



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den

Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Steuerung und Koordinierung

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 - 0001755

29. März 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Verwaltungsdigitalisierung nicht ausreichend gesteuert

Bund und Länder konnten bis Ende 2022 nur 19 % ihrer digitalisierbaren Verwaltungsleistungen online anbieten. Das BMI sollte schneller die Voraussetzungen dafür schaffen, die öffentliche Verwaltung zu digitalisieren. Zentrale IT-Lösungen müssen bereitgestellt und föderale Digital- und IT-Strategien entwickelt werden.

Worum geht es?

Nach dem Onlinezugangsgesetz hätten Bund und Länder ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch online anbieten müssen. Dafür stellte der Bund 3,5 Mrd. Euro bereit. Zum Stichtag waren jedoch nur 19 % der digitalisierbaren Leistungen online verfügbar. Ein Grund hierfür ist, dass fachliche Vorgaben und technische Voraussetzungen zu spät vorlagen. Das hätte das BMI als Koordinator der Verwaltungsdigitalisierung sicherstellen müssen. Zudem hätte es zentrale IT-Lösungen, die die Behörden für die Digitalisierung benötigen, rechtzeitig bereitstellen müssen.

Was ist zu tun?

Das BMI sollte besser koordinieren. Es muss darauf hinwirken, dass die fachlichen und technischen Voraussetzungen rechtzeitig vorliegen. Gemeinsam mit den Ressorts hat es zentrale IT-Lösungen bereitzustellen, damit es nicht zu weiteren Verzögerungen und Parallelentwicklungen kommt. Der Bund sollte zudem auf eine föderale Digital- und IT-Strategie hinwirken, die den Rahmen für eine erfolgreiche Transformation der öffentlichen Verwaltung bildet.

Was ist das Ziel?

Steuergelder werden gezielt eingesetzt, um die digitale Verwaltungsmodernisierung voranzubringen. Die Verwaltungen von Bund und Ländern können auf zentrale IT-Lösungen und eine gemeinsame Strategie zugreifen, um Leistungen zügig, wirtschaftlich und sicher zu digitalisieren. Die Bürgerinnen und Bürger können online mit den Verwaltungen kommunizieren.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Einleitung	9
1.1	Digitalisierungsprogramme	10
1.2	Reifegradmodell	11
1.3	Haushaltsmittel	12
2	Geringe Fortschritte bei der Verwaltungsdigitalisierung	13
2.1	Digitalisierungsziele deutlich verfehlt	13
2.2	OZG-Booster weitgehend wirkungslos	16
2.3	BMI beschönigt den Fortschritt	17
3	Voraussetzungen für die Verwaltungsdigitalisierung zu spät geschaffen	18
3.1	Organisatorische und fachliche Voraussetzungen lagen erst nach über zwei Jahren vor	18
3.1.1	Sachverhalt	18
3.1.2	Würdigung	21
3.1.3	Empfehlung	22
3.1.4	Stellungnahme des BMI	22
3.1.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	23
3.2	Bundesportal und Vorgaben für den Portalverbund zu spät bereitgestellt	23
3.2.1	Sachverhalt	23
3.2.2	Würdigung	24
3.2.3	Empfehlung	25
3.2.4	Stellungnahme des BMI	25
3.2.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	25
4	Einsparpotenziale zentraler IT-Lösungen nicht ausgeschöpft	26
4.1	Digitalisierungsprogramm Bund: Zentrale IT-Lösungen fehlen	26
4.1.1	Sachverhalt	26

4.1.2	Würdigung	28
4.1.3	Empfehlung	28
4.1.4	Stellungnahme des BMI	29
4.1.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	29
4.2	Digitalisierungsprogramm Föderal: Potenziale zentraler IT-Lösungen unzureichend erschlossen	30
4.2.1	Sachverhalt	30
4.2.2	Würdigung	33
4.2.3	Empfehlung	33
4.2.4	Stellungnahme des BMI	34
4.2.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	35
5	Föderale Digital- und IT-Strategien fehlen	35
5.1	Sachverhalt	35
5.2	Würdigung	36
5.3	Empfehlung	37
5.4	Stellungnahme des BMI	38
5.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	38

Abkürzungsverzeichnis

B

BAföG *Bundesausbildungsförderungsgesetz*
BKN *Basiskomponente Nachweisabruf*
BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*
Bundesportal *Verwaltungsportal des Bundes*

E

EfA-Lösungen *Einer-für-Alle-Lösungen*

F

FINK *Föderiertes Identitätsmanagement interoperabler Nutzerkonten*
FITKO *Föderale IT-Kooperation*
FMS *Formular-Management-System*

G

GSB *Government Site Builder*

I

ITSiV-PV *IT-Sicherheitsverordnung Portalverbund*

N

NEGS *Nationale E-Government-Strategie*

O

OZG *Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen*
OZG-Umsetzungskonzept *OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung*

P

PKI *Public Key Infrastructure*
PVOG *Portalverbund Online-Gateway*

Q

QES *Qualifizierte Elektronische Signatur*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

V

VZÄ *Vollzeitäquivalente*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Nach dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz OZG) wären Bund und Länder verpflichtet gewesen, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch online anzubieten. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sollte die Umsetzung des OZG steuern und koordinieren. Dazu richtete es zwei Programme ein: Das Digitalisierungsprogramm Bund für die Verwaltungsleistungen des Bundes und das Digitalisierungsprogramm Föderal für die Verwaltungsleistungen, die Bund und Länder gemeinsam erbringen. Der Bund stellte insgesamt 3,5 Mrd. Euro für die OZG-Umsetzung zur Verfügung, von denen Bund und Länder bis Ende 2022 etwa die Hälfte verausgabten. (Tz. 1)
- 0.2 Bund und Länder haben das Ziel, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 online verfügbar zu machen, deutlich verfehlt. Bislang sind erst 19 % der digitalisierbaren Verwaltungsleistungen online verfügbar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Bund und Länder eine Verwaltungsleistung schon dann als online verfügbar werteten, wenn diese in einer Kommune online verfügbar war. Tatsächlich haben Bund und Länder im Digitalisierungsprogramm Föderal nur drei der 35 hoch priorisierten OZG-Leistungen deutschlandweit online verfügbar gemacht. (Tz. 2)
- 0.3 Das BMI stellte nicht sicher, dass die Voraussetzungen für die Umsetzung des OZG rechtzeitig geschaffen wurden. Es benötigte fast die Hälfte der im OZG vorgegebenen Umsetzungsfrist, um zu klären, welche Verwaltungsleistungen in welchem Umfang und in welcher Reihenfolge zu digitalisieren waren. Eine erfolgreiche Digitalisierung innerhalb der ohnehin schon knappen Frist bis Ende des Jahres 2022 war dadurch unrealistisch. Um weitere Verzögerungen zu verhindern, hat das BMI eine Planung vorzulegen, wie es die Umsetzung des OZG künftig übergreifend steuern und koordinieren wird.

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass die Planungen im Digitalisierungsprogramm Bund bereits aktualisiert worden seien. Im Digitalisierungsprogramm Föderal werde dies aktuell erarbeitet. Zudem hat es betont, dass die Länder und die anderen Bundesressorts mitverantwortlich dafür seien, die Voraussetzungen für die Umsetzung des OZG zu schaffen.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass das BMI nicht allein sämtliche organisatorischen und fachlichen Grundlagen schaffen konnte. Gerade weil das OZG arbeitsteilig umgesetzt wird, wären jedoch frühzeitig einheitliche Vorgaben erforderlich gewesen. So hätte das BMI in seiner Rolle als Koordinator z. B. darauf hinwirken müssen, dass frühzeitig festgelegt wird, wie der Digitalisierungsgrad von Verwaltungsleistungen zu messen ist (Reifegradmodell). Zum Start der Umsetzungsprojekte war damit unklar, wie Verwaltungsleistungen digitalisiert werden müssen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMI für die weitere Umsetzung des OZG nunmehr unverzüglich eine zeitlich und inhaltlich realistische Planung erstellen sollte. (Tz. 3.1)

- 0.4 Das OZG verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen den Bürgerinnen und Bürgern über Portale anzubieten. Diese sollten zu einem Portalverbund zusammengeschlossen werden. Das BMI stellte sein Bundesportal erst Mitte 2020 zur Verfügung. Die Bundesbehörden hatten in der Folge wenig Zeit, ihre Verwaltungsleistungen fristgerecht darin zu digitalisieren und online zu stellen. Die Sicherheitsverordnung für den Portalverbund erließ das BMI erst im Januar 2022. Dadurch wussten die Beteiligten nicht verbindlich, was zu tun war, um die IT-Sicherheit des Portalverbundes zu gewährleisten. Das BMI hat die technischen Lösungen und Regelungen für die Umsetzung des OZG künftig rechtzeitig bereitzustellen.

Das BMI hat die Auffassung vertreten, das Bundesportal sei weitestgehend fristgerecht umgesetzt worden. Zudem habe es alle Kernanforderungen für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Digitalisierungsprogramm Bund kommuniziert. Derzeit arbeite es daran, das Bundesportal OZG-konform auszubauen. Zur verspätet bereitgestellten Sicherheitsverordnung für den Portalverbund hat das BMI nicht Stellung genommen.

Die Einschätzung, das im Januar 2017 beschlossene Bundesportal sei fristgerecht umgesetzt worden, ist nicht nachvollziehbar. Erst Mitte 2020 stand die erste Ausbaustufe bereit, also dreieinhalb Jahre nach dem Beschluss, ein Portal einzurichten. Damit konnten Bundesbehörden erst zweieinhalb Jahre vor Ende der OZG-Frist damit beginnen, ihre Verwaltungsleistungen im Bundesportal zu digitalisieren. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMI sicherstellen muss, dass die technischen Lösungen und Regelungen für die Umsetzung des OZG künftig frühzeitig bereitstehen. (Tz. 3.2)

- 0.5 Seit dem Jahr 2015 will die Bundesregierung IT-Lösungen konsolidieren und damit die Komplexität der IT-Landschaft des Bundes reduzieren. Das BMI steuert das Programm, das diese zentralen IT-Lösungen bereitstellt (Dienstekonsolidierung). Ihm gelang es jedoch weder, vorhandene IT-Lösungen fristgerecht für die OZG-Umsetzung zu ertüchtigen, noch neue IT-Lösungen dafür zu entwickeln. In der Folge entwickelten Bundesbehörden für gleiche Funktionen (z. B. Verwaltung von Online-Formularen) teilweise eigene IT-Lösungen. Dieser „Wildwuchs“ in der IT-Landschaft des Bundes muss nachträglich wieder konsolidiert werden. Das BMI sollte deshalb künftig zentrale IT-Lösungen für die Umsetzung des OZG zeitgerecht bereitstellen, um weiteren Doppel- und Mehrfachentwicklungen entgegenzuwirken.

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es mit der sogenannten Fertigungsstraße, die die Bundesbehörden bei der Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen unterstützt, zentrale IT-Lösungen mit Konsolidierungswirkung bereitgestellt habe. So sei die IT-Lösung für das Formularmanagement inzwischen in die Strategie der Dienstekonsolidierung aufgenommen und nun architekturkonform.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass einzelne zentrale IT-Lösungen u. a. in der Fertigungsstraße eingesetzt werden. Allerdings digitalisieren die Bundesbehörden die meisten ihrer Verwaltungsleistungen außerhalb der Fertigungsstraße. Dafür

benötigen sie zentrale IT-Lösungen des Bundes, z. B. für die elektronische Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass das BMI zentrale IT-Lösungen für die Umsetzung des OZG künftig zeitgerecht bereitstellen muss. (Tz. 4.1)

- 0.6 Im Digitalisierungsprogramm Föderal sahen Bund und Länder in der Wiederverwendung zentraler IT-Lösungen den Vorteil, unterschiedliche Lösungen mit denselben Funktionen zu vermeiden. Sie entwickelten jedoch zunächst vor allem IT-Lösungen, die ihre verschiedenen IT-Landschaften miteinander verknüpften, aber keine Wiederverwendungspotenziale aufwiesen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMI die Bundesmittel bei der föderalen OZG-Umsetzung einsetzt, um die Bereitstellung zentraler IT-Lösungen mit einem hohen Wiederverwendungspotenzial voranzubringen.

