



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

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/II

8. Oktober 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Verwaltungsdigitalisierung braucht weitere Anstrengung

Der Bund investierte rund 500 Mio. Euro in „Einer für Alle“ (EfA)-Lösungen der Länder, die größtenteils nur in einem Land oder einer Kommune im Einsatz sind. Außerdem fehlen für die Digitalisierung im Bund weiterhin die notwendigen zentralen IT-Lösungen.

Worum geht es?

Das BMI förderte mit 500 Mio. Euro EfA-Lösungen der Länder, ohne sich deren Wirtschaftlichkeit nachweisen zu lassen. Im Ergebnis sind 95 % der EfA-Lösungen mehrheitlich nur in einem Land oder einer Kommune im Einsatz oder sogar Investitionsruinen. Außerdem ist es dem BMI weiterhin nicht gelungen, die für die Digitalisierung der Zugänge zu Verwaltungsleistungen (Frontend) im Bund erforderlichen zentralen IT-Lösungen rechtzeitig bereitzustellen. Auch für die anstehende Ende-zu-Ende-Digitalisierung fehlen solche Lösungen bislang.

Was ist zu tun?

Das BMI sollte bei den Ländern auf eine stärkere Nachnutzung der EfA-Lösungen hinwirken und auch die zugesagte Prüfung von Rückforderungsansprüchen mit Nachdruck betreiben. Für die Digitalisierung im Bund sollte es nunmehr zügig untersuchen, welche zentralen IT-Lösungen die Bundesbehörden benötigen, um ihre Verwaltungsleistungen Ende-zu-Ende zu digitalisieren und diese bereitzustellen.

Was ist das Ziel?

Die vom Bund finanzierten EfA-Lösungen werden wie geplant in möglichst vielen Ländern und Kommunen genutzt. Für die Ende-zu-Ende-Digitalisierung im Bund stehen zentrale IT-Lösungen bereit, damit Doppel- und Mehrfachentwicklungen vermieden und somit Einsparpotenziale ausgeschöpft werden können.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkung	9
2	Einleitung	10
2.1	Digitalisierungsprogramm Bund	11
2.1.1	Haushaltsmittel	12
2.1.2	Umsetzungsstand und -fortschritt	13
2.2	Digitalisierungsprogramm Föederal	14
2.2.1	Haushaltsmittel	15
2.2.2	Umsetzungsstand des Digitalisierungsprogramms Föederal	16
2.2.3	Umsetzungsstand der EfA-Lösungen für Online-Services	16
2.3	Refinanzierung der Corona-Konjunkturpaketmittel	18
3	Wirtschaftlichkeit von EfA-Lösungen nicht untersucht	18
3.1	Sachverhalt	18
3.2	Würdigung	20
3.3	Empfehlung	21
3.4	Stellungnahme des BMI	21
3.5	Abschließende Würdigung	21
4	Zentrale IT-Lösungen fehlen weiterhin	22
4.1	Online-Zugänge für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen („Frontend“)	22
4.1.1	Sachverhalt	22
4.1.2	Würdigung	23
4.1.3	Empfehlung	23
4.1.4	Stellungnahme des BMI	23
4.1.5	Abschließende Würdigung	23
4.2	Digitalisierung behördeninterner Prozesse (Ende-zu-Ende-Digitalisierung)	24

4.2.1	Sachverhalt	24
4.2.2	Würdigung	26
4.2.3	Empfehlung	27
4.2.4	Stellungnahme des BMI	27
4.2.5	Abschließende Würdigung	28

Abkürzungsverzeichnis

A

ARF *Aufbau- und Resilienzfähigkeit*

B

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

Bundesportal *Verwaltungsportal Bund, Verwaltungsportal Bund*

BundID *Nutzerkonto Bund*

D

DARP *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*

DeutschlandID *Nutzerkonto Bund*

E

EfA *Modell „Einer-für-Alle“*

F

FITKO *Föderale IT-Kooperation*

N

NMO *Nachfragemanagementorganisation*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz, Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen*

OZG-Änderungsgesetz *Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes*

P

PMT *Prozessmanagementtool*

U

UPO *Unterstützung bei der Projektorganisation und -umsetzung in den Behörden des Digitalisierungsprogramms Bund*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz, OZG)¹ verpflichtete Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch online anzubieten. Ziel war, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Verwaltungsleistungen online in Anspruch nehmen können. Dieses Ziel haben Bund und Länder weitgehend verfehlt.

Am 24. Juli 2024 trat das Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz) in Kraft. Danach sollen u. a. bis Mitte des Jahres 2029 die wesentlichen Verwaltungsleistungen des Bundes online verfügbar sein und verwaltungsintern digital bearbeitet werden (Ende-zu-Ende-Digitalisierung).

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat die Aufgabe, die Umsetzung des OZG zu steuern und zu koordinieren. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie Bund und Länder die Bundesmittel für die Umsetzung des OZG eingesetzt haben und wie das BMI die Umsetzung des OZG steuert. (Tz. 1)

- 0.2 In den Jahren 2018 bis 2023 verausgabte der Bund für die Umsetzung des OZG insgesamt 2,3 Mrd. Euro. Davon entfielen fast 500 Mio. Euro auf die Verwaltungsleistungen des Bundes, 1,2 Mrd. Euro auf die föderalen Verwaltungsleistungen. Die restlichen 600 Mio. Euro verausgabte das BMI für die übergreifende OZG-Umsetzung und für nicht OZG-relevante Vorhaben. Insgesamt konnten die Bundesressorts 25 % ihrer Verwaltungsleistungen OZG-konform digitalisieren. Bei der Digitalisierung der föderalen Verwaltungsleistungen einigten sich Bund und Länder darauf, vorrangig IT-Lösungen nach dem Modell „Einer für Alle“ (EfA) zu entwickeln. Dabei entwickelt und betreibt ein Land eine IT-Lösung, die andere Länder und Kommunen dann nachnutzen. Im Juli 2024 waren 5 % dieser EfA-Lösungen flächendeckend für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nutzbar. (Tz. 2)

- 0.3 Das BMI hat nicht sichergestellt, dass die Länder die Wirtschaftlichkeit ihrer EfA-Lösungen nachweisen, bevor dafür Haushaltsmittel des Bundes freigegeben wurden. Die Länder hätten insbesondere ermitteln müssen, wie viele andere Länder ihre EfA-Lösung nachnutzen können und wollen. Da dies ausblieb, sind die vom Bund finanzierten EfA-Lösungen größtenteils nur in einem Land oder einer Kommune im Einsatz oder sogar Investitionsruinen. Im Ergebnis investierte der Bund rund 500 Mio. Euro in EfA-Lösungen, deren Wirtschaftlichkeit nicht belegt war.

