möchte ihre Datenstrategie weiterentwickeln und künftig an den programmatischen Leitlinien der neuen Digitalstrategie des Bundes vom 31. August 2022¹⁷ ausrichten. Diese formuliere das Zielbild für den digitalen Fortschritt in Deutschland. Als Dachstrategie bilde sie den übergreifenden Rahmen für die Maßnahmen der Bundesministerien und vertiefende Strategien wie die Gigabit- und die Datenstrategie. Die Hinweise des

¹⁶ Der Bundesrechnungshof hatte die überwiegende Festlegung auf bestehende Maßnahmen auch bei der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung bemängelt und empfohlen, bei künftigen Strategien die Maßnahmen aus den strategischen Zielen abzuleiten. Siehe Bericht an das Bundeskanzleramt nach § 88 Absatz 2 BHO zur „Koordination und Steuerung der digitalpolitischen Strategie der Bundesregierung“, Gz.: VII 5 - 2021 - 0082 vom 24. November 2021, veröffentlicht unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/digitalisierungsstrategie-bestandsaufnahme-statt-planvoller-steuerung> (zuletzt aufgerufen am 20. April 2022).

¹⁷ Die aktuelle Digitalstrategie des Bundes ist veröffentlicht unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitaler-aufbruch/digitalstrategie-2072884>, zuletzt aufgerufen am 10. November 2022.

Bundesrechnungshofes will die Bundesregierung bei der geplanten neuen Datenstrategie berücksichtigen.

2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Datenstrategie auch innovative Maßnahmen enthält, die das Politikfeld Datenpolitik voranbringen könnten. Er nimmt darüber hinaus zur Kenntnis, dass die Bundesregierung sich zunächst einen Überblick über die bereits laufenden Maßnahmen und deren Einfluss auf die datenpolitischen Ziele verschaffen musste. Um eine digitale Transformation in Gang zu setzen, hätte die Bundesregierung jedoch diesen Überblick nutzen und analysieren müssen, warum ihre Aktivitäten nicht dazu geführt haben, dass Daten und die damit verbundenen Chancen ausreichend genutzt werden. Bei der Weiterentwicklung ihrer Strategie sollte sie vom Änderungsbedarf ausgehend „weiße Flecken“ identifizieren und wirkungsvollere Maßnahmen zum Kern ihrer Strategie machen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung ihre neue Datenstrategie auf die übergeordnete Digitalstrategie ausrichten will.

Er erwartet, dass sie dabei klare strategische Leitlinien für die angestrebten datenpolitischen Veränderungen in Deutschland festlegt und mehr neue, innovative datenpolitische Maßnahmen aufnimmt.

3 Überprüfbare und spezifische Ziele festlegen

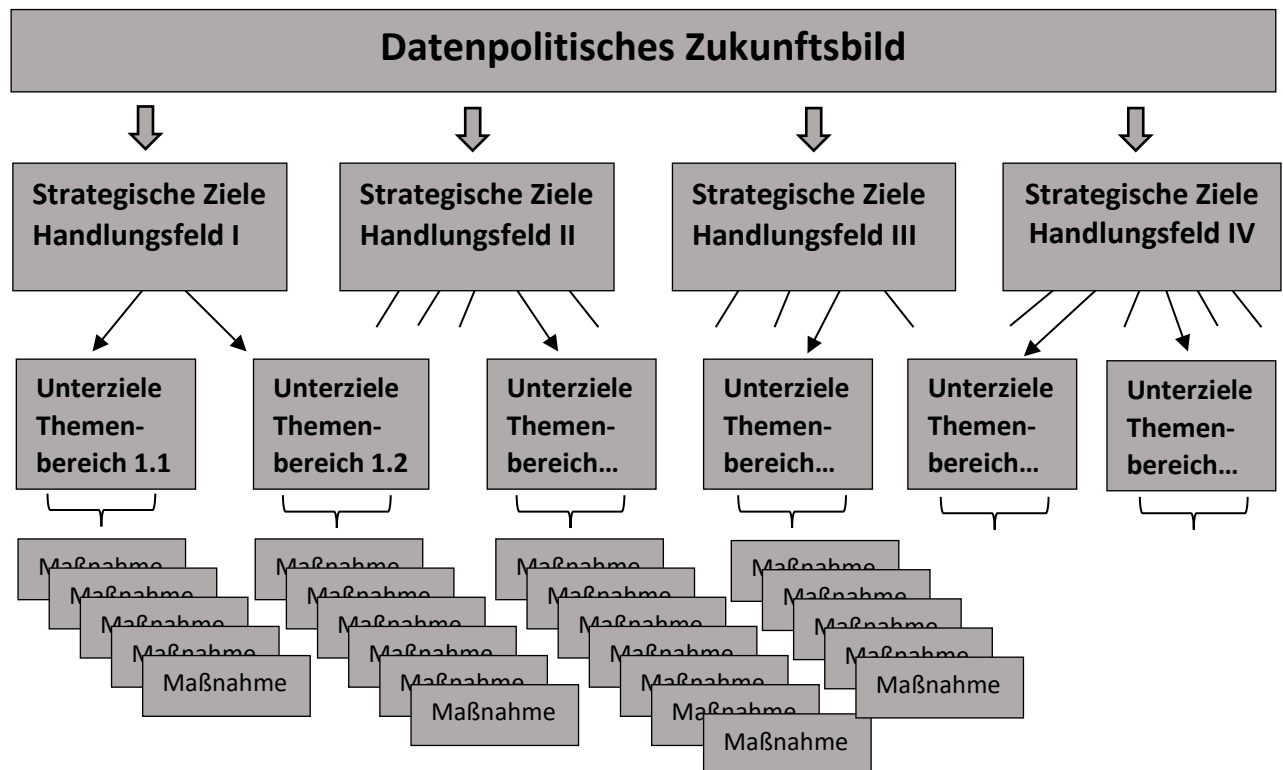
3.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung legte in ihrer Datenstrategie vier strategische Handlungsfelder fest, die sie in jeweils mehrere Themenbereiche gliederte. Diesen Themenfeldern ordnete sie die einzelnen datenpolitischen Maßnahmen zu. Zu den Handlungsfeldern hinterlegte die Bundesregierung strategische Ziele, zu den Themenbereichen Unterziele. Die folgende Abbildung zeigt den Aufbau und die Zielstruktur der Datenstrategie.