Das BMI hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen und seine Aktivitäten künftig auf höchstmögliche Wiederverwendungspotenziale zu fokussieren. (Tz. 4.2)

- 0.7 Der IT-Planungsrat beauftragte im Juni 2020 die Föderale IT-Kooperation (FITKO), eine Projektplanung für eine föderale Digital- und IT-Strategie zu erarbeiten. Als die Planung vorlag, setzte sich das BMI im Oktober 2021 mit Hinweis auf fehlende Personalressourcen dafür ein, das Projekt zu verschieben. Eine föderale Digital- und IT-Strategie liegt bislang nicht vor. Damit bleibt offen, wie Bund und Länder künftig ebenen- und länderübergreifend zusammenwirken wollen, um die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung wirtschaftlich und sicher zu bewältigen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, darauf hinzuwirken, dass das gestoppte Projekt umgehend wieder aufgenommen wird.

Das BMI hat auf die Zuständigkeit des IT-Planungsrates für eine föderale IT- und Digitalstrategie hingewiesen und die Komplexität des angestoßenen Digitalisierungsprozesses betont. Es habe dabei auf zahlreiche gemeinsame Aktivitäten von Bund und Ländern hingewirkt. Ein eigenes Versäumnis in diesem Zusammenhang weist es von sich.

Der Bundesrechnungshof erkennt die umfangreichen Aktivitäten des BMI im Digitalisierungsprogramm Föderal an. Zu seiner Kritik, es habe darauf hingewirkt, den Prozess zur Erstellung einer föderalen Digital- und IT-Strategie zu verschieben, hat es jedoch nicht Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass sich das BMI für eine Wiederaufnahme dieses Prozesses einsetzt. (Tz. 5)

1 Einleitung

Im August 2017 trat das OZG in Kraft.¹ Bund und Länder wären danach verpflichtet gewesen,

- bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch online über Verwaltungsportale anzubieten,²
- ihre Portale, über die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen können, zu einem Portalverbund zu verknüpfen,³
- im Portalverbund Nutzerkonten bereitzustellen, über die sich Nutzerinnen und Nutzer einheitlich identifizieren können.⁴

Im Januar 2023 legte das BMI den Entwurf für ein OZG-Änderungsgesetz vor. Dieser sieht keine Umsetzungsfrist mehr vor.

In Deutschland bieten alle Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) Verwaltungsleistungen an. Dabei können Rechtsetzung und Vollzug auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen liegen. Jeder Verwaltungsleistung ist daher ein Typ zugeordnet, der die Zuständigkeiten in Bezug auf die Verwaltungsebenen beschreibt (Tabelle 1).

Tabelle 1

Typen der Verwaltungsleistungen

Leistungstyp	Regelungskompetenz	Vollzugskompetenz
Typ 1	Bund	Bund
Typ 2	Bund	Länder oder Kommunen
Typ 3	Bund (Abweichungsrecht ⁵)	Länder oder Kommunen
Typ 4	Länder	Länder oder Kommunen
Typ 5	Kommunen	Kommunen

Quelle: BMI.

¹ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250).

² § 1 Absatz 1 OZG.

³ § 1 Absatz 2 OZG.

⁴ § 3 Absatz 2 Satz 1 OZG.

⁵ Den Ländern steht nach Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz ein sog. Abweichungsrecht zu. Sie können in bestimmten Fällen vom Bundesrecht abweichen und eigene Regelungen treffen, z. B. beim Umweltrecht, der Grundsteuer, bei der Hochschulzulassung und dem Hochschulabschluss.

1.1 Digitalisierungsprogramme

Das BMI hat die Aufgabe, die Umsetzung des OZG zu steuern und zu koordinieren.⁶ Dazu richtete es zwei Programme ein:

- Im **Digitalisierungsprogramm Bund** steuert und koordiniert das BMI ressortübergreifend die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen des Bundes (Typ 1). Die Bundesministerien setzen diese in ihren Geschäftsbereichen um.
- Im **Digitalisierungsprogramm Föderal** steuert und koordiniert das BMI gemeinsam mit der FITKO⁷ überwiegend⁸ die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen der Typen 2 und 3. Bund und Länder haben die Verwaltungsleistungen hier in 14 Themenfelder (z. B. Themenfeld „Familie und Kind“) gegliedert, für die jeweils ein Bundesministerium und ein Land federführend zuständig sind.

Bund und Länder gehen davon aus, dass nicht alle Verwaltungsleistungen digitalisierbar sind. Sie unterscheiden dabei zwischen faktischen⁹, rechtlichen¹⁰ und wirtschaftlichen¹¹ Unmöglichkeiten.¹²

Im Juni 2018 beschlossen Bund und Länder, über 6 000 Verwaltungsleistungen thematisch in 575 OZG-Leistungsbündeln (sog. OZG-Leistungen) zusammenzufassen. Im Digitalisierungsprogramm Bund werden 115 dieser OZG-Leistungen digitalisiert, im Digitalisierungsprogramm Föderal 460. Das Beispiel 1 verdeutlicht, wie Verwaltungsleistungen zu OZG-Leistungen gebündelt sind.

⁶ BMI, Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung - Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“, Beschluss der Bundesregierung in der Kabinetsitzung vom 16. November 2018. ([Link](#))

⁷ Die FITKO ist eine Anstalt Öffentlichen Rechts (AöR) mit Sitz in Frankfurt am Main. Sie wurde im Januar 2020 gegründet. Träger sind der Bund und alle Länder.

⁸ Tatsächlich umfasst das Digitalisierungsprogramm Föderal auch Verwaltungsleistungen der Leistungstypen 4 und 5 sowie Mischleistungstypen. Siehe BMI, Digitalisierungsleitfaden Föderal. ([Link](#))

⁹ Die Verwaltungsleistung kann faktisch nicht digitalisiert werden (z. B. Durchführung einer Impfung).

¹⁰ Die Verwaltungsleistung soll aufgrund besonderer Sicherheitsanforderungen oder rechtlicher Vorgaben nicht digitalisiert werden.

¹¹ Die Verwaltungsleistung tritt nur in sehr geringen Fallzahlen auf, fällt zukünftig weg oder Kosten und Nutzen einer Digitalisierung würden in einem groben Missverhältnis stehen.

¹² BMI, Arbeitshilfe „Hinweise zur OZG-Auslegung - Leistungsbegriff“ des OZG-Leitfaden Föderal. ([Link](#))

Beispiel 1

OZG-Leistung „Zulassung für reglementierte Berufe“

Die OZG-Leistung „Zulassung für reglementierte Berufe“ bündelt 149 Verwaltungsleistungen wie

- Verwaltungsleistungen, in denen Fachärzte unterschiedlicher Fachrichtungen Anträge auf Anerkennung ihrer fachlichen Qualifikation stellen können,
- Verwaltungsleistungen, in denen verschiedene Berufsgruppen ihre Approbation beantragen können,
- Verwaltungsleistungen, in denen verschiedene Berufsgruppen die Erlaubnis zum Führen einer Berufsbezeichnung beantragen können,
- Verwaltungsleistungen, in denen verschiedene Berufsgruppen Anträge auf Zulassung zu Prüfungen (wie „Zahnärztliche Prüfung“ oder „Prüfung zum Patentanwalt“ etc.) stellen können oder
- die Verwaltungsleistung „Prüfungen von Gefahrengutfahrern - Anmeldung“.

1.2 Reifegradmodell

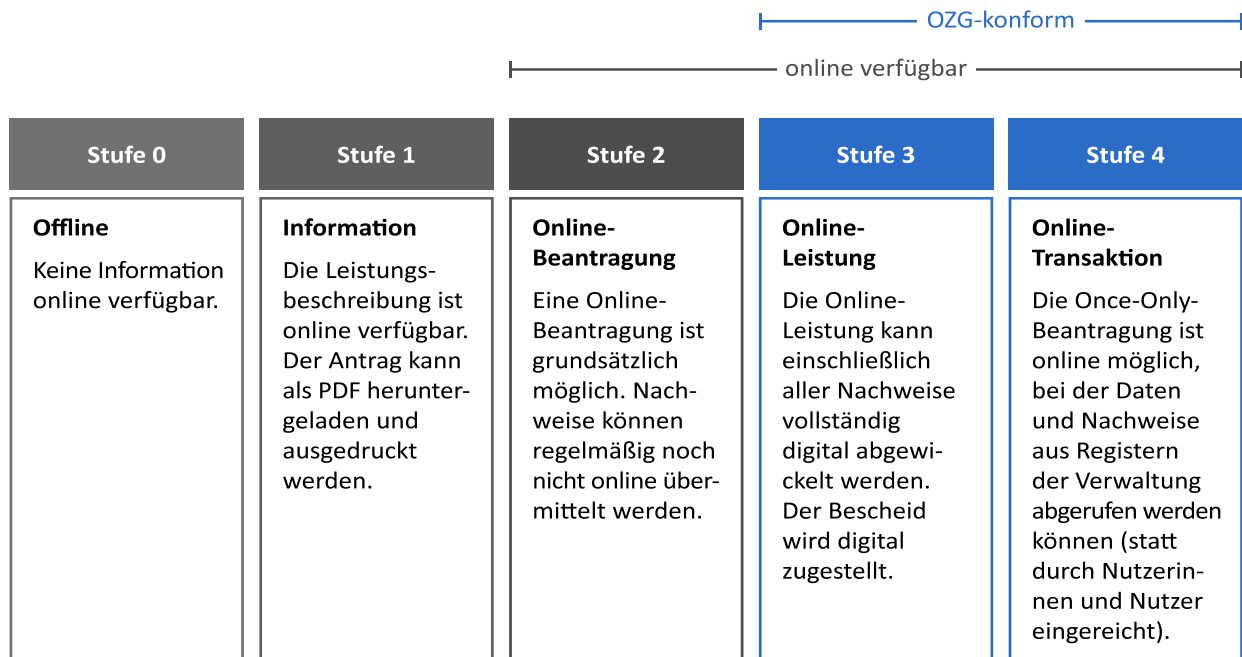
Das OZG legt nicht im Detail fest, wie Verwaltungsleistungen online anzubieten sind. Bund und Länder nutzen daher Reifegradmodelle, mit denen sie bewerten, ob und wie weit Verwaltungsleistungen online verfügbar sind. Die Digitalisierungsprogramme Bund und Föderal arbeiten mit dem in Abbildung 1 dargestellten Modell. Dieses umfasst fünf Reifegrade mit den Stufen 0 bis 4. Mit Erreichen des Reifegrades 3 gilt eine Verwaltungsleistung als OZG-konform umgesetzt. Dies ist der Fall, sobald Nutzerinnen und Nutzer eine Verwaltungsleistung vollständig digital abwickeln können. Dazu müssen sie

- den Antrag online ausfüllen,
- diesen digital übermitteln,
- digital bezahlen,
- online mit der sachbearbeitenden Stelle kommunizieren,
- einen digitalen Bescheid erhalten und
- diesem online widersprechen können.

Abbildung 1

Erst ab Stufe 3 sind Verwaltungsleistungen OZG-konform

Die OZG-Konformität von Verwaltungsleistungen richtet sich nach dem Reifegradmodell.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.¹³

1.3 Haushaltsmittel

Ursprünglich plante der Bund, in den Jahren 2018 bis 2022 insgesamt 500 Mio. Euro für die Umsetzung des OZG auszugeben. Um die Digitalisierung zu beschleunigen, stellte er mit dem „Corona-Konjunkturpaket“¹⁴ für die Jahre 2020 bis 2022 weitere 3 Mrd. Euro zusätzlich bereit. Diese verteilten sich wie folgt:

- 1,5 Mrd. für das Digitalisierungsprogramm Föderal,
- 0,6 Mrd. für das Digitalisierungsprogramm Bund und
- 0,9 Mrd. für die Entwicklung digitaler Infrastrukturen (für Bund, Länder und Kommunen).

Diese Mittel schöpften Bund und Länder in den vergangenen Jahren nur zur Hälfte aus (siehe Abbildung 2).