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). Das Gesetz trat am 18. August 2017 in Kraft.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert sicherzustellen, dass die Wirtschaftlichkeit von EfA-Lösungen belegt wird, bevor Bundesmittel eingesetzt werden.

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beim Einsatz der Bundesmittel berücksichtigt habe. Es habe den Ländern im Herbst 2019 zwei Modelle zur Verfügung gestellt, um Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Ressourcenplanungen für die EfA-Lösungen zu erstellen. Zudem habe es in den Vereinbarungen mit den Ländern geregelt, dass die Bundesmittel der BHO unterliegen und damit wirtschaftlich einzusetzen sind. Sollten EfA-Lösungen nicht flächendeckend nachgenutzt werden, werde das BMI prüfen, ob es die dafür eingesetzten Bundesmittel von den Ländern zurückfordern kann.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI den Ländern Modelle für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen von EfA-Lösungen bereitgestellt hat. Es hätte jedoch zusätzlich sicherstellen sollen, dass die Länder die Wirtschaftlichkeit ihrer EfA-Lösungen belegen, bevor es die Bundesmittel einsetzte. So wäre z. B. fehlendes Nachnutzungsinteresse an einer EfA-Lösung frühzeitig aufgefallen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob das BMI – wie angekündigt – Bundesmittel von den Ländern zurückfordert, soweit EfA-Lösungen nicht flächendeckend eingesetzt werden. (Tz. 3)

- 0.4 Um die Verwaltungsleistungen den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen online zugänglich zu machen („Frontend“), benötigen die Bundesbehörden IT-Lösungen. Das BMI hat es versäumt, dafür die vorhandenen zentralen IT-Lösungen rechtzeitig zu ertüchtigen und neue zentrale IT-Lösungen bereitzustellen. In der Folge kam es zu dezentralen Doppel- und Mehrfachentwicklungen in der Bundesverwaltung. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) forderte das BMI im April 2023 auf, für die weitere Umsetzung des OZG zu ermitteln, welche zentralen IT-Lösungen die Bundesbehörden für die Umsetzung des OZG benötigen, und diese zeitnah bereitzustellen. Diesem Beschluss kam das BMI bislang nur unzureichend nach. Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, dies nachzuholen.

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es die Fertigungsstraße und das Verwaltungsportal Bund (Bundesportal) als zentrale IT-Lösungen bereitgestellt habe. Damit seien die Digitalisierung beschleunigt, Synergieeffekte genutzt und Doppel- und Mehrfachentwicklungen vermieden worden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI für die Umsetzung des OZG u. a. die Fertigungsstraße und das Bundesportal bereitgestellt hat. Die Bundesbehörden digitalisieren die meisten ihrer Verwaltungsleistungen allerdings außerhalb der Fertigungsstraße. Die Bundesregierung beschloss daher zu Beginn der OZG-Umsetzung, dass das BMI dafür die vorhandenen zentralen IT-Lösungen OZG-konform ertüchtigen und neue zentrale IT-Lösungen bereitstellen sollte. Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für erforderlich, dass das BMI den Beschluss des Haushaltsausschusses zügig umsetzt. (Tz. 4.1)

- 0.5 Das BMI hat bislang nicht untersucht, welche zentralen IT-Lösungen die Bundesbehörden für die Digitalisierung der behördeninternen Verwaltungsprozesse („Backend“) benötigen. Zudem entwickelt es derzeit zentrale IT-Lösungen nicht weiter, die Bundesbehörden dafür einsetzen könnten. Frühestens ab dem Jahr 2026 will es beginnen, neue Lösungen zu entwickeln. In der Folge müssen Bundesbehörden – zumindest für eine Übergangszeit – weiterhin eigene IT-Lösungen entwickeln. Dafür hat der Bund zwei kommerzielle Plattformen außerhalb der IT-Infrastruktur des Bundes bereitgestellt, in denen die Bundesbehörden ihre eigenen IT-Lösungen entwickeln und betreiben können.

Wenn zentrale IT-Lösungen fehlen, führt dies zu Doppel- und Mehrfachentwicklungen. Diese sind in der Regel unwirtschaftlich und laufen dem Ziel zuwider, die Komplexität der IT-Landschaft des Bundes zu reduzieren. Zudem könnten die IT-Lösungen der wesentlichen Verwaltungsleistungen des Bundes auf kommerziellen Plattformen außerhalb der IT-Infrastruktur des Bundes entwickelt und betrieben werden. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass ein „Wildwuchs“ an IT-Systemen entsteht. Diese IT-Systeme müssten nachträglich wieder aufwendig in die IT des Bundes zurückgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI für die Ende-zu-Ende-Digitalisierung empfohlen, die Ziele des Bundes für die Umsetzung des OZG und die Bereitstellung zentraler IT-Lösungen in der Bundesverwaltung konsequenter aufeinander auszurichten.