Abbildung 2

Aufbau und Zielhierarchie der Datenstrategie

Die Themenbereiche stellen die unterste Zielebene und damit das Bindeglied zwischen strategischen Zielen und Maßnahmen dar.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Auswertung der Datenstrategie durch den Bundesrechnungshof.

Zu den Handlungsfeldern ihrer Datenstrategie legte die Bundesregierung insbesondere folgende strategische Ziele fest:¹⁸

- **Dateninfrastrukturen** leistungsfähig und nachhaltig ausgestalten (Handlungsfeld I)

Es soll eine leistungsfähige und nachhaltige Infrastruktur geschaffen werden, um Daten bereitstellen zu können. Dies sei notwendige Voraussetzung für Innovation in der Datenökonomie, das Vertrauen in Daten sowie die Sicherung des Datenzugangs. Zudem sollen Standards für die dezentrale Datenverarbeitung in Deutschland und Europa gesetzt werden, um so zu gewährleisten, dass der Datenschutz und die IT-Sicherheit von vornherein in Produkten und Prozessen mitgedacht werden.

- Innovative und verantwortungsvolle **Datennutzung** steigern (Handlungsfeld II)

Die Datennutzung soll gefördert und Innovationspotenziale gehoben werden. Dafür sind Rahmenbedingungen zu verbessern, Datenräume zu schaffen, Datentreuhänder und neue Kooperationen einzurichten und die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zu stärken.

¹⁸ Datenstrategie der Bundesregierung, Seiten 8, 11, 16, 41 und 49.

- **Datenkompetenz** erhöhen und **Datenkultur** etablieren

(Handlungsfeld III)

Es sollen die Fähigkeiten geschaffen und ausgebaut werden¹⁹, die für selbstbestimmtes Handeln im digitalen Zeitalter wichtig sind. Die neue Datenkultur wird definiert als ein „offenes Verständnis von Daten als Ressource für die Wissensgesellschaft und gesamtgesellschaftliche Teilhabe“²⁰.

- Den **Staat** zum Vorreiter machen

(Handlungsfeld IV)

Der Staat soll zum Vorreiter dieser neuen Datenkultur werden. Hierzu soll die Dateninfrastruktur in den Behörden verbessert, das Teilen von Daten zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gefördert sowie die Nutzung von Daten und die Datenkompetenz in den Bundesbehörden erhöht werden.

Diese Handlungsfelder untergliederte die Bundesregierung in Themenbereiche und definierte, was sie im jeweiligen Themenbereich erreichen möchte (Unterziele). Den Themenbereichen ordnete sie die Maßnahmen der Datenstrategie zu. Die Ziele der Themenbereiche verbinden insofern die datenpolitischen Ziele der Bundesregierung mit den Maßnahmen, die die Bundesministerien umsetzen. Folgende Beispiele verdeutlichen, wie die Bundesregierung ihre Unterziele auf der Ebene der Themenbereiche beschrieben hat:

Ziele, die allumfassende Aussagen beinhalten

Beispiel 1

*Die Bundesregierung will den verantwortungsvollen Umgang mit personenbezogenen Daten stärken und dabei die Durchsetzung des geltenden Datenschutzrechts sicherstellen. Diese Regulierung soll die informationelle Selbstbestimmung sicherstellen und andere grundrechtlich geschützte Güter, wie den Schutz von Leben und Gesundheit und die Wissenschaftsfreiheit, berücksichtigen.*²¹

¹⁹ In der Gesellschaft, der Wirtschaft, der Bildung und Ausbildung sowie den zivilgesellschaftlichen Organisationen.

²⁰ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 41.

²¹ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 16.

Ziele, die aus weit auslegbaren Begriffen bestehen:

Beispiel 2

Für das Handlungsfeld IV stellte die Bundesregierung fest, dass auf Infrastrukturebene eine grundlegende Konsolidierung und Modernisierung notwendig sei, deren Umsetzung beschleunigt werden müsse. Darüber hinaus müssten behördenübergreifende Instrumente eingerichtet werden, um datenbasiertes Handeln dauerhaft in der Verwaltung zu verankern.²²

Beispiel 3

Die Bundesregierung möchte, dass Unternehmen alle digitalen Prozesse und Dienstleistungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher nutzerfreundlich, fair und transparent ausgestalten. Mechanismen zum Schutz von Bürgerinnen und Bürgern böten neben dem Datenschutzrecht der Verbraucherschutz sowie der Kinder- und Jugendmedienschutz.²³

Ziele, die keine Veränderung des Ist-Zustandes beinhalten:

Beispiel 4

Im Themenbereich „Nachhaltige Verbesserung der Dateninfrastruktur in den Bundesbehörden“ stellt die Bundesregierung im Abschnitt „Was wollen wir erreichen“ fest, dass die Dateninfrastrukturen dringend grundlegend konsolidiert werden müssen. Auch führt sie aus, dass mit der technologischen Plattform PLAIN²⁴ bereits eine leistungsfähige Dateninfrastruktur etabliert wurde. Der Themenbereich enthält auch als Maßnahme, die Plattform weiterzuführen und dauerhaft mit Haushaltsmitteln auszustatten.

Ziele, deren Umsetzung nicht terminiert ist:

Sämtliche Ziele enthalten keine Fristen für deren Umsetzung.

²² Themenbereich 4.1., Nachhaltige Verbesserung der Dateninfrastruktur in den Bundesbehörden.

²³ Handlungsfeld II, Themenbereich 2.4., „*Teilhabe sichern: Stärkung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger*“. Zum Datenschutz enthält die Datenstrategie Zielvorgaben im Themenbereich 2.1, Regulierung: Verbesserung der Rahmenbedingungen.

²⁴ PLAIN - Platform Analysis and Information System.

3.2 Würdigung

Damit die Bundesministerien ihre Maßnahmen geeignet auswählen können, müssen die Ziele auf der untersten Zielebene – den Themenbereichen – realistisch und überprüfbar definiert sein. Sie müssen hinreichend spezifisch sein, damit die datenpolitischen Ziele nicht verfehlt werden. Die Ziele dürfen aber nicht so konkret sein, dass sie Maßnahmen bereits vorwegnehmen.

Die Bundesregierung legte für die Themenbereiche der Datenstrategie keine spezifischen und überprüfbaren Ziele fest. Sie

- traf stattdessen allumfassende Aussagen wie „den verantwortungsvollen Umgang mit ... stärken“ oder „die Durchsetzung geltenden Datenschutzrechts sicherstellen“ (Beispiel 1),
- spezifizierte weit auslegbare Begriffe wie „grundlegende Modernisierung“ oder „nutzerfreundlich“ und „fair“ nicht näher (Beispiele 2 und 3),
- beschrieb keine Veränderung des Ist-Zustandes (Beispiel 4),
- gab konkrete Maßnahmen bereits bei der Zielformulierung vor (Beispiel 4) und
- setzte keine Fristen, selbst dann, wenn sie eine beschleunigte Umsetzung als notwendig erkannte (Beispiel 2).