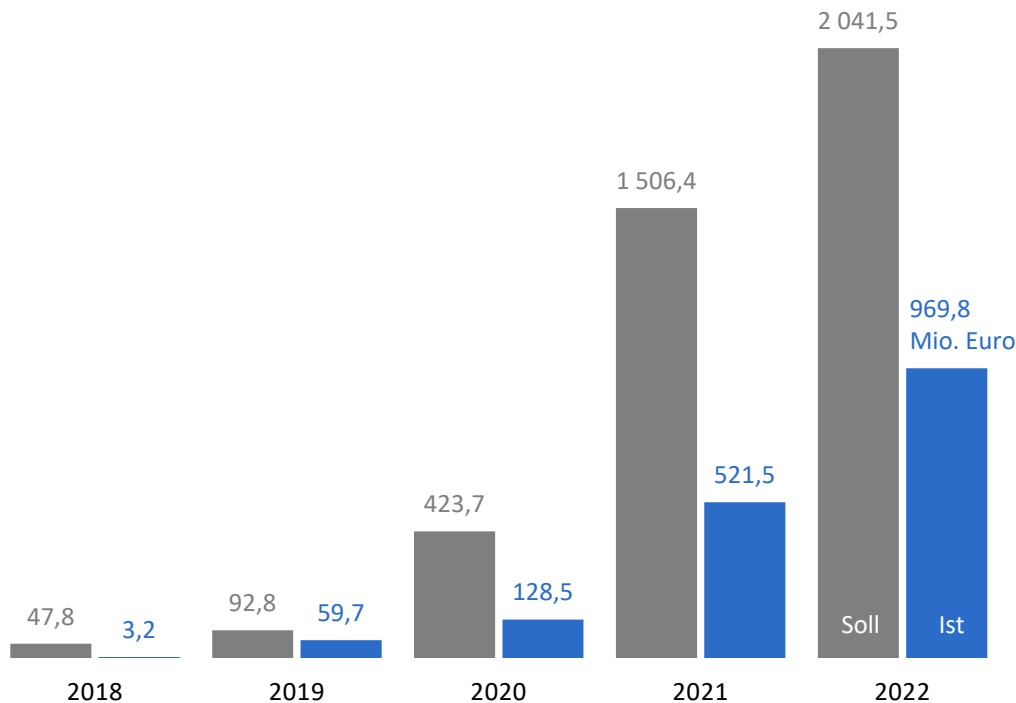
¹³ BMI, Digitalisierungsleitfaden, Kapitel 2.2. ([Link](#))

¹⁴ Konjunkturpaket „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“. Beschluss des Bundeskabinetts vom 12. Juni 2020, Verabschiedung von Bundestag und Bundesrat vom 29. Juni 2020. ([Link](#))

Abbildung 2

Bund und Länder schöpften die Mittel für die OZG-Umsetzung nur zur Hälfte aus

Der Bund stellte in den Jahren 2018 bis 2022 insgesamt 4,1 Mrd. Euro für die Digitalisierung der Verwaltungen in Bund und Ländern bereit.¹⁵ Davon waren 3,5 Mrd. Euro für die Umsetzung des OZG vorgesehen. Rund 52 % der OZG-Mittel blieben ungenutzt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Soll und Ist-Werte 2018 bis 2021: Bundeshaushaltspläne 2018 bis 2022. Ist-Wert 2022: HKR-Daten, Stand 31. Dezember 2022.

2 Geringe Fortschritte bei der Verwaltungsdigitalisierung

2.1 Digitalisierungsziele deutlich verfehlt

Bund, Länder und Kommunen erfassen ihre Fortschritte bei der Umsetzung des OZG in dem sogenannten OZG-Umsetzungskatalog. Dieser umfasste im Dezember 2022 insgesamt 6 852 Verwaltungsleistungen¹⁶. 659 dieser Verwaltungsleistungen (10 %) stuften Bund und Länder

¹⁵ Kapitel 0602, Titelgruppe 03, Titel 532 38 „Verwaltungsdigitalisierung“. ([Link](#))

¹⁶ Stand 16. Dezember 2022. ([Link](#))

als nicht digitalisierbar ein.¹⁷ Die übrigen 6 193 Verwaltungsleistungen wiesen folgende Reifegrade auf¹⁸:

- Eine Verwaltungsleistung den Reifegrad 4,
- 336 Verwaltungsleistungen (5 %) den Reifegrad 3 (OZG-konform, siehe Abbildung 1),
- 859 Verwaltungsleistungen (14 %) den Reifegrad 2,
- 4 997 Verwaltungsleistungen (81 %) sind nicht online verfügbar (Reifegrad 0 oder 1 oder kein Reifegrad vermerkt)¹⁹.

Dabei werteten Bund und Länder die gesamte Verwaltungsleistung als online verfügbar, sobald sie in einer Kommune online verfügbar ist. Der Reifegrad einer Verwaltungsleistung stellt also lediglich den höchsten Reifegrad in einer Kommune dar. Er gibt nicht wieder, wie viele Nutzerinnen und Nutzer in Deutschland tatsächlich online Zugang zu dieser Verwaltungsleistung haben.

Beispiel 2

Die OZG-Leistung „Fischerei“ bündelt 33 Verwaltungsleistungen, darunter auch die Verwaltungsleistung „Urlaubsfischereischein (inklusive Verlängerung) Genehmigung“²⁰. Bund und Länder ordnen dieser Leistung den Reifegrad 3 zu. Sie kann aktuell nur in Schleswig-Holstein und in der Stadt Hamm in Nordrhein-Westfalen beantragt werden.²¹ In anderen Ländern oder Kommunen ist sie nicht online verfügbar.²²

Zum Ende der OZG-Umsetzungsfrist waren im Digitalisierungsprogramm Föderal 83 % der digitalisierbaren Verwaltungsleistungen noch nicht online verfügbar, im Digitalisierungsprogramm Bund lag dieser Anteil bei 73 % (siehe Abbildung 3).

¹⁷ Bundesministerium des Innern und für Heimat, OZG-Umsetzungskatalog, Stand 16. Dezember 2022, OZG-Informationsplattform. ([Link](#))

¹⁸ Ebenda.

¹⁹ Dazu zählen nicht die Verwaltungsleistungen, die Bund und Länder als nicht digitalisierbar eingestuft haben.

²⁰ Verwaltungsleistung Kennung 99042018006000.

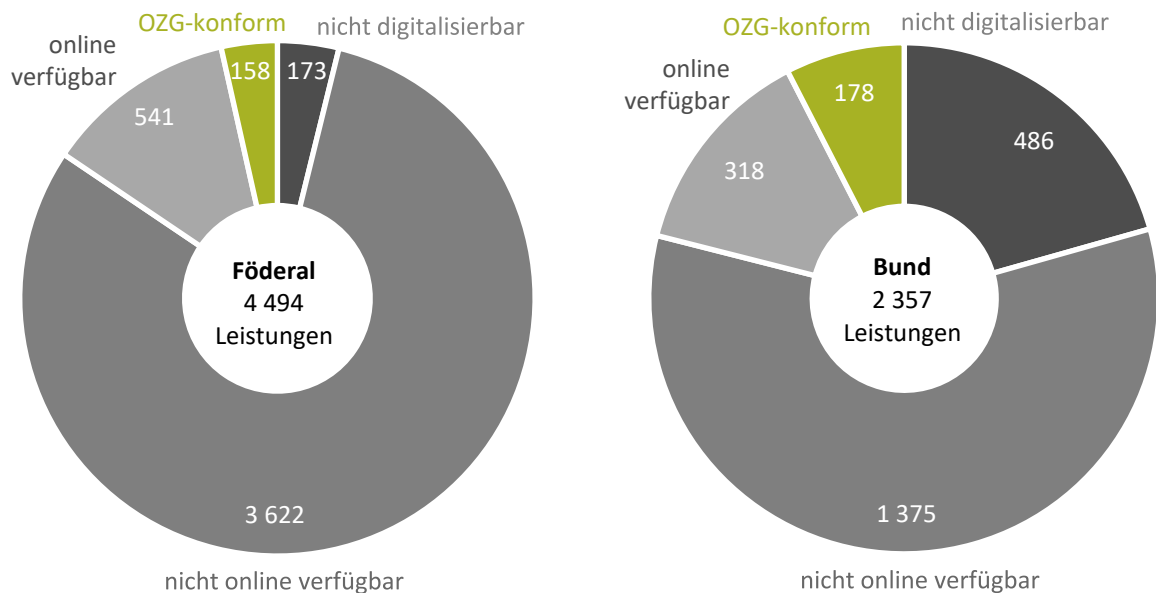
²¹ Recherche über das Bundesportal. ([Link](#))

²² Bundesministerium des Innern und für Heimat, OZG-Umsetzungskatalog, Stand 16. Dezember 2022, OZG-Informationsplattform. ([Link](#))

Abbildung 3

Nur ein Bruchteil der digitalisierbaren Verwaltungsleistungen waren bis Ende 2022 OZG-konform digitalisiert

Der Bund stellte 10 % seiner digitalisierbaren Verwaltungsleistungen OZG-konform zur Verfügung, Länder und Kommunen nur 4 %.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.²³

Im **Digitalisierungsprogramm Bund** sind circa 10 % der 1 871 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen²⁴ im Reifegrad 3 und 17 % im Reifegrad 2 verfügbar. Circa 21 % seiner Verwaltungsleistungen stuft der Bund als nicht digitalisierbar ein.²⁵

Im **Digitalisierungsprogramm Föderal** erreichten circa 4 % der digitalisierbaren 4 321 Verwaltungsleistungen²⁶ in mindestens einem Land oder einer Kommune den Reifegrad 3 und 13 % den Reifegrad 2. Circa 4 % der Verwaltungsleistungen stuften Bund und Länder als nicht digitalisierbar ein.²⁷

²³ Bundesministerium des Innern und für Heimat, OZG-Umsetzungskatalog, Stand 16. Dezember 2022, OZG-Informationsplattform. ([Link](#))

²⁴ Ebenda.

²⁵ Ebenda.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Ebenda.

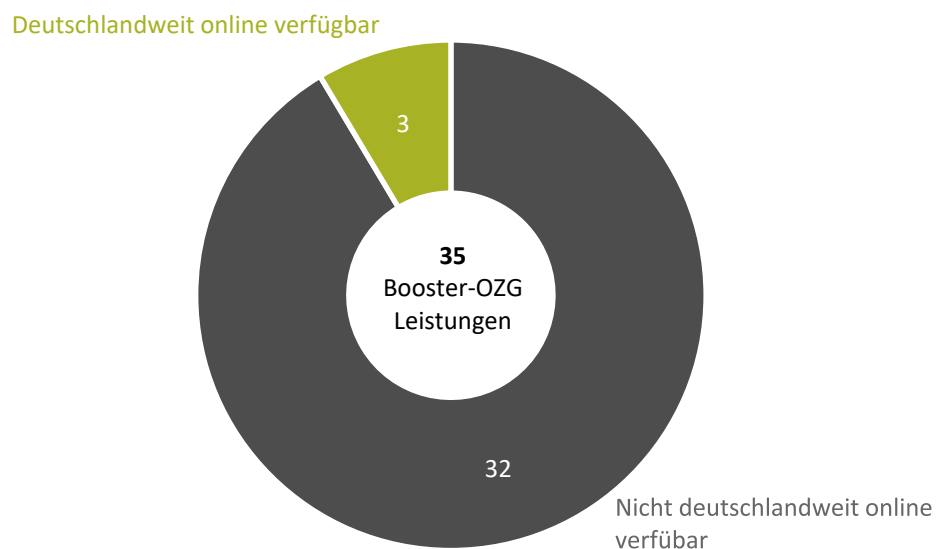
2.2 OZG-Booster weitgehend wirkungslos

Im Mai 2022 beschloss der IT-Planungsrat²⁸, 35 OZG-Leistungen im Digitalisierungsprogramm Föderal priorisiert umzusetzen (OZG-Booster).²⁹ Mindestens eine der darin gebündelten Verwaltungsleistungen wollten Bund und Länder bis Ende 2022 deutschlandweit ausrollen, d. h. in allen Ländern und dort in allen Kommunen online verfügbar machen. Abbildung 4 stellt den Stand der Verfügbarkeit der Booster-OZG-Leistungen dar.

Abbildung 4

Nur drei Booster-OZG-Leistungen³⁰ deutschlandweit online verfügbar

Zwei Monate vor Ende der OZG-Umsetzungsfrist waren nur drei von 35 OZG-Leistungen, die Bund und Länder hochpriorisiert umsetzen wollten, deutschlandweit online verfügbar.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.