Das BMI hat auf sichtbare Ergebnisse verwiesen, die es bei der Umsetzung des OZG erzielt hat. Weitere zentrale IT-Lösungen für die OZG-Umsetzung hält es nicht für notwendig oder will diese später entwickeln. Es arbeite auch daran, künftig zentrale LowCode-Plattformen bereitzustellen, mit denen die Behörden eigene IT-Lösungen für einfache und mittelkomplexe Verwaltungsverfahren entwickeln und betreiben können.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass das BMI bei der Umsetzung des OZG sichtbare Ergebnisse erzielt hat. Seine Kritik bezog sich darauf, dass es – entgegen des Beschlusses der Bundesregierung – nicht frühzeitig zentrale IT-Lösungen für die Digitalisierung der behördeninternen Verwaltungsprozesse („Backend“) bereitgestellt hat. Daher müssen die Bundesbehörden entweder eigene IT-Lösungen entwickeln und betreiben oder sie außerhalb der IT-Infrastruktur des Bundes aufbauen lassen. Dies bindet unnötig Haushaltsmittel und Personalressourcen. Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für erforderlich, dass das BMI den Beschluss der Bundesregierung umsetzt und zentrale IT-Lösungen, die Bundesbehörden für die Umsetzung des OZG benötigen, zeitnah bereitstellt. (Tz. 4.2)

1 Vorbemerkung

Nach dem OZG waren Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch online anzubieten. Ziel war, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Verwaltungsleistungen über das Internet, zeit- und ortsungebunden, in Anspruch nehmen können. Zum Beispiel sollten

- Bürgerinnen und Bürger Anträge (wie auf Zulassung eines Kraftfahrzeugs) online stellen und
- Unternehmen ihren Anzeigepflichten online nachkommen können.

Dieses Ziel haben Bund und Länder weitgehend verfehlt.²

Am 24. Juli 2024 trat das Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz) in Kraft.³ Danach kommen u. a. folgende neue Anforderungen für Bund und Länder hinzu:

- Ab dem Jahr 2028 haben Bürgerinnen und Bürger einen einklagbaren Rechtsanspruch auf elektronischen Zugang zu Verwaltungsleistungen des Bundes. Schadensersatz- oder Entschädigungsansprüche entstehen dadurch nicht.
- Ab dem Jahr 2029 sollen die wesentlichen Verwaltungsleistungen des Bundes vollständig digitalisiert sein (Ende-zu-Ende-Digitalisierung⁴).
- Ab dem Jahr 2029 sollen Verwaltungsleistungen des Bundes, die von Unternehmen beantragt werden können, ausschließlich online zur Verfügung stehen (digital only).
- Der Bund soll ein elektronisches Siegel für Behörden zur Verfügung stellen. Damit sollen diese ihre Bescheide künftig elektronisch signieren, um damit dem Schriftformerfordernis zu genügen.
- Das Nutzerkonto Bund (BundID) soll zur „DeutschlandID“ weiterentwickelt werden. Bürgerinnen und Bürger sollen sich damit online identifizieren, wenn sie Verwaltungsleistungen beantragen. Innerhalb von drei Jahren müssen die Behörden des Bundes und der Länder ihre eigenen Nutzerkonten abschalten und ausschließlich die DeutschlandID einbinden.⁵

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie der Bund und die Länder die Haushaltsmittel des Bundes für die Umsetzung des OZG seit dem Jahr 2018 eingesetzt haben. Dazu hat er

² Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Steuerung und Koordinierung vom 29. März 2023, Gz.: VII 5 - 0001755. ([Link](#))

³ Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG) vom 23. Juli 2024 (BGBl. I Nummer 245). ([Link](#)).

⁴ Das bedeutet, dass nicht nur die Bürgerinnen und Bürger ihre Anträge online stellen können. Vielmehr sollen auch die Bundesbehörden diese vollständig digital und medienbruchfrei bearbeiten.

⁵ Die dreijährige Frist beginnt an dem Tag, an dem das BMI im Einvernehmen mit dem IT-Planungsrat im Bundesgesetzblatt bekanntgibt, dass die Voraussetzungen für eine automatisierte Migration der Länderkonten auf die DeutschlandID vorliegen. ([Link](#))

beim BMI und bei den Ländern erhoben. Zusätzlich hat er geprüft, wie das BMI die Umsetzung des OZG-Änderungsgesetzes steuert.

2 Einleitung

Das BMI hat die Aufgabe, die Umsetzung des OZG zu steuern und zu koordinieren. Es richtete dafür im Jahr 2018 zwei Programme ein: Das Digitalisierungsprogramm Bund für die Verwaltungsleistungen des Bundes und das Digitalisierungsprogramm Föderal für die Verwaltungsleistungen, bei denen die Rechtsetzung beim Bund und der Vollzug bei den Ländern liegt.