Ohne spezifische Zielformulierungen kann die Bundesregierung nicht sicherstellen, dass die Bundesministerien die Ziele einheitlich interpretieren und datenpolitische Maßnahmen auswählen, die dazu beitragen, das jeweilige Ziel der Datenstrategie zu erreichen. Damit nahm die Bundesregierung in Kauf, dass die datenpolitischen Ziele für Deutschland verfehlt werden. Sie kann so auch nicht überprüfen, ob die Ziele erreicht werden oder die Maßnahmen der Bundesministerien ggf. in eine nicht beabsichtigte Richtung führen. Damit vergab die Bundesregierung die Chance, das Zielbild der Datenstrategie effektiv umzusetzen.

3.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Bundesregierung zu den Themenbereichen der Datenstrategie überprüfbare, spezifische und terminierte Unterziele festlegt.

3.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat die Ansicht vertreten, die Ziele der vier Handlungsfelder durch die zugeordneten Maßnahmen konkret und überprüfbar festgelegt zu haben. Zudem habe das Bundeskanzleramt den Umsetzungsstand der Datenstrategie erfasst und öffentlich²⁵

²⁵ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitaler-aufbruch/datenstrategie-2001284>, zuletzt abgerufen am 7. November 2022.

zugänglich gemacht. Hierdurch habe bereits innerhalb eines Jahres ein Fortschritt sichtbar gemacht werden können.

3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Ziele auf der untersten strategischen Ebene (hier: Themenbereiche der Handlungsfelder) spezifisch und überprüfbar definiert sein sollten. Dazu reicht es nicht, die strategischen Unterziele als Maßnahmen zu konkretisieren. Vielmehr müssen die Unterziele selbst so spezifisch sein, dass die Bundesministerien daraus geeignete Maßnahmen ableiten können. Da die Bundesregierung ihre Maßnahmen anhand unspezifischer Ziele festlegte, konnte sie nicht überprüfen, ob diese Ziele erreicht werden, sondern nur ob die Maßnahmen umgesetzt werden. Auch das jährliche Monitoring bildete lediglich die Umsetzung der Maßnahmen ab.

Damit die Bundesregierung ihre künftige Datenstrategie effektiv umsetzen kann, sollte sie – unabhängig von konkreten Maßnahmen – überprüfbare, spezifische und terminierte Unterziele festlegen.

4 Maßnahmen auf Ziele ausrichten

4.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung nahm in ihre Datenstrategie 235 Maßnahmen auf.

Die nachfolgenden Beispiele verdeutlichen, wie sie deren Beitrag zum Erreichen der datenpolitischen Ziele definierte.

Maßnahmen, die **keine Veränderung** des Ist-Zustandes definierten oder bereits abgeschlossen waren:

Beispiel 5

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) verantwortet im Themenbereich 4.2 insgesamt 16 Maßnahmen, um Film-, Bibliotheks- und anderes kulturelles Archivgut digital bereitzustellen. Diese beschrieben überwiegend einen bereits umgesetzten Sachstand, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen:

- Lizenzierungsservice Vergriffene Werke

„Als nationaler ‚Single-Access-Point‘ für die Lizenzierung vergriffener Werke, hat sich der Lizenzierungsservice der Deutschen Nationalbibliothek bei der Durchführung von Digitalisierungsprojekten deutscher Kulturerbe-Institutionen etabliert.“²⁶

- Basis 3 invenio

„Invenio ist die innerhalb und außerhalb des Bundesarchivs genutzte Anwendung für Recherchen in den Erschließungsinformationen und für die Bestellung von Archivgut. Die Anwendung wird sowohl von Mitarbeitenden als auch von externen Benutzenden des Archivgutes genutzt.“²⁷

- BASYS 3 eGov

„Basys 3 eGov ist die im Netz des Bundes von den abgebenden Stellen, meist Behörden, genutzte Anwendung für die Recherche und Bestellung von Unterlagen in den Zwischen- und Endarchiven.“²⁸

- Bereitstellung von Daten und Content für Wissenschaft, Forschung, Kultur und Kreativwirtschaft

„Die Deutsche Nationalbibliothek stellt Zugang zu ihren Beständen durch Bereitstellung umfangreicher Metadatenpakete (> 30 Mio. Datensätze) und digitaler Sammlungen (z. B. > 3 Mio. frei zugängliche Objekte) her, die über ihren Internetauftritt zur freien Nachnutzung angeboten werden.“²⁹

²⁶ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 98.

²⁷ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 95.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 97.

Beispiel 6

Die Datenstrategie enthält im Themenbereich „Nachhaltige Verbesserung der Dateninfrastrukturen in den Bundesbehörden“ die Maßnahme des Auswärtigen Amtes (AA) „Daten- und Analyseplattform für Krisenfrüherkennung und Informationsmanagement PREVIEW“. PREVIEW werde „weiterhin dabei helfen, Konflikte und andere Trends sichtbar zu machen, Krisensituationen früher zu erkennen und das außenpolitische Handeln der Bundesregierung datenbasiert zu unterstützen.“³⁰

Beispiel 7

Mit der Maßnahme „Federführende Datenschutzaufsicht bei länderübergreifenden Vorhaben der Versorgungs- und Gesundheitsforschung“ sollte eine Regelung für die einheitliche Geltung des Bundesrechts sowie für eine federführende Aufsichtsbehörde am Vorbild der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) entstehen. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und das BMBF hatten diese Regelung³¹ bereits vor Beschluss der Datenstrategie geschaffen.

Maßnahmen, deren Ergebnisse aus **Prüfaufträgen** bestehen:

Beispiel 8

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) setzt die Maßnahme „Personal Information Management Systems (PIMS)“ um. Mit dieser Maßnahme will es „auf nationaler Ebene prüfen, ob eine Regelung zu Datenmanagementsystemen/[PIMS] aufgenommen wird, die den Verbrauchern eine erleichterte Wahrnehmung ihrer Datenschutzrechte ermöglicht.“³²

³⁰ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 90.

³¹ § 287a des Fünften Buches Sozialgesetzbuch.

³² Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 80.