²⁸ Der IT-Planungsrat koordiniert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Fragen der IT und steuert Vorhaben zu Fragen des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens (E-Government). Siehe: § 1 Absatz 1 Satz 1 des IT-Staatsvertrags (Vertrag über die Errichtung des IT-PLR und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c Grundgesetz). ([Link](#))

²⁹ Beschluss 2022/20 des IT-Planungsrates vom 2. Mai 2022. ([Link](#))

³⁰ Es handelt sich um folgende OZG-Leistungen: BAföG, Überbrückungshilfe, Online-Anzeige.

2.3 BMI beschönigt den Fortschritt

Der Bundesrechnungshof prüft begleitend seit dem Jahr 2018 die OZG-Umsetzung. Dabei stellte er u. a. fest, dass das BMI den Erfolg der OZG-Umsetzung in seinem öffentlichen Dashboard³¹ beschönigte.

Das BMI stellte den Fortschritt gegenüber der Öffentlichkeit mit folgenden Unschärfen dar:

- Es bezeichnete auch solche OZG-Leistungen als „online verfügbar“, die erst den Reifegrad 2 erreicht hatten. OZG-konform umgesetzt sind Verwaltungsleistungen ab Reifegrad 3 (siehe Abbildung 1).
- Es leitete den Reifegrad einer OZG-Leistung von der darin gebündelten Verwaltungsleistung ab, die den höchsten Reifegrad aufwies. Dies galt selbst dann, wenn alle anderen darin gebündelten Verwaltungsleistungen einen geringeren Reifegrad aufwiesen oder wenn deren Reifegrad noch nicht bewertet war (siehe Beispiel 1). Im Digitalisierungsprogramm Föderal galt eine OZG-Leistung bereits als „online verfügbar“, wenn eine einzelne Verwaltungsleistung aus dem Leistungsbündel in nur einer Kommune den Reifegrad 2 erreicht hatte (siehe Beispiel 2).

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das BMI wiederholt auf, die Fortschritte bei der OZG-Umsetzung gegenüber der Öffentlichkeit realistischer darzustellen.³²

Die Darstellung des BMI zum OZG-Fortschritt weicht weiterhin stark von dem tatsächlichen Umsetzungsstand ab. So wies das OZG-Dashboard im November 2022 insgesamt 88 % aller OZG-Leistungen des Bundes als „online verfügbar“ (Reifegrad 2) aus. Das BMI stellte dort nicht dar, dass tatsächlich nur 10 % der in diesen OZG-Leistungen gebündelten Verwaltungsleistungen den Reifegrad 3 und 17 % den Reifegrad 2 erreicht hatten.

³¹ Dashboard OZG-Umsetzung. ([Link](#))

³² Rechnungsprüfungsausschuss, 20. Wahlperiode, 7. Sitzung, Protokoll-Nr. 20/7. ([Link](#))

3 Voraussetzungen für die Verwaltungsdigitalisierung zu spät geschaffen

3.1 Organisatorische und fachliche Voraussetzungen lagen erst nach über zwei Jahren vor

3.1.1 Sachverhalt

Das Ziel, alle Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern bis Ende 2022 auch online anzubieten, genoss hohe politische Priorität. Der Bund hatte im Jahr 2017 die fünfjährige Umsetzungsfrist gewählt, um Tempo in die Digitalisierung zu bringen.³³ Sowohl die vorherige als auch die aktuelle Bundesregierung betonten die Digitalisierung der Verwaltung und die Umsetzung des OZG in ihren Koalitionsverträgen.^{34, 35} Auch in ihrer neuen Digitalstrategie vom August 2022 verankerte die Bundesregierung die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und die Weiterentwicklung des OZG.³⁶

Das BMI sollte die Umsetzung des OZG steuern und koordinieren. Dafür musste es zunächst mit den anderen Ressorts und den Ländern klären, welche Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und wie diese zu priorisieren sind. Außerdem setzte es ein Programmmanagement auf.

Leistungsklärung

Das BMI klärte ab Dezember 2017 in einer Workshop-Serie, welche Verwaltungsleistungen Bund, Länder und Kommunen digitalisieren sollen. Als Ergebnis legte es im April 2018 einen OZG-Umsetzungskatalog vor.³⁷

³³ BMI, Meldung vom 15. März 2022. ([Link](#))

³⁴ Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei (SPD), Bündnis 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, 20. Legislaturperiode, Seite 12. ([Link](#))

³⁵ Koalitionsvertrag zwischen Christlich Demokratischer Union (CDU), Christlich-Sozialer Union (CSU) und SPD „Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“, 19. Legislaturperiode, Seite 45. ([Link](#))

³⁶ Digitalstrategie der Bundesregierung vom 31. August 2022, „Gemeinsam digitale Werte schöpfen“. ([Link](#))

³⁷ BMI, OZG-Umsetzungskatalog vom 30. April 2018. ([Link](#))

Leistungspriorisierung

Die zuständigen Bundes- und Landesministerien begannen im Juni 2018 damit, die Verwaltungsleistungen des ersten Themenfelds³⁸ zu priorisieren. Der größte Teil der Verwaltungsleistungen war bis zur zweiten Jahreshälfte 2019 priorisiert.³⁹ Die Priorisierung des letzten Themenfelds begann im Februar 2020 und wurde im Juli 2020 abgeschlossen.

Programmmanagement der Digitalisierungsprogramme

Um die OZG-Umsetzung themenfeldübergreifend zu steuern, beschloss die Bundesregierung im November 2018 das vom BMI erarbeitete „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung“ (OZG-Umsetzungskonzept).⁴⁰ Dieses sah vor, dass das BMI ein Programmmanagement für das Digitalisierungsprogramm Bund und (gemeinsam mit der FITKO) ein Programmmanagement für das Digitalisierungsprogramm Föderal einrichtet.

Im März 2019 legten das BMI und die FITKO ein Konzept vor, das die Rollen und Aufgaben des Programmmanagements erläuterte. Bund und Länder waren sich einig, dass der Erfolg der Digitalisierungsprogramme maßgeblich von den übergreifenden Programmmanagements abhängt.

Personelle Ausstattung

Im Mai 2018 richtete das BMI das Referat Digitale Gesellschaft (DG) II 4 ein.⁴¹ Dessen Aufgabe war es, die Digitalisierungsprogramme Bund und Föderal zu steuern und zu koordinieren. Ab dem Jahr 2019 verfügte das BMI dafür über 19 Planstellen/Stellen.

Im Juni 2019 gehörten dem Referat sieben Vollzeitäquivalente (VZÄ)⁴² an. Im November 2020 forderte der Bundesrechnungshof das BMI auf, für die Umsetzung des OZG die notwendigen Personalressourcen durchgehend bereitzustellen.⁴³ Im November 2022 verfügte das Referat⁴⁴ über 12,85 VZÄ.

³⁸ Themenfeld Familie und Kind.

³⁹ BMI, Berichte für OZG-Leistungen, OZG-Informationsplattform, Stand: 30. November 2022. ([Link](#))

⁴⁰ BMI, Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung - Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“, Beschluss der Bundesregierung in der Kabinetsitzung vom 16. November 2018. ([Link](#))

⁴¹ Die Aufgaben dieses Referates nahmen zuvor andere Organisationseinheiten des BMI, insbesondere das Referat O 9, wahr. Bundesrechnungshof, Gz.: VII 3 - 2018 - 0594, Abschließende Mitteilung an das BMI über die Prüfung „Digitalisierungsprogramm/Portalverbund, Teil 1 – Digitalisierungsprogramm und Umsetzung des Onlinezugangsgesetz“ vom 22. Januar 2020. ([Link](#))

⁴² Das Vollzeitäquivalent ist eine Hilfsgröße bei der Messung von Arbeitszeit. Sie ist definiert als die Anzahl der gearbeiteten Stunden, geteilt durch die übliche Arbeitszeit eines Vollzeit-Erwerbstätigen.

⁴³ Bundesrechnungshof, Gz.: VII 3 - 2018 - 0594, Abschließende Mitteilung an das BMI über die Prüfung „Digitalisierungsprogramm/Portalverbund, Teil 2 – Steuerung im BMI“ vom 5. November 2020. ([Link](#))

⁴⁴ Zwischenzeitlich hieß das Referat Digitale Verwaltung (DV) 4 „Digitalisierungsprogramm Bund und Föderal“. Seit Januar 2023 liegen die Aufgaben bei den Referaten DV II 3 und DV II 4.

Die Bundesregierung sieht die Umsetzung des OZG als Daueraufgabe an.⁴⁵ Das BMI plant, die Programmstrukturen der Digitalisierungsprogramme Bund und Föderal bis Ende des Jahres 2023 aufrecht zu erhalten. Eine Planung, wie diese Daueraufgabe organisatorisch verstetigt werden soll, legte es bislang weder dem IT-Rat⁴⁶ noch dem IT-Planungsrat vor.

Reifegradmodell

Die ersten Umsetzungsprojekte starteten im Januar 2019.⁴⁷ Im März 2019 legte das BMI eine erste Version des Reifegradmodells (Version 1.0) vor, die es jedoch noch weiterentwickelte. Im Oktober 2019 legte es eine überarbeitete Fassung (Version 1.1) vor, die die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts (KoITB, heute CIO-Board) im November 2019 beschloss. Im Gegensatz zur ersten Version sind Verwaltungsleistungen danach erst dann OZG-konform umgesetzt, wenn die Bürgerinnen und Bürger auch alle Nachweise digital einreichen können (siehe Tz. 1.2). Im Juni 2020 legte es das Reifegradmodell (Version 1.1) dem IT-Planungsrat vor, der dieses zur Kenntnis nahm.⁴⁸

Start der ersten OZG-Umsetzungsprojekte

Unabhängig von dem Vorliegen aller organisatorischen Voraussetzungen starteten die Behörden von Bund, Ländern und Kommunen im Januar 2019 ihre ersten Projekte zur Umsetzung des OZG.

⁴⁵ BMI, Meldung vom 2. September 2022. ([Link](#))

⁴⁶ Der IT-Rat ist das Steuerungsgremium für die Verwaltungsdigitalisierung des Bundes. Die Mitglieder des IT-Rates sind die für Verwaltungsdigitalisierung und Informationstechnik zuständigen beamteten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aller Bundesministerien.

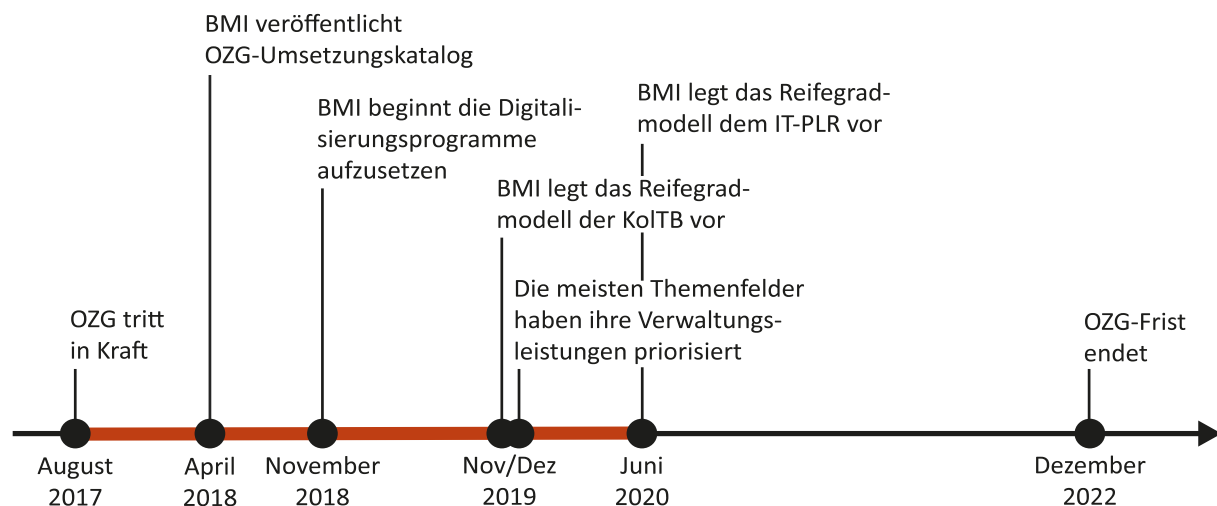
⁴⁷ Umsetzung aller Themenfelder, Wellenplanung. Zum Herunterladen bereitgestellt unter „Downloads“ auf der OZG-Informationsplattform. ([Link](#))

⁴⁸ Beschluss 2020/20 des IT-Planungsrates vom 24. Juni 2020. ([Link](#))

Abbildung 5

Wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung des OZG erst spät geschaffen

Bund, Länder und Kommunen hatten fünf Jahre Zeit, das OZG umzusetzen. Das BMI brauchte über zwei Jahre, um festzulegen, welche Verwaltungsleistungen in welchem Umfang und in welcher Reihenfolge digitalisiert werden sollen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Beschluss 2018/22 und Beschluss 2020/20 des IT-Planungsrates, BMI⁴⁹, Beschluss 2019/12 der KoITB, OZG-Informationsplattform⁵⁰.