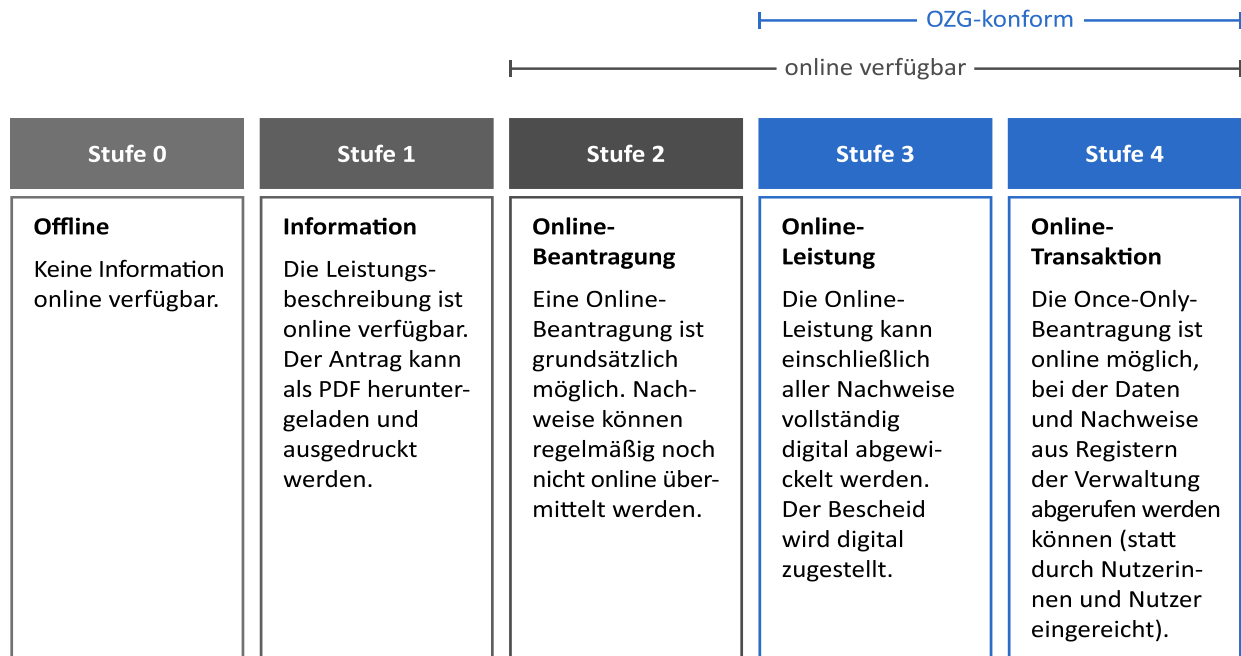
Das OZG legt nicht im Detail fest, wie Verwaltungsleistungen online anzubieten sind. Bund und Länder nutzen daher ein Reifegradmodell, um zu bewerten, inwieweit die Online-Zugänge zu Verwaltungsleistungen verfügbar sind. Dieses umfasst fünf Reifegrade mit den Stufen 0 bis 4. Verwaltungsleistungen erreichen den Reifegrad 3, wenn Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen diese vollständig digital abwickeln können und die Behörden die Bescheide digital zustellen. Erst dann gilt die Verwaltungsleistung als OZG-konform⁶ digitalisiert. Derzeit entwickelt das BMI ein neues Reifegradmodell, damit Bund und Länder künftig auch die Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsleistungen bewerten können.

⁶ Der Begriff OZG-konform bezieht sich in diesem Bericht daher auf das OZG in seiner ursprünglichen Fassung vom 14. August 2017.

Abbildung 1

Ab Stufe 3 sind Verwaltungsleistungen OZG-konform digitalisiert

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



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.

In den Jahren 2018 bis 2023 stellte der Bund 3,5 Mrd. Euro für die Verwaltungsdigitalisierung bereit. Davon verausgabte er rund 2,3 Mrd. Euro für Folgendes:

- 1,7 Mrd. Euro für die Digitalisierungsprogramme Bund und Föderal,
- 336 Mio. Euro für die übergreifende OZG-Umsetzung (z. B. für die Entwicklung und den Betrieb des Bundesportals und der BundID) und
- 266,6 Mio. Euro für nicht OZG-relevante Vorhaben⁷.

Rund 1,2 Mrd. Euro (35 %) der Haushaltsmittel blieben ungenutzt.

2.1 Digitalisierungsprogramm Bund

Das Digitalisierungsprogramm Bund umfasste über 1 600 digitalisierbare Verwaltungsleistungen.⁸ Das BMI stellte für deren Digitalisierung das Bundesportal bereit. Die meisten

⁷ Darunter fallen Vorhaben wie GovLab (ein Unterstützungsangebot des BMI für die interministerielle Zusammenarbeit, das u. a. Tagungsräume zur Verfügung stellt), die Digitalakademie (ein Fortbildungszentrum für Beschäftigte in der Bundesverwaltung) und die Unterstützung der Abteilung „Digitale Verwaltung“ im BMI durch Externe.

⁸ Stand Dezember 2023.

Bundesbehörden digitalisierten ihre Verwaltungsleistungen jedoch in eigenen Fachportalen. Dafür konnten sie Haushaltsmittel beim Programmmanagement des BMI beantragen. Darüber hinaus stellte das BMI den Bundesressorts eine „Unterstützung bei der Projektorganisation und -umsetzung in den Behörden des Digitalisierungsprogramms Bund“ (UPO) zur Verfügung. Hierbei stellte das BMI den Bundesressorts externe Berater zur Seite, die die Behörden bei der Organisation und Koordinierung ihrer Projekte unterstützten.

2.1.1 Haushaltsmittel

Das BMI verausgabte insgesamt 481,2 Mio. Euro für das Digitalisierungsprogramm Bund. Davon entfielen

- 35,1 Mio. Euro auf die UPO und
- 22,8 Mio. Euro auf das Programmmanagement.

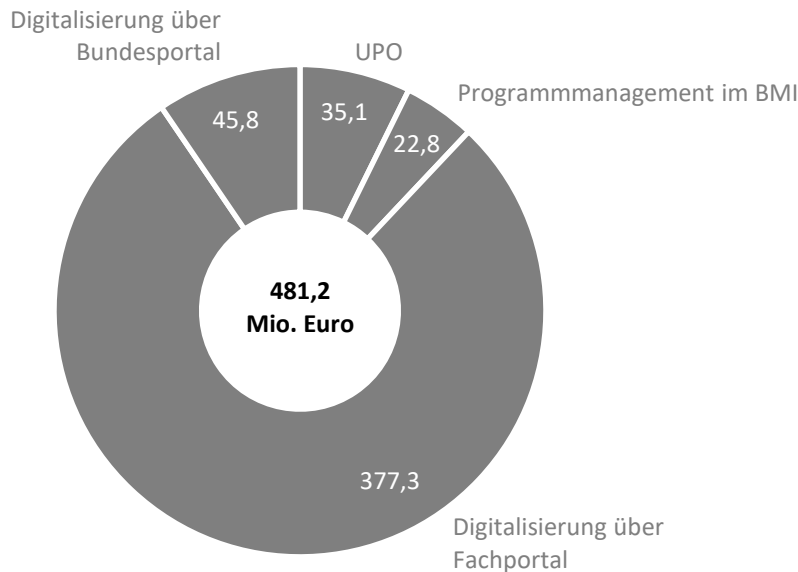
Zudem stellte es den Ressorts Haushaltsmittel bereit:

- 377,3 Mio. Euro für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen in eigenen Fachportalen und
- 45,8 Mio. Euro für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen im Bundesportal.