Beispiel 9

Das BMWK und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) planen eine „Prüfung von gesonderten Maßnahmen auf datengetriebenen Märkten“. Sie wollen prüfen, „ob auf besonders datengetriebenen Märkten eine Verpflichtung zum Teilen von bestimmten Daten gegebenenfalls erforderlich ist.“ Die Maßnahme gehört zum Themenbereich „Rahmenbedingungen bei nicht-personenbezogenen Daten“ des Handlungsfeldes II.³³

Maßnahmen, die sich auf unbestimmte **Absichtserklärungen** beschränken:

Beispiel 10

Dem Themenbereich „nachhaltige Verbesserung der Dateninfrastruktur in den Bundesbehörden“ ordnete die Bundesregierung die Maßnahme „Vernetzung und Ausbau leistungsfähiger Dateninfrastrukturen“ zu. Dabei möchte sie „die Vernetzung und den Ausbau leistungsfähiger Dateninfrastrukturen durch eine zielorientierte Zusammenarbeit auch mit den Bundesländern“ vorantreiben. Die Maßnahme befindet sich bereits in der Umsetzung. Zuständig sind alle Bundesministerien.³⁴

4.2 Würdigung

Um Strategien erfolgreich umzusetzen, müssen den Zielen die „richtigen“ Maßnahmen zugeordnet werden. Dazu sind Maßnahmen auszuwählen, die nachweislich dazu beitragen, angestrebte Veränderungen umzusetzen. Damit die Bundesregierung dies bewerten kann, muss für jede vorgeschlagene Maßnahme klar sein, was damit erreicht werden soll und wie sie die bisherige Situation verändert. Nicht überprüfbare Beiträge der Maßnahmen zum angestrebten Soll-Zustand können mithilfe von geeigneten Kennzahlen überprüfbar gemacht werden.

Der Bundesregierung ist es nicht gelungen, nur solche Maßnahmen in die Datenstrategie aufzunehmen, die einen Beitrag zu ihren datenpolitischen Zielen leisten. Stattdessen nahm sie eine Vielzahl von Maßnahmen auf, die

- **den bisherigen Zustand nicht verändern:**

Mit dem Lizenzierungsservice und den Anwendungen der BKM (Beispiel 5) oder der Plattform des AA (Beispiel 6) nahm die Bundesregierung bereits laufende IT-Verfahren und Daueraufgaben in die Datenstrategie auf. Dies mag gerechtfertigt sein, wenn ein IT-Verfahren oder eine Aufgabe weiterentwickelt oder ausgebaut werden soll, um die mit der

³³ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 69.

³⁴ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 89.

Datenstrategie bezweckten Veränderungen zu unterstützen. In den genannten Beispielen ist dies jedoch nicht der Fall.

Auch Maßnahmen wie die Schaffung einer Regelung für die einheitliche Geltung des Bundesrechts sowie für eine federführende Aufsichtsbehörde am Vorbild der DSGVO (Beispiel 7), die bereits vor Beschluss der Datenstrategie abgeschlossen waren, können den datenpolitischen Kurswechsel nicht mehr unterstützen. Es ist unverständlich, warum die Bundesregierung solche Maßnahmen in die Datenstrategie aufnahm. Dies verursacht einen Koordinierungs- und Verwaltungsaufwand (beispielsweise für die Beschreibung der Maßnahme in der Datenstrategie, die Abbildung des Umsetzungsstatus im Dashboard der Bundesregierung oder für das Monitoring im zuständigen Ministerium), dem kein konkreter Nutzen gegenübersteht.

- **nur einen Prüfauftrag beinhalten:**

Bei mehreren Maßnahmen (Beispiele 8 und 9) haben sich die zuständigen Bundesministerien lediglich auf Prüfaufträge festgelegt. Diese können die notwendigen datenstrategischen Veränderungen nur anstoßen, nicht aber herbeiführen.

- **aus nicht überprüfbaren Absichtserklärungen bestehen:**

Bei manchen Maßnahmen legte die Bundesregierung gar kein Ergebnis fest, sondern beschränkte sich darauf darzustellen, dass sie etwas generell vorantreiben will. Im Beispiel 10 ist dies besonders kritisch, da bei dieser ressortübergreifenden Maßnahme offen bleibt, welches Bundesministerium die Federführung übernimmt. Die Bundesregierung gibt kein einheitliches Bild über den Soll-Zustand vor, aber alle Bundesministerien sollen diesen gemeinsam erreichen. Es ist unwahrscheinlich, dass die Bundesministerien bei einem solchen Interpretationsspielraum konsistente, zusammenhängende Aktivitäten entwickeln. Da das Ziel weder inhaltlich noch zeitlich überprüfbar ist, würde ein Scheitern der Bundesministerien zudem nicht auffallen. Die Bundesregierung kann auf dieser Art und Weise nicht sicherstellen, dass sie ihre datenpolitischen Ziele erreicht.

- **ausnahmslos nicht terminiert sind:**

Da die Bundesregierung die Maßnahmen nicht terminierte, ist deren fristgerechte Umsetzung nicht prüfbar.

Die Bundesregierung hat es damit versäumt, ihren datenpolitischen Zielen Maßnahmen zuzuordnen, die wesentlich und überprüfbar zu deren Erreichen beitragen. Indem sie Maßnahmen aufnahm, die keinerlei direkte Wirkung entfalten, erweckte sie zudem den Eindruck, dass die Bundesministerien zu jedem Ziel genügend Maßnahmen umsetzen. Dies verfälscht die Berichterstattung zum Fortschritt bei der Datenstrategie. Durch die Vielzahl an bereits abgeschlossenen, unklar definierten oder nicht terminierten Maßnahmen kann die Bundesregierung leicht übersehen, in welchen Themenbereichen noch Handlungsbedarf besteht. In der Folge kann sie nicht sicherstellen, dass die Bundesbehörden die Datenstrategie erfolgreich umsetzen.

4.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in die Datenstrategie nur Maßnahmen aufzunehmen, die nachweislich zu deren Zielen beitragen. Zu jedem Ziel sollten die Bundesministerien

passende Maßnahmen auswählen oder neu entwickeln. Hierfür sollten sie je Maßnahme überprüfbar festlegen, durch welche Ergebnisse die Maßnahme zum Zielzustand der Datenstrategie beiträgt.