3.1.2 Würdigung

Bund und Länder waren sich einig, dass der Erfolg der OZG-Umsetzung maßgeblich davon abhängt, dass diese übergreifend gesteuert und koordiniert wird. Das BMI hat die dafür nötigen fachlichen und organisatorischen Grundlagen jedoch nicht rechtzeitig geschaffen:

- Es hatte erst nach über zwei Jahren geklärt, welche Verwaltungsleistungen, in welchem Umfang und in welcher Reihenfolge digitalisiert werden sollen. Dabei benötigte es allein acht Monate (bis April 2018), um die Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder zu identifizieren, zu OZG-Leistungen zu bündeln und diese den Themenfeldern zuzuordnen. Erst im Anschluss konnten die zuständigen Bundes- und Landesministerien die Verwaltungsleistungen innerhalb der Themenfelder priorisieren. Dies dauerte weitere 1,5 Jahre (bis Dezember 2019). Damit war fast die Hälfte der im OZG festgelegten Frist verbraucht, bevor Bund, Länder und Kommunen damit beginnen konnten, darauf basierend ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren.

⁴⁹ BMI, Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung - Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“, Beschluss der Bundesregierung in der Kabinetsitzung vom 16. November 2018. ([Link](#))

⁵⁰ BMI, Berichte für OZG-Leistungen, OZG-Informationsplattform, Stand 30. November 2022. ([Link](#))

- Das BMI benötigte über ein Jahr, um die notwendigen Programme für die OZG-Umsetzung einzurichten (November 2018). Das Referat, das die Digitalisierungsprogramme steuert, stattete das BMI nur zögerlich mit Personalressourcen aus. Zwei Jahre nach Inkrafttreten des OZG verfügte es nur über sieben der veranschlagten 19 VZÄ. Obwohl der Bundesrechnungshof dies bereits im November 2020 bemängelte, verstärkte das BMI das Referat bis Ende des Jahres 2022 (und damit bis zum Ende der Frist für die OZG-Umsetzung) nicht ausreichend.
- Das BMI legte das für die OZG-Umsetzung gültige Reifegradmodell erst im Oktober 2019 und damit über zwei Jahre nach Inkrafttreten des OZG vor. Erst ab diesem Zeitpunkt stand fest, wann Verwaltungsleistungen OZG-konform digitalisiert sind. Das BMI hätte die Reifegrade festlegen müssen, bevor die Umsetzungsprojekte starteten, damit die beteiligten Akteure wissen, wie sie ihre Verwaltungsleistungen digitalisieren müssen.

Diese Verzögerungen sind umso erstaunlicher, als die Umsetzung des OZG hohe politische Priorität und ein klar definiertes Zeitziel hatte. Das BMI hätte die Voraussetzungen für eine erfolgreiche OZG-Umsetzung daher ebenfalls mit entsprechender Priorität schaffen müssen.

Obwohl der größte Teil der Verwaltungsleistungen noch nicht digitalisiert (siehe Tz. 2 und Abbildung 3) und die Umsetzung des OZG eine Daueraufgabe ist, hat das BMI bislang auch nicht festgelegt, wie es seine derzeitigen Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben über das Jahr 2023 hinaus verstetigen will.

3.1.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen,

- darauf hinzuwirken, dass Bund und Länder für die weitere Umsetzung des OZG zeitlich und inhaltlich realistische Etappenziele formulieren,
- eine Planung dafür vorzulegen, wie es die Umsetzung künftig übergreifend steuern und koordinieren wird und
- sicherzustellen, dass es für seine Aufgaben bei der weiteren Umsetzung ausreichende Personalressourcen bereitstellt.

3.1.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es die Umsetzung des OZG mit den Bundesressorts bzw. den Ländern entlang verschiedener Meilensteine vereinbart habe. Diese Planungen seien im Digitalisierungsprogramm Bund bereits aktualisiert worden. Im Digitalisierungsprogramm Föderal werde dies aktuell erarbeitet.

Es habe in seiner Abteilung Digitale Verwaltung (DV) eine neue Unterabteilung eingerichtet, verbunden mit einem moderaten Stellenzuwachs. Dadurch habe es seine internen Strukturen zur Koordinierung der Umsetzung des OZG geschärft und gestärkt sowie die Strukturen

für die Verwaltungsdigitalisierung verstetigt. Es werde zudem erarbeiten, welche Rolle ihm bei der Koordinierung der Verwaltungsdigitalisierung über das Jahr 2023 hinaus zukomme.

Darüber hinaus wies das BMI darauf hin, dass es nicht allein die fachlichen und organisatorischen Grundlagen für die Umsetzung des OZG schaffen könne. Vielmehr seien dafür in erster Linie die Länder und die jeweils fachlich zuständigen Bundesressorts verantwortlich, die die notwendigen organisatorischen Grundlagen etablieren müssten. Nur in diesem Rahmen könne das BMI steuern. Verzögerungen seien vor allem durch Hürden wie beispielsweise langwierige Abstimmungen mit den Bundesressorts aufgetreten, nicht weil fachliche Voraussetzungen fehlten. Das BMI habe durch das Konjunkturpaket und die Haushaltsmittel für das Jahr 2023 versucht hier einzuwirken.

3.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass das BMI nicht allein sämtliche organisatorischen und fachlichen Grundlagen schaffen konnte. Gerade weil das OZG arbeitsteilig umgesetzt wurde, wären jedoch frühzeitig einheitliche Vorgaben erforderlich gewesen. So hätte das BMI in seiner Rolle als Koordinator z. B. dafür sorgen müssen, dass ein Reifegradmodell bereitgestellt wird, bevor die Umsetzungsprojekte starteten. Nur so hätten die Themenfeldverantwortlichen wissen können, welche Funktionen eine Verwaltungsleistung haben muss. Dies wäre vor allem vor dem Hintergrund geboten gewesen, dass der Gesetzgeber im OZG ein ambitioniertes Zeitziel gesetzt hatte, um der schleppenden Verwaltungsdigitalisierung Nachdruck zu verleihen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMI für die weitere Umsetzung des OZG eine zeitlich und inhaltlich realistische Planung erstellen sollte. Er nimmt zur Kenntnis, dass das BMI mit der Umstrukturierung der Abteilung DV die Strukturen zur Steuerung und Koordinierung der Umsetzung des OZG stärken will. Dabei hat es sicherzustellen, dass es für diese Aufgabe ausreichende Personalressourcen bereithält.

3.2 Bundesportal und Vorgaben für den Portalverbund zu spät bereitgestellt

3.2.1 Sachverhalt

Das OZG verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen auch online über Verwaltungsportale anzubieten und diese zu einem Portalverbund zu verknüpfen.

Die Bundesregierung beschloss Anfang des Jahres 2017, das Verwaltungsportal des Bundes (Bundesportal) zu entwickeln.

Bundesportal

Das BMI hatte die Aufgabe, diese IT-Maßnahme umzusetzen. Sie hatte u. a. zum Ziel, eine zentrale Digitalisierungsplattform für Behörden zu entwickeln und bereitzustellen. Das BMI ging zu Beginn davon aus, dass es dieses Ziel bis Ende des Jahres 2019 erreichen werde.

Mitte des Jahres 2020 stellte das BMI eine erste Ausbaustufe des Bundesportals bereit. Seitdem können Bundesbehörden ihre Verwaltungsleistungen dort digitalisieren. Das Bundesportal ist aktuell in einer Basis-Version online zugänglich.⁵¹ Das BMI plant, es im Jahr 2023 Reifegrad-3-fähig und bis Ende 2025 Reifegrad 4-fähig auszubauen.

Portalverbund Online-Gateway

Mit dem Portalverbund sollen Nutzerinnen und Nutzer „über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger erhalten“.⁵² Dafür entwickelte das BMI das Portalverbund Online-Gateway (PVOG). Ende April 2021 schloss es das Bundesportal an das PVOG an.⁵³ Die Verwaltungsportale der meisten Länder folgten sukzessive.⁵⁴

Nach dem OZG hat das BMI die erforderlichen Standards für die IT-Sicherheit des Portalverbundes in einer Rechtsverordnung festzulegen.⁵⁵ Am 20. Januar 2022 erließ das BMI dafür die IT-Sicherheitsverordnung Portalverbund (ITSiV-PV).⁵⁶ Diese soll die IT-Sicherheit im Portalverbund gewährleisten und regelt dazu, welche Maßnahmen Bund und Länder ergreifen müssen, um den Portalverbund aus Bundesportal und Länderportalen vor Cyberangriffen zu schützen.

3.2.2 Würdigung

Obwohl das Bundesportal die technische Grundlage dafür bildet, dass Bundesbehörden ihre Verwaltungsleistungen zentral digitalisieren und den Bürgerinnen und Bürgern online verfügbar machen können, stellte es das BMI erst Mitte 2020 bereit. Bundesbehörden, die ihre Verwaltungsleistungen im Bundesportal digitalisieren und bereitstellen wollten, hatten in der Folge wenig Zeit dafür. Damit nahm das BMI zeitliche Verzögerungen in Kauf.

Da das BMI die IT-Sicherheitsverordnung für den Portalverbund erst zwölf Monate vor Ablauf der OZG-Frist erließ, wussten die Beteiligten nicht verbindlich, welche Maßnahmen sie

⁵¹ BMI, Bundesportal. ([Link](#))

⁵² § 3 Absatz 1 OZG.

⁵³ BMI, Dokument „Portalverbund mit Bundesportal und Nutzerkonten zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“, Seite 6. ([Link](#))

⁵⁴ IT-Planungsrat, Jahresbericht 2021. ([Link](#))

⁵⁵ § 5 Satz 1 OZG.

⁵⁶ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, IT-Sicherheitsverordnung Portalverbund. ([Link](#))

ergreifen mussten, um die IT-Sicherheit des Portalverbunds⁵⁷ zu gewährleisten. Erst ab diesem Zeitpunkt konnten Bundes- und Landesbehörden diese Sicherheitsvorgaben umsetzen. Zu diesem Zeitpunkt digitalisierten die Länder und Kommunen bereits seit drei Jahren ihre Verwaltungsleistungen. Ebenso hatten die Länder bereits begonnen, ihre Verwaltungsportale zu entwickeln oder diese bereits fertiggestellt. Das BMI hätte die Verwaltungsportale von Bund und Ländern zudem nicht miteinander verknüpfen sollen, ohne zuvor die Sicherheitsanforderungen dafür festzulegen.

3.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, die technischen Lösungen und Regelungen für die Umsetzung des OZG künftig frühzeitig bereitzustellen. Dazu sollte es

- analysieren, welche technischen Grundlagen es noch schaffen muss, damit Bund, Länder und Kommunen ihre Verwaltungsleistungen darauf basierend digitalisieren können,
- transparent und realistisch darstellen, welche technischen Voraussetzungen (z. B. Funktionalitäten im Bundesportal) es schaffen wird und bis wann diese zur Verfügung stehen werden.

3.2.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass alle Kernanforderungen für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen vom Digitalisierungsprogramm Bund kommuniziert worden seien. Das Bundesportal sei weitestgehend fristgerecht umgesetzt worden. Derzeit erfülle das Bundesportal zwar noch nicht alle Anforderungen, um die Verwaltungsleistungen gemäß den Reifegrad 3 online verfügbar zu machen. Die Umsetzung dieser Anforderungen stünde aber im Jahr 2023 im Vordergrund.

Zu den Anforderungen an die IT-Sicherheit des Portalverbunds hat das BMI nicht Stellung genommen.