Abbildung 2

Fast 500 Mio. Euro für die OZG-Umsetzung im Bund

Das BMI verausgabte in den Jahren 2018 bis 2023 rund 481,2 Mio. Euro für die Umsetzung des OZG im Bund.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.

Zum 31. Dezember 2023 beendete das BMI das Digitalisierungsprogramm Bund. Seitdem sollen die Bundesressorts die weitere OZG-Umsetzung aus ihren Einzelplänen finanzieren.

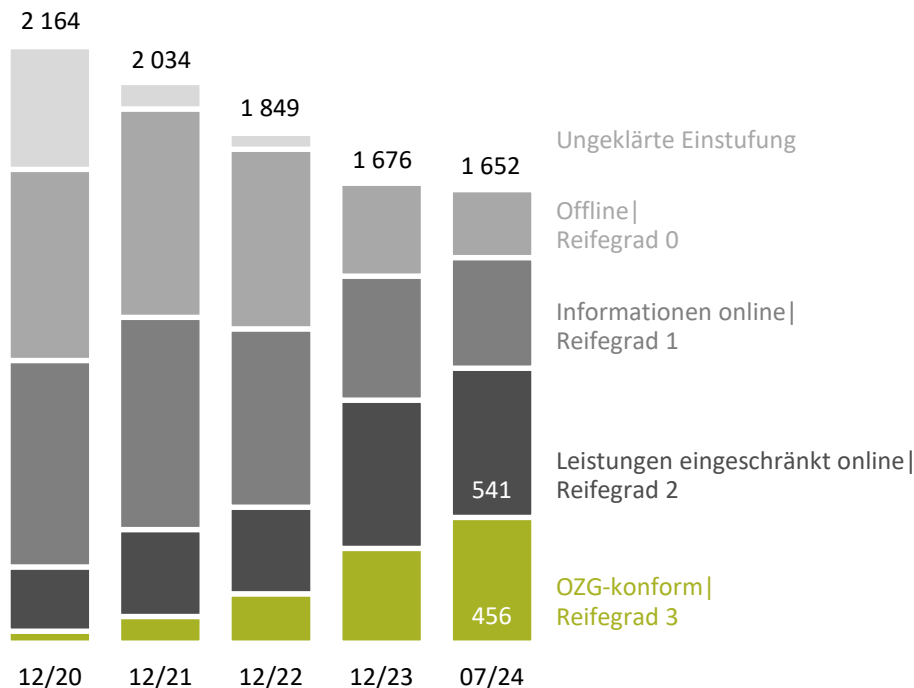
2.1.2 Umsetzungsstand und -fortschritt

Den Digitalisierungsstand der Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern hält das BMI in der sogenannten OZG-Informationsplattform fest. Jede Verwaltungsleistung ist dort mit ihrem aktuellen Reifegrad versehen. Im Juli 2024 waren danach 456 der 1 652 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen des Bundes OZG-konform digitalisiert (Reifegrad 3). Weitere 541 Verwaltungsleistungen waren eingeschränkt digitalisiert (Reifegrad 2, siehe Abbildung 3).

Abbildung 3

Seit Ende des Jahres 2020 hat der Bund ein Viertel der Zugänge seiner Verwaltungsleistungen OZG-konform digitalisiert

Im Juli 2024 waren die Zugänge zu 456 der 1 652 Verwaltungsleistungen des Bundes OZG-konform digitalisiert (27 %). Weitere 541 Verwaltungsleistungen (32 %) waren eingeschränkt online verfügbar.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: OZG-Umsetzungskataloge, BMI.

2.2 Digitalisierungsprogramm Föderal

Bund und Länder bündelten im Digitalisierungsprogramm Föderal die Verwaltungsleistungen, die in der Regelungskompetenz des Bundes und in der Vollzugskompetenz der Länder oder Kommunen liegen. Zusätzlich werden hier auch Verwaltungsleistungen digitalisiert, bei denen die Regelungskompetenz bei den Ländern und Kommunen liegt.

Für die Digitalisierung dieser Verwaltungsleistungen einigten sich Bund und Länder darauf, IT-Lösungen⁹ für Online-Services vorrangig nach dem EfA-Modell zu entwickeln. Das bedeutet, dass ein Land einen Online-Service entwickelt und zentral betreibt. Andere Länder und Kommunen sollen diese sogenannten EfA-Lösungen für Online-Services dann

⁹ IT-Lösungen sind IT-Systeme für eine bestimmte, konkrete Aufgabenstellung. Diese können aus mehreren Soft- und Hardwarekomponenten bestehen.

nachnutzen. So wollten Bund und Länder vermeiden, dass für die gleichen Verwaltungsleistungen unterschiedliche IT-Lösungen in den 16 Ländern oder 11 000 Kommunen entwickelt und betrieben werden. Für die Entwicklung dieser EfA-Lösungen konnten die Länder Haushaltsmittel des Bundes beantragen.

2.2.1 Haushaltsmittel

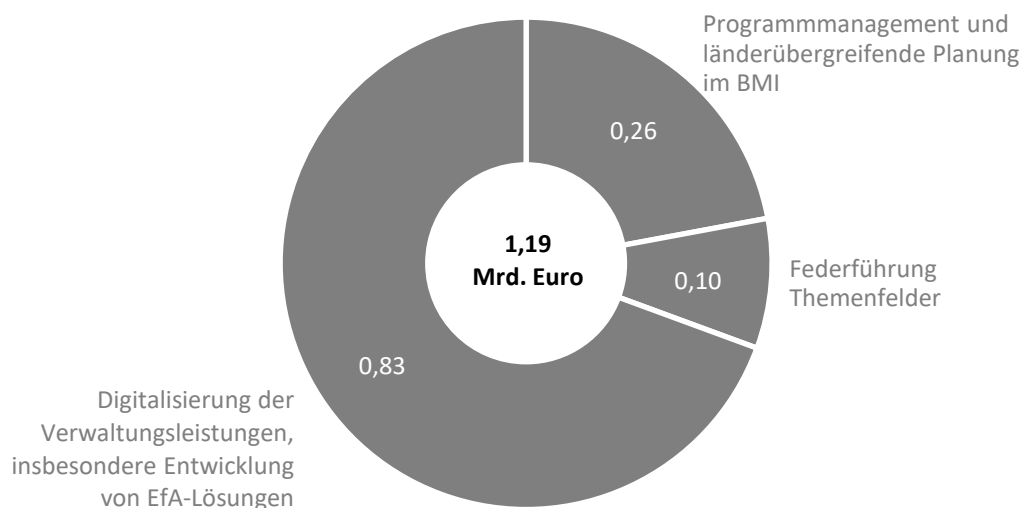
Der Bund verausgabte bis Ende 2023 rund 1,2 Mrd. Euro für das Digitalisierungsprogramm Föderal. Diese Mittel verwendeten Bund und Länder wie folgt:¹⁰