4.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat bestätigt, dass sie in ihre Datenstrategie auch Prüfaufträge aufgenommen hat. Damit habe sie datenpolitische Entwicklungen auf europäischer Ebene rechtzeitig berücksichtigen wollen. U. a. seien auf europäischer Ebene die Möglichkeiten neuer Rechtsakte geprüft und wissenschaftliche Projekte gefördert worden, deren Ergebnisse noch ausstanden. Indem die Bundesregierung die Prüfaufträge in ihre Datenstrategie aufnahm, habe sie Wechselwirkungen frühzeitig einbezogen, viele der europäischen Themen in der deutschen Datenstrategie verankert und Zuständigkeiten benannt.

4.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, dass es geboten sein kann, dass Bundesministerien vorbereitende Prüfaufträge zu datenpolitischen Themen erteilen, z. B. um Entscheidungen vorzubereiten. Der Bundesrechnungshof hält es jedoch für erforderlich, dass die Bundesregierung ihre übergreifenden Steuerungsaktivitäten deutlich fokussiert. Dabei kann der Schwerpunkt nur auf Maßnahmen liegen, die nachweislich dazu führen, dass die Chancen, die Daten bieten, stärker genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung seine Hinweise bei der Weiterentwicklung der Datenstrategie einfließen lassen möchte. Er geht davon aus, dass dies auch seine Empfehlung umfasst, für jede Maßnahme der Datenstrategie überprüfbar festzulegen, durch welche Ergebnisse die Maßnahme zu den Zielen der Datenstrategie beiträgt.

5 Wechselwirkungen beachten und Redundanzen vermeiden

5.1 Sachverhalt

Die in der Datenstrategie aufgeführten Maßnahmen weisen teilweise Abhängigkeiten oder Wechselwirkungen auf, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen:

Beispiel 11

Mit der Maßnahme „Registermodernisierung“ möchte die Bundesregierung die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Behörden die für Verwaltungsleistungen erforderlichen Nachweise untereinander austauschen können.

Die Maßnahme „Datenscockpit“ soll digital und nutzerfreundlich für Bürgerinnen und Bürger Transparenz über den Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen schaffen.

Mithilfe der Maßnahme „Verwaltungsdaten-Informationenplattform (VIP)“ sollen die öffentlichen Datenbestände einer Inventur unterzogen und ein möglichst umfassender öffentlicher Überblick geschaffen werden.

Das BMWK soll ein „Basisregister für Unternehmensstammdaten“ mit einer einheitlichen Wirtschaftsnummer schaffen. Dies könne die Meldepflichten für Unternehmen erheblich reduzieren.

Das Unternehmensbasisregister und die VIP sind Grundvoraussetzungen der Registermodernisierung, das Datenscockpit ein Teilaspekt davon. Den Beschreibungen der oben genannten Maßnahmen waren keine Aussagen über Wechselwirkungen oder Abhängigkeiten zwischen den Maßnahmen zu entnehmen.

Beispiel 12

Im Themenbereich 4.4 ist die Maßnahme „Einrichtung von Datenlaboren im Bundeskanzleramt und in den Bundesministerien“ vorgesehen. Alle Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden sollen interne Datenlabore schaffen. Dem gleichen Themenbereich ordnete die Bundesregierung die Maßnahmen „Datenlabor des BMBF: Evidenzbasierte Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik“ sowie „digilab“ des BMZ zu.

Beispiel 13

Im Themenbereich 4.4 sollen die Bundesministerien mit der Maßnahme „Forschungsdatenzentren an den Bundesministerien“ selbst oder in nachgelagerten Einrichtungen Forschungsdatenzentren errichten oder ausbauen. Den „Ausbau des Forschungsdatenzentrums der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin“ im Geschäftsbereich des BMAS nennt die Datenstrategie als separate Maßnahme.

5.2 Würdigung

Maßnahmen im Digitalisierungskontext weisen häufig Abhängigkeiten auf. Auf der einen Seite bedürfen sie rechtlicher oder technischer Voraussetzungen, auf der anderen Seite hängen sie vom Abschluss anderer Vorhaben ab. Damit die Maßnahmen in eine sinnvolle Reihenfolge gebracht und koordiniert werden können, ist es notwendig, diese Abhängigkeiten und Wechselwirkungen sichtbar zu machen.

Die Bundesregierung hat es versäumt, die Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmen in der Datenstrategie zu berücksichtigen. Dadurch besteht die Gefahr, dass Lösungen parallel entwickelt, Maßnahmen verzögert werden oder ihre Wirkung verfehlen. So hätte die Datenstrategie z. B. sichtbar machen müssen, dass die Maßnahmen „Basisregister“ und „VIP“ gegenüber der Maßnahme „Registermodernisierung“ vorgezogen oder zumindest deutlich forciert werden müssen, da damit erst deren Voraussetzungen geschaffen werden (Beispiel 11).

Darüber hinaus hat die Bundesregierung die Datenstrategie künstlich aufgebläht, indem sie sich teilweise überschneidende oder redundante Maßnahmen aufgenommen hat. So ist die Maßnahme „Einrichtung von Datenlaboren im Bundeskanzleramt und in den Bundesministerien“ für das BMBF und das BMZ mit den beiden ministeriumsspezifischen Maßnahmen (Beispiel 12) redundant. Auch der Ausbau eines Forschungsdatenzentrums im Geschäftsbereich des BMAS ist von der Maßnahme „Forschungsdatenzentren an den Bundesministerien“ mit-erfasst (Beispiel 13). Diese Doppelungen erschweren den Bundesministerien die Fokussierung auf die wichtigsten Aktivitäten und vermitteln ein unrealistisches Bild des Umsetzungsgrades.

Die Bundesregierung kann so nicht sicherstellen, dass die Datenstrategie erfolgreich und wirtschaftlich umgesetzt wird.

5.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Bundesregierung in ihrer Datenstrategie Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmen darstellt und die Maßnahmen in eine logische Reihenfolge bringt. Redundante Maßnahmen sind aus der Datenstrategie zu streichen.

Die Bundesregierung hat zu dieser Empfehlung nicht Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob sie seine Empfehlung aufgreift.

6 Maßnahmen nach Zielbeitrag und Ressourcenbedarf priorisieren

6.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung benennt für jeden Themenbereich ihre „wichtigsten“ Maßnahmen, mit denen sie die Unterziele erreichen möchte. Daneben listet sie weitere Maßnahmen auf. Insgesamt sind 174 der 235 Maßnahmen der Datenstrategie als „wichtigste“ Maßnahmen eingestuft. Dies entspricht 74 % aller Maßnahmen. Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt die Zuordnung der Maßnahmen, zusammengefasst nach Handlungsfeldern.