3.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Ausführungen des BMI, das Bundesportal sei weitestgehend fristgerecht umgesetzt worden, sind nicht nachvollziehbar. Erst Mitte 2020, also drei Jahre nach Inkrafttreten des OZG, stand die erste Ausbaustufe bereit. Damit wurde dieser wichtige Baustein der OZG-Umsetzung, der den Bundesbehörden dazu dienen sollte, ihre Verwaltungsleistungen wirtschaftlich zu digitalisieren, erst zweieinhalb Jahre vor Fristende bereitgestellt. Zudem erfüllt das Bundesportal noch immer nicht alle Anforderungen, um die Verwaltungsleistungen gemäß dem Reifegrad 3 online verfügbar zu machen.

⁵⁷ Einschließlich der mittelbar und unmittelbar angebotenen IT-Komponenten.

Da das BMI keine Stellungnahme zu den Anforderungen an die IT-Sicherheit des Portalverbunds abgegeben hat, geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass es dieser Bewertung zustimmt.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMI die technischen Lösungen und Regelungen für die Umsetzung des OZG künftig frühzeitig bereitstellen sollte.

4 Einsparpotenziale zentraler IT-Lösungen nicht ausgeschöpft

4.1 Digitalisierungsprogramm Bund: Zentrale IT-Lösungen fehlen

4.1.1 Sachverhalt

Im Jahr 2015 formulierte die Bundesregierung das Ziel, die Komplexität der IT-Landschaft des Bundes zu reduzieren.⁵⁸ Dies wollte sie u. a. erreichen, indem sie für ressortübergreifend bündelungsfähige Funktionen (Dienste) zentrale IT-Lösungen bereitstellt. Bis zum Jahr 2025 sollen in der unmittelbaren Bundesverwaltung für gleiche Dienste maximal zwei IT-Lösungen eingesetzt werden. Dafür etablierte die Bundesregierung das Projekt „Dienstekonsolidierung“ im BMI.⁵⁹ Ein weiteres Ziel des Projekts war, die zentralen IT-Lösungen des Bundes aufeinander abzustimmen und Standardschnittstellen zu entwickeln.

Für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen im Digitalisierungsprogramm Bund waren u. a. folgende zentrale IT-Lösungen wichtig, die mit der Dienstekonsolidierung bereits entwickelt waren:

- Das Formular-Management-System (FMS) des Bundes,
- das Content Management-System des Bundes (Government Site Builder, GSB) und
- die E-Payment-Lösung.⁶⁰

Die Bundesregierung wollte die Ziele, Vorgehensweisen und Zeitpläne der Maßnahmen des Digitalisierungsprogramms Bund und der bereits eingeleiteten Dienstekonsolidierung

⁵⁸ Beschluss des Bundeskabinetts am 20. Mai 2015, Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund. ([Link](#))

⁵⁹ Ebenda.

⁶⁰ BMI, Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“, Beschluss der Bundesregierung in der Kabinettsitzung vom 16. November 2018. ([Link](#))

koordinieren.⁶¹ Sie beschloss daher, die genannten IT-Lösungen im Rahmen der Dienstekonsolidierung für die Umsetzung des OZG zu ertüchtigen.

Beispiel 3

Formular-Management-System des Bundes

Der Bund hatte im Jahr 2016 eine zentrale IT-Lösung entwickelt, mit der Behörden ihre Formulare erstellen und verwalten sowie Nutzerinnen und Nutzern online ausfüllbar im Internet bereitstellen können. Seit dem Jahr 2016 waren die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung verpflichtet, das FMS für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen einzusetzen. Im Dezember 2017 plante das BMI im Rahmen der Dienstekonsolidierung, das FMS bis Ende des Jahres 2025 für die OZG-Umsetzung zu ertüchtigen.

Für das Digitalisierungsprogramm Bund richtete das BMI in der Bundesdruckerei eine sogenannte Fertigungsstraße ein. Mit dieser unterstützt es Bundesbehörden dabei, ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren. In der Fertigungsstraße überführt die Bundesdruckerei u. a. Antragsformulare für Verwaltungsleistungen in Online-Formulare und integriert diese in das Bundesportal. Im Jahr 2019 stellte das für die Fertigungsstraße zuständige Referat im BMI fest, dass das FMS nicht alle Funktionalitäten bietet, die für die Umsetzung des OZG notwendig sind. Es beschloss daher, in der Fertigungsstraße stattdessen ein anderes FMS zu nutzen.

Außerdem sollten weitere für die OZG-Umsetzung wichtige IT-Lösungen, die noch nicht Teil der Dienstekonsolidierung waren, *„anforderungsgerecht durch die Dienstekonsolidierung umgesetzt und bereitgestellt werden“*. Daher beschloss die Bundesregierung im Januar 2018, u. a. die folgenden IT-Lösungen für die Umsetzung des OZG zu entwickeln:

- IT-Maßnahme „Analyse der PKI⁶²- und QES⁶³-Landschaft“⁶⁴:
Ziel war es, Handlungsoptionen und Aufwände für die Bereitstellung von Funktionen wie Elektronische Unterschrift von Dokumenten (z. B. von Anträgen), Siegel oder Zeitstempel zu evaluieren: Das BMI hatte noch keine Aktivitäten eingeleitet.
- IT-Maßnahme „Mobile-Apps-Managementdienst“:
Ziel war es, eine einheitliche Plattform der Bundesverwaltung für den Betrieb von mobilen Apps zu entwickeln. Die Maßnahme soll im Juni 2024 beendet sein.
- IT-Maßnahme „Chatbots“⁶⁵:
Ziel war es, eine einheitliche Plattform der Bundesverwaltung für Chatbots zu entwickeln. Diese sollte u. a. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen dabei unterstützen,

⁶¹ Ebenda.

⁶² Public Key Infrastructure.

⁶³ Qualifizierte Elektronische Signatur.

⁶⁴ In der IT-Maßnahme wollte das BMI evaluieren, welche IT-Lösungen die Bundesbehörden benötigen, um die Echtheit von elektronischen Dokumenten (wie Anträge und Bescheiden) und den Zeitpunkt der Übergabe nachzuweisen, wenn diese zwischen Bürgern, Unternehmen und Verwaltungen ausgetauscht werden.

⁶⁵ Textbasiertes Dialogsystem zur Kommunikation mit einem technischen System.

Anträge bei Bundesbehörden zu stellen. Ein erster Pilot dafür sollte bis Ende des Jahres 2022 fertig sein.

Im Dezember 2019 informierte das BMI die Ressorts, dass es im Projekt Dienstekonsolidierung wegen mangelnder Ressourcen voraussichtlich bis zum Jahr 2025 keine weiteren zentralen IT-Lösungen entwickeln werde.⁶⁶ Dies betraf auch die Anforderungen und Bedarfe für die OZG-Umsetzung.

4.1.2 Würdigung

Das BMI hat den Beschluss der Bundesregierung, die Ziele, Vorgehensweisen und Zeitpläne der Maßnahmen des Digitalisierungsprogramms Bund und der Dienstekonsolidierung zu koordinieren, unzureichend umgesetzt.

Insbesondere hat es versäumt, die Dienstekonsolidierung auf die zeitlichen Ziele des Digitalisierungsprogramms Bund auszurichten, indem es

- nicht darauf hinwirkte, dass die Dienstekonsolidierung IT-Lösungen für die OZG-Umsetzung entwickelt oder bereits vorhandene entsprechend den Anforderungen des OZG zeitgerecht ertüchtigt. Die Bundesbehörden hätten diese benötigt, um ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren (z. B. „Chatbots“ oder „Mobile-Apps-Management“). Das Beispiel 3 zeigt, dass das BMI selbst die wesentlichsten IT-Lösungen wie das FMS des Bundes nicht rechtzeitig ertüchtigte. In der Folge konnte es das FMS nicht in der Fertigungsstraße einsetzen.
- seit dem Jahr 2020 aktuelle Bedarfe und Anforderungen der Bundesbehörden an neuen IT-Lösungen für die OZG-Umsetzung weitgehend unberücksichtigt ließ.

Wenn keine zentralen IT-Lösungen bereitstehen, müssen Bundesbehörden, zumindest für eine Übergangszeit, eigene IT-Lösungen entwickeln, um das OZG umzusetzen. Solche Doppel- und Mehrfachentwicklungen sind unwirtschaftlich und laufen dem Ziel zuwider, die Komplexität der IT-Landschaft des Bundes zu reduzieren. Dieser „Wildwuchs“ muss nachträglich wieder konsolidiert werden. Zudem besteht die Gefahr, dass die eigenen IT-Lösungen der Bundesbehörden nicht mit den zentralen IT-Lösungen interoperabel sind. Die Schnittstellen zu weiteren IT-Lösungen des Bundes, wie zur E-Akte Bund, müssten so mehrfach entwickelt werden.

4.1.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, die Ziele des Digitalisierungsprogramms Bund und das Ziel, zentrale IT-Lösungen in der Bundesverwaltung bereitzustellen,

⁶⁶ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, IT-Konsolidierung des Bundes; hier: Zielerreichung, Gz.: VII 3 - 0001222 vom 11. April 2022. ([Link](#))

konsequenter aufeinander auszurichten. Um weiteren Doppel- und Mehrfachentwicklungen entgegenzuwirken, sollte es zeitnah

- ermitteln, welche zentralen IT-Lösungen die Bundesbehörden benötigen, um das OZG umzusetzen und bis wann diese zur Verfügung stehen müssen und
- die Planungen für zentrale IT-Lösungen des Bundes an die ermittelten OZG-Bedarfe der Bundesbehörden anpassen.

4.1.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI folgt der Bewertung, es hätte die Dienstekonsolidierung konsequenter auf die zeitlichen Ziele des Digitalisierungsprogramms Bund ausrichten müssen. Es weist auf Folgendes hin:

- Die Fertigungsstraße habe grundsätzlich eine „enorme Konsolidierungswirkung“, da Entwicklung und Betrieb aus einer Hand erfolgten. Auch Schnittstellen zwischen der IT-Lösung für das Formularmanagement in der Fertigungsstraße und den anderen IT-Lösungen des Bundes müssten nicht mehrfach entwickelt, ausgerollt und gepflegt werden.
- Die in der Fertigungsstraße eingesetzte IT-Lösung für das Formularmanagement habe es zwischenzeitlich in die „Zwei-Produkt-Strategie“ der Dienstekonsolidierung aufgenommen. Diese sei somit nun architekturkonform.
- Chatbots würden in der Bundesverwaltung beim Zoll und für Corona-Maßnahmen erfolgreich eingesetzt.
- Die Komponente ePayBL werde von vielen Kunden des Informationstechnikzentrums Bund für die OZG-Umsetzung genutzt.

4.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat die Konsolidierungswirkung der Fertigungsstraße nicht bestritten und erkennt an, dass einzelne zentrale IT-Lösungen u. a. dort bereits eingesetzt werden.

Er begrüßt, dass die in der Fertigungsstraße eingesetzte IT-Lösung für das Formularmanagement im Nachhinein in die „Zwei-Produkt-Strategie“ aufgenommen wurde und nun architekturkonform ist. Das BMI hätte die Planungen zur Ertüchtigung des Formularmanagements jedoch frühzeitig auf die Umsetzung des OZG abstimmen müssen.

Darüber hinaus digitalisieren die Bundesbehörden die meisten ihrer Verwaltungsleistungen außerhalb der Fertigungsstraße.⁶⁷ Dafür benötigen sie die zentralen IT-Lösungen des Bundes, z. B. für die elektronische Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern. Da das BMI

⁶⁷ 1 165 von 2 012 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen digitalisieren die Bundesbehörden außerhalb der Fertigungsstraße.

nicht darauf hinwirkte, dass diese zeitgerecht bereitgestellt wurden, kam es zu den beschriebenen Doppel- und Mehrfachentwicklungen. Auch Schnittstellen zu anderen IT-Lösungen des Bundes, wie eAkte Bund, müssen daher mehrfach entwickelt werden.

Bezüglich der IT-Maßnahme „Chatbot“ kritisiert der Bundesrechnungshof, dass ein erster Pilot für einen zentralen Chatbot-Dienst erst nach Ablauf der Frist für die OZG-Umsetzung bereitstehen sollte, obwohl ein solcher für die nutzerfreundliche Antragstellung wichtig gewesen wäre. Dass Bundesbehörden zwischenzeitlich dezentrale IT-Lösungen für Chatbots einsetzen, war zu erwarten und ist ein Beispiel für den befürchteten „Wildwuchs“.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass das BMI die Ziele des Digitalisierungsprogramms Bund und das Ziel, zentrale IT-Lösungen in der Bundesverwaltung bereitzustellen, konsequenter aufeinander auszurichten hat.