- 263,3 Mio. Euro verausgabte das BMI, um die OZG-Umsetzung zu planen (z. B. um Digitalisierungslabore¹¹ einzurichten) und für das Programmmanagement.
- 101,8 Mio. Euro verausgabten die Bundesressorts in ihrer Rolle als Federführer ihrer Themenfelder und für einzelne Umsetzungsprojekte.
- 828 Mio. Euro verausgabten die Länder für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen, insbesondere um EfA-Lösungen für Online-Services zu entwickeln.

Abbildung 4

Bund finanzierte mit rund 1,2 Mrd. Euro die OZG-Umsetzung in Ländern und Kommunen

Das BMI verausgabte in den Jahren 2018 bis 2023 rund 1,2 Mrd. Euro für die Umsetzung des OZG im Digitalisierungsprogramm Föderal.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.

¹⁰ Erhebung des Bundesrechnungshofes beim BMI vom 3. Juli 2024.

¹¹ Im Digitalisierungslabor erarbeiteten Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen mit Unterstützung von externen Beratern das Design von Online-Services.

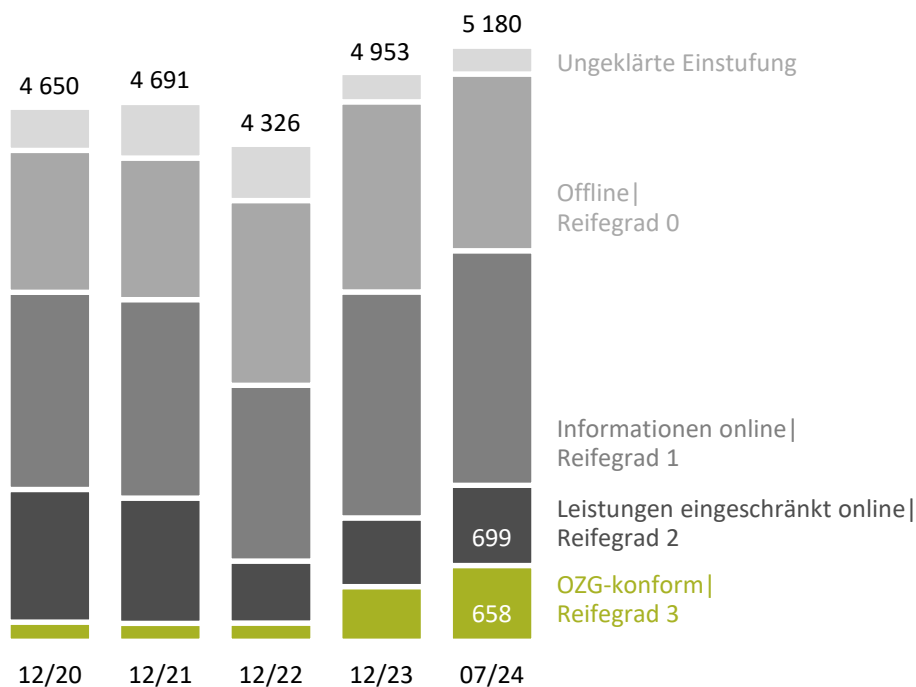
2.2.2 Umsetzungsstand des Digitalisierungsprogramms Föderal

Im Juli 2024 waren 658 der 5 180 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen des Digitalisierungsprogramms Föderal in mindestens einem Land oder einer Kommune OZG-konform digitalisiert (Reifegrad 3). Weitere 699 Verwaltungsleistungen waren in mindestens einem Land oder einer Kommune eingeschränkt online verfügbar (Reifegrad 2, siehe Abbildung 5).

Abbildung 5

Seit Ende des Jahres 2020 haben Länder und Kommunen 10 % ihrer Verwaltungsleistungen OZG-konform digitalisiert

Im Juli 2024 waren 658 (13 %) der 5 180 föderalen Verwaltungsleistungen in mindestens einem Land bzw. in einer Kommune OZG-konform digitalisiert (Reifegrad 3). Weitere 699 (13 %) waren zumindest eingeschränkt online verfügbar (Reifegrad 2).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: OZG-Umsetzungskataloge, BMI.

2.2.3 Umsetzungsstand der EfA-Lösungen für Online-Services

Die föderalen Verwaltungsleistungen sind in der Regel nur in einzelnen Ländern oder Kommunen als Online-Service verfügbar. Erst wenn andere Länder und Kommunen diese Online-Services nachnutzen (EfA-Prinzip), sind die Verwaltungsleistungen auch für deren Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen online zugänglich.