Tabelle 1

Drei Viertel aller Maßnahmen der Datenstrategie sind „am wichtigsten“

Aufteilung der wichtigsten und sonstigen Maßnahmen, zusammengefasst nach Handlungsfeldern.

	Anzahl wichtigste Maßnahmen	Anzahl weiterer Maßnahmen	Gesamtanzahl
Handlungsfeld I ³⁵	10	3	13
Handlungsfeld II ³⁶	80	16	96
Handlungsfeld III ³⁷	28	8	36
Handlungsfeld IV ³⁸	56	34	90
Gesamt Datenstrategie	174	61	235

Grafik: Eigene Auswertung Bundesrechnungshof.

Quelle: Datenstrategie der Bundesregierung vom Januar 2021.

Die Datenstrategie enthält keine Hinweise darüber, nach welchen Kriterien die Bundesregierung diese Einstufung vorgenommen hat.

³⁵ Dateninfrastrukturen leistungsfähig und nachhaltig ausgestalten.

³⁶ Innovative und verantwortungsvolle Datennutzung steigern.

³⁷ Datenkompetenz erhöhen und Datenkultur etablieren.

³⁸ Den Staat zum Vorreiter machen.

Beispiel 14

Im Themenbereich 2.4 „Stärkung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger in der Datenökonomie“, möchte die Bundesregierung z. B. erreichen, dass

- *alle digitalen Prozesse und Dienste von Unternehmen nutzerfreundlich, fair und transparent ausgestaltet werden,*
- *Verbraucherinnen und Verbraucher einen besseren Überblick darüber erhalten, wie Unternehmen mit ihren personenbezogenen Daten umgehen,*
- *sie mehr über die Wohlfahrts- und Verteilungseffekte weiß, die mit der „Vermessung“ der Bürgerinnen und Bürger einhergehen können,*
- *Menschen mit Behinderungen bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden und*
- *Werbung mit politischen Zielen transparenter wird.*

Die „wichtigsten“ Maßnahmen, mit denen die Bundesregierung dies erreichen möchte, sind:

- *Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/770. Hierbei sollte den Einzelnen beim „Bezahlen mit Daten“ mehr Rechte gegeben werden. Die Maßnahme war bereits abgeschlossen, bevor die Bundesregierung die Datenstrategie veröffentlichte.*
- *Erforschung der Verbreitung datengetriebener Produkt- und Preisdifferenzierungen in der Privatwirtschaft und die davon ausgehenden Wohlfahrts- und Verteilungseffekte. In diesem Forschungsvorhaben des BMAS soll der vorhandene Erkenntnisstand vertieft und auf sich daraus gegebenenfalls ergebende sozialpolitische Handlungserfordernisse geprüft werden.*
- *Prüfungsantrag an das Bundesministerium der Justiz (BMJ), ob z. B. durch Anforderungen an die verwendeten Trainingsdaten Diskriminierung durch algorithmenbasierte Entscheidungen entgegengewirkt werden kann.*
- *Prüfungsantrag an die Antidiskriminierungsstelle (ADS) beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), wie die Diskriminierung von Menschen durch die Auswertung aggregierter/anonymer/synthetischer Daten verhindert werden kann.*

Diese „wichtigsten“ Maßnahmen bestehen aus einer bereits abgeschlossenen Maßnahme, einem Forschungsvorhaben sowie zwei Prüfungsaufträgen.

Die Bundesregierung kategorisierte weitere Maßnahmen als „wichtigste“ Maßnahmen, die kein überprüfbares Ergebnis zum Inhalt hatten oder nicht auf Veränderung der Ausgangslage abzielten (siehe Beispiele 6 und 10).

Zur Finanzierung der Maßnahmen äußerte sich die Bundesregierung wie folgt:

„Sofern für [...] Maßnahmen [...] finanzielle Belastungen oder personelle Mehrbedarfe entstehen, die noch nicht in der Finanzplanung bis 2024 abgebildet sind oder nicht durch [Mittel aus dem Zukunftspaket] gedeckt werden, sind diese [...] nur umsetzbar, wenn sie innerhalb

der betroffenen Einzelpläne [...] unmittelbar, vollständig und dauerhaft gegenfinanziert bzw. kompensiert werden.“³⁹

Weitere Aussagen zu den für die Umsetzung der Maßnahmen nötigen Ressourcen enthielt die Datenstrategie nicht. Auch die in der Datenstrategie enthaltene Tabelle aller Maßnahmen machte keine Angaben zu den je Maßnahme erforderlichen Haushaltsmitteln und Personalbedarfen.

6.2 Würdigung

Eine Strategie soll u. a. sicherstellen, dass Personal und Haushaltsmittel auf dem Weg zur Zielerreichung effektiv und effizient eingesetzt werden. Das bedeutet, dass bei der Auswahl und Priorisierung möglicher Maßnahmen deren Beiträge zur Zielerreichung sowie deren Ressourcenbedarfe zu berücksichtigen sind.⁴⁰

Der Bundesrechnungshof hält es für wenig zielführend, dass die Bundesregierung drei Viertel aller Maßnahmen in der Datenstrategie als „wichtigste“ Maßnahmen einstufte. Zum einen führt eine solche Kategorisierung nicht dazu, Schwerpunkte für die Umsetzung der Strategie zu erkennen. Zum anderen leistet eine Reihe der so kategorisierten Maßnahmen keinen maßgeblichen Beitrag zur Zielerreichung. So waren diese teilweise bereits vor Beschluss der Datenstrategie umgesetzt oder führen selbst bei planmäßiger Umsetzung nicht zu einer Verbesserung, da sie bereits damit enden, dass die zuständigen Bundesministerien ihr Wissen vertieft oder Handlungsbedarfe geprüft haben (vgl. Tz. 4.1). Die Bundesregierung hat zudem versäumt, die Kriterien für die Auswahl „wichtigster“ Maßnahmen transparent zu machen. Ob die Bundesministerien dabei einheitlich vorgehen oder ob es sich um eine willkürliche Einschätzung handelte, bleibt offen.

Außerdem hat es die Bundesregierung versäumt, bei der Auswahl und Priorisierung der Maßnahmen deren Beitrag zur Zielerreichung und deren Ressourcenbedarf zu berücksichtigen. Damit nimmt sie in Kauf, dass Maßnahmen in die Datenstrategie aufgenommen wurden, die nur eine geringe datenpolitische Wirkung entfalten oder die aufgrund nicht verfügbarer Ressourcen nicht vollständig oder nicht zeitgerecht umgesetzt werden können.