4.2 Digitalisierungsprogramm Föderal: Potenziale zentraler IT-Lösungen unzureichend erschlossen

4.2.1 Sachverhalt

Im Digitalisierungsprogramm Föderal sahen Bund und Länder in der Wiederverwendung zentraler IT-Lösungen den Vorteil, unterschiedliche Lösungen mit denselben Funktionen zu vermeiden. Dadurch würden unnötige Redundanzen vermieden und der Aufwand für die Entwicklung, die Wartung und den Betrieb reduziert.⁶⁸ Je nach Art der zentralen IT-Lösung birgt deren Wiederverwendung unterschiedlich hohe Potenziale:

- **Niedriges Wiederverwendungspotenzial:** Zentrale Entwicklung und Betrieb einer IT-Lösung, die Länder und Kommunen für eine Fachaufgabe nutzen (Einer-für-Alle (EfA)-Lösungen).
- **Mittleres Wiederverwendungspotenzial:** Zentrale IT-Lösungen für bündelungsfähige Funktionen wie Nutzerkonten, Bezahldienste oder Dienste für die elektronische Unterschrift oder für elektronische Siegel (Basisdienste⁶⁹). IT-Lösungen für Basisdienste wie z. B. der Formularserver-Dienst können in unterschiedliche Online-Verwaltungsleistungen integriert werden.
- **Höchstes Wiederverwendungspotenzial:** IT-Lösungen für die Entwicklung und den Betrieb von Anwendungen wie beispielsweise eine cloudbasierte Infrastruktur oder für den Austausch von Daten (Infrastrukturdienste).

⁶⁸ IT-Planungsrat, Föderale Architekturrichtlinien, Beschluss Nummer 2021/37 vom 29. Oktober 2021. ([Link](#))

⁶⁹ Begriff angelehnt an die Interpretation im Poster „Föderale IT-Landschaft“, Beschluss Nummer 2021/37 des IT-Planungsrates vom 29. Oktober 2021. ([Link](#))

EfA-Lösungen

Im Digitalisierungsprogramm Föderal wurden EfA-Lösungen insbesondere für Verwaltungsleistungen entwickelt, die auf einem Bundesgesetz basieren (Typ 2 und Typ 3). Länder und Kommunen erbringen hier jeweils gleiche Verwaltungsleistungen.

Das BMI finanzierte die Digitalisierung von 2 460 der insgesamt 4 320 föderalen Verwaltungsleistungen aus Mitteln des Corona-Konjunkturpaketes.⁷⁰ Bund und Länder vereinbarten, mit den Konjunkturmitteln EfA-Lösungen zu entwickeln.⁷¹

Beispiel 4

Bundesausbildungsförderungsgesetz

Studentinnen und Studenten können die Förderung ihres Studiums nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beantragen. Alle Organisationseinheiten in Ländern und Kommunen, die Anträge entgegennehmen und bearbeiten, erbringen die gleiche Verwaltungsleistung.

Der Bund hat im Digitalisierungsprogramm Föderal darauf hingewirkt, dass eine EfA-Lösung für die Verwaltungsleistung BAföG entwickelt und zentral betrieben wird. Diese können Länder und Kommunen nutzen.

Basisdienste

Bund und Länder beschlossen, u. a. folgende Basisdienste zu entwickeln:

- Nutzerkonto Bund: Zentrale IT-Lösung zur Nutzerverwaltung (einschließlich Identifizierungsfunktionen unterschiedlicher Vertrauensniveaus sowie Postfachfunktionen, um z. B. Bescheide sicher an Bürgerinnen und Bürger zu übersenden). Die Entwicklung der Postfachfunktion begann im Jahr 2022.
- Basiskomponente Nachweisabruf (BKN): Zentrale IT-Lösung zum Abruf von Nachweisen aus unterschiedlichen Quellen (wie Registern). Beginn der Entwicklung im Jahr 2022.
- Standardschnittstelle für einen Online-Bezahldienst (E-Payment Standardschnittstelle). Beginn der Entwicklung im Jahr 2021.
- Zentrales Bürgerpostfach: Beginn der Entwicklung im Jahr 2022.
- Datenschutzcockpit: Diese IT-Lösung soll den Nutzerinnen und Nutzern darstellen, welche Daten anlässlich ihres Antrags zwischen den Stellen in Bund und Ländern ausgetauscht werden. Beginn der Entwicklung im Jahr 2022.

⁷⁰ BMI, OZG-Umsetzungskatalog, Stand 16. Dezember 2022, OZG-Informationsplattform. ([Link](#))

⁷¹ Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes zwischen Bund und Ländern, unterzeichnet am 29. Januar 2021. ([Link](#))

- Kartendienst (Geodigitalisierungskomponente): Beginn der Entwicklung im Jahr 2022.

Beispiel 5

Nutzerkonto Bund

Im September 2022 erklärten das BMI und einige Länder die Absicht, künftig nur noch das Nutzerkonto Bund verwenden zu wollen. Die Nutzerkonten, die Bund und Länder nach Inkrafttreten des OZG entwickelt hätten, könne man nun konsolidieren. Drei Länder beabsichtigten, das Nutzerkonto Bund zu nutzen. Weitere hätten Interesse gezeigt. Die Länder würden ihre seit Beginn des OZG entwickelten Nutzerkonten nun sukzessive aufgeben.⁷² Der aktuelle Entwurf zur Novellierung des OZG (OZGÄndG) sieht vor, dass Bund, Länder und Kommunen das Nutzerkonto in ihre Online-Verwaltungsleistungen einbinden müssen.

Infrastrukturdienste

Für die Entwicklung von Anwendungen stellte der Bund ab dem Jahr 2023 die IT-Lösung „Modul-F“ bereit, die Bund, Länder und Kommunen nutzen können, um ihre internen Verwaltungsprozesse einfacher selbst zu digitalisieren.⁷³

Bund und Länder beabsichtigen derzeit nicht, gemeinsame Infrastrukturdienste für den Betrieb von Anwendungen zu entwickeln. Sie beschlossen stattdessen, einheitliche Standards für Cloud-Lösungen festzulegen und umzusetzen.⁷⁴ Damit wollen sie u. a. bestehende Betriebsplattformen von Bund und Ländern interoperabel gestalten. Dafür richtet das BMI aktuell eine Koordinierungsstelle ein.⁷⁵

Für den Austausch von Daten entwickelten bzw. entwickeln Bund und Länder im Digitalisierungsprogramm Föederal u. a. folgende IT-Lösungen:

- PVOG: IT-Lösung, um die Verwaltungsportale von Bund und Ländern miteinander zu verknüpfen.
- Föderiertes Identitätsmanagement interoperabler Nutzerkonten (FINK): IT-Lösung, um die Nutzerkonten von Bund und Ländern miteinander zu verbinden. Zudem sollen damit in Nutzerkonten integrierte Funktionen (wie Postfächer, elektronische Identifizierung und elektronische Unterschrift) interoperabel werden.
- FIT-Connect: Schnittstelle, um dezentrale IT-Lösungen zur Antragsbearbeitung an EfA-Lösungen anzubinden.

⁷² BMI, Kurzmeldung „Erste Bundesländer steigen auf BundID“ um. ([Link](#))

⁷³ BMI, Föderale IT-Architektur, Modul-F. ([Link](#))

⁷⁴ IT-Planungsrat, Deutsche Verwaltungscldoudstrategie, Beschluss Nummer 2021/46 vom 29. Oktober 2021. ([Link](#))

⁷⁵ IT-Planungsrat, Deutsche Verwaltungscldoudstrategie – Koordinierungsstelle, Beschluss Nummer 2022/35 vom 10. November 2022. ([Link](#))

4.2.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für unzureichend, dass Bund und Länder bislang vorrangig kooperierten, um IT-Lösungen zu entwickeln, die ihre IT-Landschaften miteinander verknüpfen, anstatt gemeinsame IT-Lösungen zu entwickeln. So hat das BMI versäumt, im Digitalisierungsprogramm Föderal höchstmögliche Wiederverwendungspotenziale konsequent zu erschließen:

- Bei den **Infrastrukturdiensten**, die das höchste Potenzial aufweisen, hat es bisher weder für die Entwicklung noch für den Betrieb von Anwendungen IT-Lösungen erstellt. So sind bspw. Cloud-Dienste (Infrastructure-as-a-Service⁷⁶) derzeit noch weit von einer Realisierung entfernt. Stattdessen haben Bund und Länder vorrangig IT-Lösungen zum Austausch von Daten entwickelt (wie PVOG, FINK, FIT-Connect). Diese verknüpfen die bestehenden IT-Landschaften von Bund und Ländern, bergen aber keine Wiederverwendungspotenziale.
- Für **Basisdienste**, die immerhin noch ein mittleres Wiederverwendungspotenzial aufweisen, sind erste zentrale IT-Lösungen auch fünf Jahre nach Beginn der föderalen OZG-Umsetzung noch nicht fertiggestellt oder unausgereift. Das Beispiel 5 zeigt, dass Länder und Kommunen unterschiedliche Lösungen mit denselben Funktionen (hier Nutzerverwaltung) erarbeitet haben. Dadurch sind unnötige Redundanzen entstanden. Diese haben den Aufwand und die Kosten für die Entwicklung, die Wartung und den Betrieb vervielfacht.
- **EfA-Lösungen**, die ein niedriges Wiederverwendungspotenzial aufweisen, haben Bund und Länder zwar entwickelt. Das Beispiel 4 zeigt, wie EfA-Lösungen dazu beitragen können, den Aufwand und die Kosten für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zu reduzieren. Da auch EfA-Lösungen oft gleiche Funktionen (wie Formularmanagementfunktionen) bereitstellen, hätte das BMI darauf hinwirken müssen, dass dafür Basisdienste entwickelt und eingesetzt werden.

Im Ergebnis haben die Länder oder Kommunen weiterhin IT-Lösungen mit den gleichen wiederkehrenden Funktionen entwickelt und betrieben. Diese Vorgehensweise ist unwirtschaftlich (siehe Beispiel 5). Die gemeinsame Entwicklung **zentraler Basisdienste** für die Antragsstellung, wie einer zentralen IT-Lösung für das Formularmanagement, hätte erhebliche Ressourcen einsparen können.

4.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, die Bundesmittel bei der föderalen OZG-Umsetzung dafür einzusetzen, höchstmögliche Wiederverwendungspotenziale zu erschließen. Dafür hat es (ggf. gemeinsam mit der FITKO)

⁷⁶ Cloud-Dienste für Infrastruktur, auch Infrastructure-as-a-Service: Bedarfsbezogene Bereitstellung von IT-Ressourcen - wie Speicherplatz, Rechenleistung oder Kapazitäten auf standortfernen Servern.

- zeitnah zu untersuchen, welche Infrastruktur- und Basisdienste für die OZG-Umsetzung föderal eingesetzt werden könnten. Dabei sollte es
 - deren Wiederverwendungspotenziale ermitteln,
 - ausweisen, welche Dienste für welchen Reifegrad eingesetzt werden können und
 - darstellen, inwieweit diese Dienste zu einer sicheren Umsetzung des OZG beitragen können.
- die Entwicklung der auf dieser Grundlage priorisierten Dienste umgehend einzuleiten.

4.2.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass die Wiederverwendung zentraler IT-Lösungen eine der Zielsetzungen des Digitalisierungsprogramms Föderal gewesen sei.