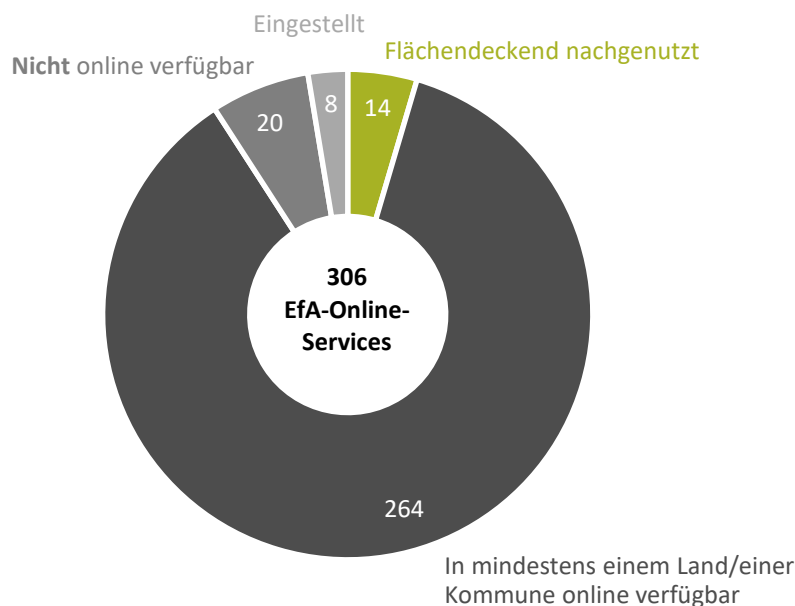
Der Bund hat die Entwicklung von 306 EfA-Lösungen für Online-Services finanziert. Ziel dieser EfA-Lösungen ist, dass auch Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen aus anderen

Ländern – nicht nur aus dem Land, welches die EfA-Lösung entwickelt hat – die EfA-Lösungen nutzen und ihre Anträge online stellen können. Bund und Länder werten eine EfA-Lösung als „flächendeckend nachgenutzt“, wenn sie mindestens eingeschränkt (Reifegrad 2) in mindestens neun Ländern und mindestens der Hälfte der Bevölkerung in diesen Ländern online zur Verfügung steht. Im Juli 2024 waren nach dieser Definition 14 EfA-Lösungen „flächendeckend online verfügbar“.

Abbildung 6

Nur 5 % der EfA-Lösungen flächendeckend genutzt

Nur 14 (5 %) der 306 EfA-Lösungen für Online-Services werden im Juli 2024 flächendeckend nachgenutzt. 264 (86 %) EfA-Lösungen werden noch nicht ausreichend nachgenutzt, 20 (7 %) waren in keinem Land und in keiner Kommune online verfügbar. 8 (2 %) der EfA-Lösungen für Online-Services haben Bund und Länder bereits wieder eingestellt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.

Der Bund hat die Entwicklung der EfA-Lösungen bis Ende des Jahres 2023 finanziert. Seitdem müssen die Länder die Entwicklung und insbesondere die Nachnutzung der EfA-Lösungen selber finanzieren.

Der Bundesrechnungshof hat ermittelt, dass die Länder 66 der 284 EfA-Lösungen für Online-Services (circa 23 %), die noch nicht flächendeckend nachgenutzt werden, weiterfinanzieren.¹² Bei den restlichen EfA-Lösungen machten die Länder auf Nachfrage keine Angaben zur weiteren Finanzierung. Die Entwicklung von acht EfA-Lösungen für Online-Services stellten Bund und Länder ein, bevor diese erfolgreich abgeschlossen wurden. Dafür investierte der Bund 8,4 Mio. Euro.

¹² Erhebungen des Bundesrechnungshofes bei den Ländern im Juli 2024.

Das BMI plant, die Koordinierung des Digitalisierungsprogramms Föderal zum Ende des Jahres 2024 zu beenden. Bis dahin wollen Bund und Länder weitere 15 EfA-Lösungen für Online-Services (sog. Fokusleistungen) flächendeckend in Ländern und Kommunen anbieten.¹³

Wie die föderale Zusammenarbeit ab dem Jahr 2025 ausgestaltet sein wird, wird aktuell von einer Bund-Länder-Projektgruppe erarbeitet.¹⁴

2.3 Refinanzierung der Corona-Konjunkturpaketmittel

Um die Digitalisierung zu beschleunigen, stellte der Bund mit dem „Corona-Konjunkturpaket“ für die Jahre 2020 bis 2022 zusätzlich 3 Mrd. Euro zur Verfügung. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Corona-Konjunkturpaketmittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) der Europäischen Union zu refinanzieren. Dafür legte sie gemeinsam mit der Europäischen Kommission drei Meilensteine für die Umsetzung des OZG im sogenannten Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) fest. Nur wenn diese erreicht werden, können die Corona-Konjunkturpaketmittel refinanziert werden. Laut BMI hat die Europäische Kommission die ersten beiden Meilensteine abgenommen. Zur Erreichung des dritten Meilensteins müssen bis Juni 2025 mindestens 100 EfA-Lösungen flächendeckend¹⁵ online verfügbar sein. Derzeit trifft dies auf 14 EfA-Lösungen zu.

3 Wirtschaftlichkeit von EfA-Lösungen nicht untersucht

3.1 Sachverhalt

Im Januar 2021 schlossen Bund und Länder ein Verwaltungsabkommen (sog. Dachabkommen) zum Einsatz der Corona-Konjunkturpaketmittel für EfA-Lösungen.¹⁶ Mit der Beantragung der Mittel sollten die Länder dem BMI eine Beschreibung, welche Projektergebnisse sie anstreben und wie sie diese erreichen wollen, sowie eine Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (Nutzwertanalyse) vorlegen.

Das BMI prüfte vor der Bewilligung der Mittel für EfA-Lösungen nicht, ob die Länder tatsächlich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hatten. Auch das Berichtswesen zur Umsetzung des OZG sah nicht vor, dass die Länder erfassen, ob und mit welchem Ergebnis

¹³ Beschluss 2023/20 des IT-Planungsrates vom 4. Juli 2023. ([Link](#))

¹⁴ Erhebung des Bundesrechnungshofes beim BMI vom 3. Juli 2024.

¹⁵ Für mindestens 50 % der Bevölkerung Deutschlands.