6.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Bundesregierung für alle Maßnahmen ihrer Datenstrategie deren Zielbeitrag und Ressourcenbedarf erfasst und auf dieser Grundlage ihre derzeitige Priorisierung überprüft. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der

³⁹ Datenstrategie der Bundesregierung, Seite 9.

⁴⁰ Das Erfordernis, nur Maßnahmen umzusetzen, die effektiv und effizient zum Erreichen der Ziele beitragen ergibt sich aus dem haushälterischen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO).

Bundesregierung zudem, nur eine begrenzte Zahl von Maßnahmen als „wichtigste“ zu kategorisieren, um eine wirkliche Schwerpunktsetzung sicherzustellen.

6.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat dargelegt, sie habe nach einem umfassenden Beteiligungsprozess mit Expertenanhörungen und einer breiten Online-Befragung der Fachöffentlichkeit „viele konkrete und wichtige Maßnahmen für die Datenstrategie erarbeitet“, beispielsweise die Datenlabore in den Bundesministerien und dem Bundeskanzleramt.

6.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung viele Maßnahmen ihrer Datenstrategie für wichtig erachtete. Dies entbindet sie jedoch nicht davon, die Maßnahmen so zu priorisieren, dass die Bundesministerien daraus eine effiziente Reihenfolge ableiten und die Ressourcen wirkungsvoll einsetzen können. Wenn sie drei Viertel aller Maßnahmen in der Datenstrategie als „wichtigste“ Maßnahmen einstuft, verliert diese Priorisierung jede Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher weiterhin, dass die Bundesregierung die Zahl der „wichtigsten“ Maßnahmen reduziert, um eine echte Priorisierung zu erreichen.

7 Zuständigkeiten eindeutig regeln

7.1 Sachverhalt

Die Datenstrategie enthält 33 Maßnahmen, bei denen mehr als ein Bundesministerium beteiligt ist. Die Bundesregierung stellte das Bundeskanzleramt sowie die beteiligten Bundesministerien dabei als gleichermaßen zuständig dar.

Beispiel 15

Die Bundesregierung möchte die Vernetzung und den Ausbau leistungsfähiger Dateninfrastrukturen durch eine zielorientierte Zusammenarbeit auch mit den Bundesländern vorantreiben. Zuständig sind alle Bundesministerien.⁴¹

Eine federführende Zuständigkeit für diese Maßnahme legte die Bundesregierung nicht fest.

Beispiel 16

Die Bundesregierung plant einen gemeinsamen internen Datenpool, über den die Bundesbehörden Daten für datenbasiertes Verwaltungshandeln zusammenführen können. Zuständig sind das AA, das BMI, das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das Bundeskanzleramt.⁴²

Es ist offen, wer diese Maßnahme koordiniert.

Beispiel 17

Das Bundeskanzleramt und alle Bundesministerien sollen eine/n Chief Data Scientist oder eine vergleichbare Rolle (z. B. Chief Data Officer) einführen. Der/die Chief Data Scientist würde mit einem Kernteam von Daten-Analystinnen und -Analysten zusammenarbeiten. Zuständig sind das Bundeskanzleramt und alle Bundesministerien.⁴³

Für die Umsetzung dieser Maßnahme stellte der Haushaltsgesetzgeber rund 240 Mio. Euro zusätzliche Haushaltsmittel für die Jahre 2021 bis 2024 bereit. Es ist offen, wer die Maßnahme koordiniert.

⁴¹ Datenstrategie der Bundesregierung, Maßnahme „Vernetzung und Ausbau leistungsfähiger Dateninfrastrukturen“.

⁴² Datenstrategie der Bundesregierung, Maßnahme „Gemeinsamer interner Datenpool der Bundesbehörden“.

⁴³ Datenstrategie der Bundesregierung, Maßnahme „Chief Data Scientists“.

Beispiel 18

Die Bundesregierung möchte, dass alle Bundesministerien und/oder ihre nachgeordneten Behörden in eigener Verantwortung interne Datenlabore etablieren. Das AA, das BMBF, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMU), das BMVg und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seien hier Vorreiterbehörden und zuständig für die Umsetzung der Maßnahme.⁴⁴

Ob die Vorreiterbehörden auch dafür zuständig sein sollen, in den anderen Bundesministerien Datenlabore einzurichten, ist nicht erkennbar.

Das Bundeskanzleramt teilte dem Bundesrechnungshof im Februar 2022⁴⁵ mit, dass es bis dato einzelne ressortübergreifende Maßnahmen wie die Datenlabore oder *Chief Data Scientists* koordiniert habe. Die künftige Verantwortung für diese Aufgaben sei noch nicht geklärt.

7.2 Würdigung

Um Strategien erfolgreich umzusetzen, sollte eindeutig festgelegt werden, wer für die Umsetzung welcher Maßnahmen verantwortlich ist. Bei ressortübergreifenden Maßnahmen ist zudem festzulegen, wer die Umsetzung federführend koordiniert. Andernfalls besteht die Gefahr, dass niemand die Initiative ergreift oder sich Behörden gegenseitig blockieren oder behindern – z. B. wenn mehrere Behörden die Federführung jeweils bei sich sehen. Dann kann es zu Qualitätsverlusten, Doppelarbeit oder erheblichen Verzögerungen kommen.

Die Bundesregierung hat es bei allen ressortübergreifenden Maßnahmen der Datenstrategie versäumt, eine federführende Zuständigkeit festzulegen.

Das Bundeskanzleramt koordinierte zwar einzelne behördenübergreifende Maßnahmen. Diese „stillschweigende“ Federführung bietet jedoch einen erheblichen Interpretationsspielraum. Beispielsweise ist für den gemeinsamen Datenpool der Bundesbehörden (Beispiel 16) offen, wer die technische Basis für den gemeinsamen Datenaustausch bereitstellen soll. Zudem ist nicht sichergestellt, dass der Datenpool durch die übrigen Bundesministerien befüllt und genutzt wird. Auch im Falle der *Chief Data Scientists* (Beispiel 17) wäre eine eindeutige Festlegung der künftigen Zuständigkeit notwendig, um sicherzustellen, dass die dafür vorgesehenen 240 Mio. Euro die angestrebte Wirkung entfalten. Diese Maßnahme hat u. a. das Ziel, Daten, Plattformen und Kompetenzen behördenübergreifend stärker zu vernetzen, vgl. Ziele des Handlungsfeldes IV. Mögliche Synergien würden ungenutzt bleiben, wenn die Maßnahme nicht koordiniert und damit die Rolle der *Chief Data Scientists* in jedem Bundesministerium unterschiedlich interpretiert und umgesetzt wird.