- **EfA-Lösungen (niedriges Wiederverwendungspotenzial):** Die arbeitsteilige Entwicklung von Online-Services habe dem Ziel gedient, dass nicht 16 Länder gleichzeitig dieselben Online-Services parallel entwickeln. In den Einzelvereinbarungen zu EfA-Projekten sowie den EfA-Mindestanforderungen habe der Bund zudem eine Nachnutzungspflicht für bestimmte zentrale Basisdienste (wie Nutzerkonto Bund, heute BundID) eingefordert.
- **Basisdienste (mittleres Wiederverwendungspotenzial):** Das BMI teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass erhebliche Einsparpotentiale zu erzielen sind, wenn zentrale Basisdienste für die Antragsstellung eingesetzt werden. Das Nutzerkonto Bund sei ein Beispiel für einen zentralen Basisdienst, der auch nachgenutzt werde. Die zunächst gewählte Alternative, die Nutzerkonten miteinander zu verknüpfen, habe nur über langwierige Abstimmungen zum Erfolg geführt. U. a. aufgrund der gesetzlichen Frist zur Umsetzung des OZG habe das BMI davon abgesehen, zentrale Basisdienste zu entwickeln und stattdessen die Entwicklung dezentraler IT-Lösungen unterstützt.
- **Infrastrukturdienste (höchstes Wiederverwendungspotenzial):** Hierzu hat das BMI auf das Projekt Deutsche Verwaltungscloud-Strategie verwiesen, das es mit Hochdruck vorantreibe. Mangels einheitlicher Infrastruktur setze es dabei auf bestehende, dezentrale IT-Lösungen und schütze damit die Investitionen der Länder. Dies entspreche auch dem arbeitsteiligen Vorgehen bei der OZG-Umsetzung.

Das BMI hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen und seine Aktivitäten auf höchstmögliche Wiederverwendungspotenziale zu fokussieren. Es strebe an, gemeinsam mit der FITKO Vorgaben für eine zentrale IT-Rahmenarchitektur zu erarbeiten. Ziel sei, im Digitalisierungsprogramm Föderal Infrastruktur- und Basiskomponenten einheitlich zur Verfügung zu stellen und sich somit auf höchste Wiederverwendungspotenziale zu konzentrieren.

4.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI darauf hinwirken will, Bundesmittel für zentrale IT-Lösungen mit möglichst hohem Wiederverwendungspotenzial einzusetzen.

5 Föderale Digital- und IT-Strategien fehlen

5.1 Sachverhalt

Die Kooperationsgruppe Strategie des IT-Planungsrates schlug im Jahr 2019 vor, einen föderalen Prozess zu etablieren, um

- eine Digitalstrategie für die Verwaltungen Deutschlands (föderale Digitalstrategie) und
- ein Gesamtbild für die föderale IT-Landschaft (föderale IT-Strategie) zu erarbeiten.^{77, 78, 79, 80}

Mit einer **föderalen Digitalstrategie** können fachliche, organisatorische und technische Ziele für eine erfolgreiche Digitale Transformation der Öffentlichen Verwaltung festgelegt werden. Dabei sind auch gesetzliche Vorgaben, wie das OZG, zu berücksichtigen. Eine **föderale IT-Strategie** beschreibt, wie die IT von Bund, Ländern und Kommunen aufgestellt sein muss, um zum Beispiel die föderalen digitalpolitischen Ziele zu erreichen. Sie wäre also u. a. Grundlage für die Planung der föderalen IT-Architektur.

Der IT-Planungsrat, in dem Bund und Länder ihre Zusammenarbeit bei Fragen der Informationstechnik koordinieren, beauftragte im Juni 2020 die FITKO, eine Projektplanung für den föderalen Strategieprozess zu erarbeiten.⁸¹

Im Oktober 2021 setzte sich das BMI dafür ein, die Strategien später zu erarbeiten, da es über keine ausreichenden Personalressourcen verfüge.⁸² Bislang hat der IT-Planungsrat weder eine föderale Digitalstrategie noch eine föderale IT-Strategie beschlossen.

Für die Umsetzung des OZG stellte das BMI umfangreiche Leitfäden bereit. Diese enthielten keine Empfehlung, dass die Länder und Kommunen in ihren Digital- und IT-Strategien

⁷⁷ IT-Planungsrat, Beschluss Nummer 37/2019 vom 27. Juni 2019. ([Link](#))

⁷⁸ IT-Planungsrat, Föderale IT-Kooperation (FITKO) Projektphase 5 „Fortschreibung Soll-Konzeption und Umsetzungsvorbereitung“, Version 1.0, 6. März 2018. ([Link](#))

⁷⁹ IT-Planungsrat, Koordinierungsgruppe Strategie, Evaluationsbericht Nationale E-Government-Strategie (NEGS), Stand April 2019. ([Link](#))

⁸⁰ Ebenda.

⁸¹ IT-Planungsrat, Beschluss Nummer 202/36 vom 24. Juni 2020. ([Link](#))

⁸² Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an die FITKO über die Prüfung „Aufgaben und Strukturen der FITKO“ vom 27. April 2022. ([Link](#))

festlegen sollten, inwieweit sie für die Umsetzung des OZG vorrangig EfA-Lösungen oder zentrale Basis- und Infrastrukturdienste (siehe Tz. 4.2) nutzen wollen.⁸³

Der Bundesrechnungshof hat die Digitalstrategien der Länder untersucht und dabei festgestellt, dass diese unterschiedlichen Vorgaben zum einen für die länder- und verwaltungsebenenübergreifende Zusammenarbeit und zum anderen zur Nutzung zentraler IT-Lösungen enthalten:

- Acht Länder bekundeten in ihren Digitalstrategien grundsätzlich den Willen, über Länder- und Verwaltungsebenen übergreifend zusammenzuarbeiten.⁸⁴
- Drei Länder wollten bevorzugt zentrale EfA-Lösungen für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen einsetzen.
- Zwei Länder wollten künftig einzelne EfA-Lösungen einsetzen.
- Ein weiteres Land plante, die Voraussetzungen zu schaffen, um zentrale IT-Lösungen ggf. nutzen zu können.
- Ein anderes wies darauf hin, dass es EfA-Lösungen einsetzen könnte, um seine digitale Souveränität⁸⁵ zu stärken.
- Neun Länder trafen keine Aussagen, inwieweit sie zentrale länderübergreifende IT-Lösungen für die Umsetzung des OZG oder der Digitalisierung ihrer Verwaltung nutzen werden.

5.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass das BMI den Prozess zur Entwicklung einer föderalen Digital- und IT-Strategie zurückgestellt hat, statt diesen voranzutreiben.

Föderale Digitalstrategie

Obwohl der Bund im Digitalisierungsprogramm Föderal die Entwicklung von EfA-Lösungen und zentralen Basis- und Infrastrukturdiensten finanziert, hat das BMI nicht darauf hingewirkt, dass Bund und Länder in einer föderalen Digitalisierungsstrategie festlegen, inwieweit diese für die OZG-Umsetzung zu nutzen sind. Damit fehlten Bund und Ländern gemeinsame fachliche und technische Ziele für eine erfolgreiche digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung. Es blieb offen, wie sie dabei ebenen- und länderübergreifend zusammenwirken

⁸³ BMI, OZG-Leitfaden. ([Link](#))

⁸⁴ Brandenburg, Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen sowie mit Einschränkungen Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

⁸⁵ Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik: „Digitale Souveränität“ beschreibt „die Fähigkeiten und Möglichkeiten von Individuen und Institutionen, ihre Rolle(n) in der digitalen Welt selbstständig, selbstbestimmt und sicher ausüben zu können“. Ziel der Öffentlichen Verwaltung ist, deren Informationstechnik unabhängiger von einzelnen Anbietern und Produkten zu machen und ihre Resilienz durch die Austauschbarkeit von Komponenten zu erhöhen. ([Link](#))

wollen. Zudem fehlten gemeinsame Vorgaben, die darauf abzielen, das OZG wirtschaftlich und sicher umzusetzen (siehe Tz. 4.2).

Darüber hinaus hat das BMI versäumt, in seinen OZG-Leitfäden den Ländern und Kommunen zu empfehlen, bei ihren Digitalisierungsaktivitäten vorrangig auf zentrale IT-Dienste des Bundes oder EfA-Lösungen zu setzen. Dies könnte dazu beigetragen haben, dass die Länder in ihren Digitalstrategien ganz unterschiedliche Vorgehensweisen zur Nutzung zentraler IT-Lösungen, EfA-Lösungen und zur länderübergreifenden Zusammenarbeit formulierten.

Föderale IT-Strategie

Ohne föderale IT-Strategie fehlen Bund und Ländern gemeinsame Ziele und Rahmenbedingungen für ihre IT. Damit gibt es auch keine Grundlage für eine Planung der föderalen IT-Architektur.

Für die Umsetzung des OZG haben Bund und Länder versäumt festzulegen, welche Basisdienste (wie das Nutzerkonto Bund (siehe Beispiel 5) oder den Formularmanagementdienst) sie gemeinsam entwickeln werden. Da keine föderale IT-Strategie vorlag, entwickelten die Länder eigene IT-Lösungen dafür anstatt sich darauf zu fokussieren, ihre Bedarfe zu formulieren sowie ihre Anforderungen abzustimmen. So kam es zu unwirtschaftlichen Doppel- und Mehrfachentwicklungen. Synergiepotenziale blieben ungenutzt.

5.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, darauf hinzuwirken, dass der gestoppte föderale Strategieprozess umgehend wieder aufgenommen wird und diesen voranzutreiben. Dazu sollte es

- darauf hinarbeiten, dass Bund und Länder in einer **föderalen Digitalstrategie** gemeinsame fachliche, organisatorische und technische Ziele erarbeiten, die widerspiegeln, wie sie die Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung wirtschaftlich und sicher gestalten wollen,
- darauf hinarbeiten, dass Bund und Länder in einer **föderalen IT-Strategie** ihre Ziele für die IT der öffentlichen Verwaltung sowie für die gemeinsame föderale IT festlegen und
- in seinen **Leitfäden zur OZG-Umsetzung** aufnehmen, dass alle Gebietskörperschaften in ihren Digitalstrategien mindestens klarstellen, inwieweit sie mit anderen Gebietskörperschaften zusammenarbeiten und dafür zentrale IT-Lösungen (wie EfA-Lösungen) nutzen wollen.

5.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat zunächst darauf hingewiesen, dass der IT-Planungsrat für eine föderale Digitalisierungs- und IT-Strategie zuständig sei.

Weiterhin hat es betont, dass der mit der OZG-Umsetzung angestoßene Digitalisierungsprozess das bisher größte Modernisierungsprojekt der öffentlichen Verwaltung seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland sei. Komplexe föderale Strukturen, unterschiedliche Digitalisierungsstände und die Heterogenität der IT-Landschaft forderten bisher Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen bei der OZG-Umsetzung.

Das BMI hat im Übrigen auf diverse Aktivitäten verwiesen, die es im Digitalisierungsprogramm Föderal eingeleitet habe, um den Einsatz von EfA-Lösungen voranzubringen: So habe es einen OZG-Leitfaden erstellt, das EfA-Prinzip gestärkt, OZG-Service-Standards und IT-Sicherheitsstandards erarbeitet, ein Wirkungscontrolling etabliert etc. Bund und Länder hätten ein gemeinsames, arbeitsteiliges Vorgehen zur Erreichung der OZG-Ziele vereinbart.

Darüber hinaus hat das BMI deutlich gemacht, dass die Verwaltungsdigitalisierung ein kontinuierlicher Prozess sei. Das OZG habe den initialen Impuls für diesen Prozess gegeben. In den kommenden Jahren gelte es, die durch das OZG nun vorhandenen digitalen Verwaltungsleistungen sowie neu geschaffenen Strukturen weiterzuentwickeln und kontinuierlich aktuelle technische Innovationen einfließen zu lassen. Um den Prozess intensiv voranzutreiben, habe das BMI zum 1. Januar 2023 ein Referat „Rahmenarchitektur, Standardisierung für Plattformsysteme und für Digitale Services“ eingerichtet. Ziel sei es, verbindliche Standards und Schnittstellen für Verwaltungsleistungen zu etablieren, um eine hohe Interoperabilität sicherzustellen sowie eine effiziente IT-Organisation zu gewährleisten.

5.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt die umfangreichen Aktivitäten des BMI im Digitalisierungsprogramm Föderal an, den Einsatz von EfA-Lösungen in den Ländern zu unterstützen. Er hatte aber kritisiert, dass das BMI darauf hingewirkt hat, den Prozess zur Erstellung einer föderalen Digital- und IT-Strategie zu verschieben. Dazu hat es nicht Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof begrüßt zwar, dass das BMI zwischenzeitlich ein Referat eingerichtet hat, das u. a. für die föderale IT-Rahmenarchitektur zuständig ist. Ohne föderale IT-Strategie fehlen aber weiterhin die Ziele und Rahmenbedingungen für diese Aufgabe.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, dass das BMI darauf hinwirken sollte, den gestoppten föderalen Strategieprozess umgehend wieder aufzunehmen.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.