⁴⁴ Datenstrategie der Bundesregierung, Maßnahme „Datenlabore“.

⁴⁵ E-Mail des Bundeskanzleramtes vom 18. Februar 2022.

Das Risiko, dass Maßnahmen der Datenstrategie nicht oder nur verzögert umgesetzt werden, ist noch höher, wenn Zuständigkeiten missverständlich oder unvollständig abgebildet werden. Wenn die Bundesregierung z. B. bei der Maßnahme „Datenlabore“ (Beispiel 18) Vorreiterbehörden, die bereits über solche Labore verfügen, als zuständig sieht, diese in den übrigen Ministerien einzurichten, entsteht ein „Zuständigkeitschaos“: Die Vorreiterbehörden können diese Aufgabe aufgrund des Ressortprinzips gar nicht leisten. Gleichzeitig sind die eigentlich zuständigen Bundesministerien nicht aufgeführt.

Ohne klare Zuständigkeiten für Maßnahmen, an denen mehrere Behörden beteiligt sind oder mitwirken, kann die Bundesregierung nicht sicherstellen, dass diese zügig und effektiv umgesetzt werden.

7.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Bundesregierung für alle Maßnahmen der Datenstrategie, an denen mehrere Behörden beteiligt sind, festlegt, welche Behörde wofür zuständig ist und wer die Umsetzung federführend koordinieren soll.

7.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat erklärt, dass Maßnahmen der Datenstrategie unter der Federführung mehrerer Bundesministerien stehen, weil diese ressortübergreifend von Relevanz seien.

7.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an der Auffassung fest, dass Maßnahmen mit ressortübergreifender Relevanz von einem Ressort federführend verantwortet werden sollten. Gerade bei solchen Maßnahmen ist es von zentraler Bedeutung, dass die Bundesregierung eindeutig regelt, wer die Aktivitäten der Bundesministerien koordinieren soll. Sonst nimmt sie in Kauf, dass die verschiedenen federführenden Bundesministerien übergreifende Aspekte nicht oder nicht ausreichend berücksichtigen oder zu lange benötigen, um sich interministeriell abzustimmen. So kann die Bundesregierung nicht sicherstellen, dass sie die ressortübergreifenden Maßnahmen zügig und effektiv umsetzt.

8 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Prüfungen untersucht, wie die Bundesregierung ihre Strategien zur Digitalisierung und

Informationstechnik steuert und umsetzt. Seine Erkenntnisse dazu hat er u. a. dem Bundeskanzleramt und dem Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik bereitgestellt.⁴⁶

Bei der Datenstrategie hat der Bundesrechnungshof nun ähnliche strukturelle Mängel festgestellt wie bei diesen Strategien. So hat die Bundesregierung bei der Datenstrategie

- auf „Bestandsmaßnahmen“ gesetzt und ihre Strategie nur teilweise zukunftsorientiert gestaltet (Tz. 2);
- unspezifische und nicht überprüfbare Ziele für die Themenbereiche formuliert (Tz. 3);
- versäumt, ihre Maßnahmen zielorientiert auszuwählen (Tz. 4);
- den Handlungsfeldern teils unpassende oder redundante Maßnahmen zugeordnet (Tz. 5);
- mögliche Wechselwirkungen und Abhängigkeiten der Maßnahmen weder berücksichtigt noch dokumentiert (Tz. 5);
- die Maßnahmen nicht nachvollziehbar priorisiert (Tz. 6) und
- versäumt, federführende Zuständigkeiten bei ressortübergreifenden Maßnahmen festzulegen (Tz. 7).

Im Ergebnis sieht der Bundesrechnungshof ein hohes Risiko, dass die Bundesregierung mit der Datenstrategie ihre datenpolitischen Ziele verfehlt. Er hat der Bundesregierung daher empfohlen, ihre Datenstrategie unter Berücksichtigung der Hinweise dieses Beratungsberichts grundlegend zu überarbeiten.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme angemerkt, dass

- sie sich auf eine Vielzahl zukunftsweisender Maßnahmen einigen konnte,
- ein breiter gesellschaftlicher Diskurs angestoßen worden und
- eine ausgesprochen hohe Motivation der beteiligten Fachebenen in allen Bundesministerien entstanden sei.

Dies habe dazu geführt, dass die deutsche Datenstrategie in vielen Ländern aufgegriffen worden sei und auch internationale Institutionen wie die Weltbank hierin eine Blaupause für Verwaltungsmodernisierung und eine Transformation der Wirtschaft sähen. Auch die im Ausschuss Digitale Agenda des Deutschen Bundestages angehörten Experten hätten die Datenstrategie positiv bewertet.⁴⁷

⁴⁶ Bericht an das Bundeskanzleramt nach § 88 Absatz 2 BHO „Kordinierung und Steuerung der digitalpolitischen Strategie der Bundesregierung“, Gz.: VII 5 - 2021 - 0082, sowie Bericht an das Bundeskanzleramt und den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik „IT-Steuerung des Bundes“, Gz.: VII 3 - 2020 - 0088; beide Berichte vom 24. November 2021, veröffentlicht auf der Webseite des Bundesrechnungshofes www.bundesrechnungshof.de.

⁴⁷ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw08-pa-digitale-agenda-805186>, zuletzt aufgerufen am 11. November 2022.

Die Bundesregierung hat eingeräumt, dass sie bei der Datenpolitik noch Optimierungspotenziale sieht. Sie beabsichtigt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei der Weiterentwicklung der Datenstrategie zu beachten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung seine Empfehlungen bei der geplanten neuen Datenstrategie umsetzen möchte. Er erwartet, dass die federführenden Ministerien diesen Prozess intensiv gestalten und alle Bundesministerien ihren aktiven Beitrag leisten.

Damit sich die Datenstrategie weg von einer Bestandsaufnahme hin zu einer echten Innovationsstrategie entwickelt, muss die Bundesregierung

- spezifische und überprüfbare Ziele für die Themenbereiche formulieren,
- die einzelnen Maßnahmen kritisch auf den jeweiligen Zielbeitrag hin überprüfen,
- überwiegend neue und innovative Maßnahmen in die Datenstrategie aufnehmen,
- Wechselwirkungen und Abhängigkeiten der Maßnahmen vollumfänglich abbilden,
- die Maßnahmen nachvollziehbar priorisieren und
- eindeutige Zuständigkeiten bei ressortübergreifenden Maßnahmen festlegen.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.