¹⁶ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes; hier: Nutzbarkeit von „Einem für Alle“-Lösungen, Gz.: VII 5 - 0001755/I vom 6. Oktober 2023. ([Link](#))

sie die Wirtschaftlichkeit ihrer EfA-Lösungen untersuchten. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Länder rund 500 Mio. Euro (60 % der Bundesmittel, siehe Tz. 2.2.1) für EfA-Lösungen verausgabten, ohne deren Wirtschaftlichkeit zu belegen. Er hat untersucht, welchen Umsetzungsstand die vom Bund finanzierten EfA-Lösungen der Länder im Juli 2024 hatten.

EfA-Lösungen für Online-Services

14 der 306 EfA-Lösungen für Online-Services wurden im Juli 2024 flächendeckend nachgenutzt (siehe Abbildung 6, Tz. 2.2.3).

EfA-Lösungen für Basis- und Infrastrukturdienste

Neben den 306 EfA-Lösungen für Online-Services finanzierte der Bund auch die Entwicklung von 15 EfA-Lösungen für Basis- und Infrastrukturdienste. Diese wiesen folgenden Umsetzungsstand auf:

- Eine EfA-Lösung stellten Bund und Länder inzwischen ein,
- drei EfA-Lösungen waren noch nicht vollständig entwickelt und standen noch nicht zur Nachnutzung bereit,
- sieben EfA-Lösungen standen zur Nachnutzung bereit, wurden aber noch nicht nachgenutzt,
- zwei EfA-Lösungen wurden in jeweils einem Land nachgenutzt,
- eine EfA-Lösung wurde in allen Ländern nachgenutzt und
- zu einer EfA-Lösung machte ein Land keine Angaben zum Umsetzungsstand.

Der Bundesrechnungshof hat bei den Ländern erhoben, welche Hemmnisse bei der Nachnutzung von EfA-Lösungen vorliegen.¹⁷ Die Länder nannten u. a. folgende Hemmnisse:

- Die nachnutzungsinteressierten Länder und Kommunen konnten die EfA-Lösungen nicht in ihre IT einbinden.
- In den Ländern und Kommunen war bereits eine alternative IT-Lösung (z. B. ein Konkurrenzprodukt des landeseigenen IT-Dienstleisters) im Einsatz.
- Die EfA-Lösungen waren nicht kompatibel zu den Fachverfahren (z. B. wegen abweichender Datenstandards).
- Die Länder oder Kommunen wollten keine IT-Lösung einsetzen, weil sie im Land oder in der Kommune zu selten nachgefragt wurde.
- Die EfA-Lösungen erfüllten nicht die wesentlichen fachlichen Anforderungen des Landes.

Im Jahr 2023 priorisierten Bund und Länder 15 EfA-Lösungen (sog. Fokusleistungen), die bis Ende des Jahres 2024 flächendeckend nachgenutzt und Ende-zu-Ende digitalisiert werden sollen. Bund und Länder finanzieren die (Weiter)Entwicklung und den Betrieb dieser EfA-Lösungen über das Budget der Föderalen IT-Kooperation (FITKO). Der Bund finanziert 25 %

¹⁷ Erhebungen des Bundesrechnungshofes bei den Ländern vom 5. Juli 2024.

dieses Budgets. Ab dem Jahr 2025 planen Bund und Länder weitere EfA-Lösungen als Fokusleistungen nach diesem Prinzip zu priorisieren und zu finanzieren.¹⁸ Das BMI hat die Aufgabe, den Fortschritt bei der Umsetzung der Fokusleistungen zu überwachen. Es berichtet dem IT-Planungsrat dazu regelmäßig auf der Basis seines Berichtswesens.¹⁹ Darin erfassen die Länder aktuell nicht, ob und wie sie die Wirtschaftlichkeit der betreffenden EfA-Lösungen bewertet haben. Darüber hinaus planen Bund und Länder die Entwicklung weiterer EfA-Lösungen, wie eine EfA-fähige Digitalisierungsplattform für Planungs- und Genehmigungsprozesse.²⁰

3.2 Würdigung

Das BMI hat versäumt sicherzustellen, dass die Länder die Wirtschaftlichkeit ihrer EfA-Lösungen nachwiesen, bevor dafür Haushaltsmittel des Bundes freigegeben wurden. Im Ergebnis investierte der Bund rund 500 Mio. Euro in EfA-Lösungen, deren Wirtschaftlichkeit nicht belegt war.

Um die Wirtschaftlichkeit von EfA-Lösungen zu bewerten, hätten die Länder u. a. einschätzen müssen, wie viele Länder und Kommunen diese potenziell nachnutzen würden. Dafür wäre zu ermitteln gewesen,

- ob Länder und Kommunen Bedarf an der EfA-Lösung haben,
- welche wesentlichen Anforderungen sie haben und
- ob offensichtliche Hemmnisse wie inkompatible IT, mangelnder Bedarf oder fehlendes Nachnutzungsinteresse vorliegen, die verhindern, dass Länder oder Kommunen die Lösung tatsächlich nachnutzen können.

Da dies ausblieb, nutzen die Länder von den insgesamt 321 EfA-Lösungen, die der Bund finanziert hat, lediglich 15 EfA-Lösungen flächendeckend nach. Damit sind 95 % der EfA-Lösungen, die der Bund vollständig finanziert hat, größtenteils nur in einem Land oder einer Kommune im Einsatz oder sogar Investitionsruinen.

Bund und Länder planen, weitere EfA-Lösungen als Fokusleistungen zu priorisieren und zu finanzieren. Dieses Vorgehen kann nur erfolgreich sein, wenn dabei die Wirtschaftlichkeit der betreffenden EfA-Lösungen belegt ist und Hemmnisse für die Nachnutzung bereits erkannt werden, bevor Bundesmittel zugewiesen werden. Es ist daher unverständlich, dass das BMI in seinem Berichtswesen zur Umsetzung des OZG, mit dem es u. a. den IT-Planungsrat über die Umsetzung der Fokusleistungen informiert, nicht auch die Ergebnisse der entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfasst.

¹⁸ Beschluss 2023/43 des IT-Planungsrates vom 3. November 2023. ([Link](#))

¹⁹ Beschluss 2019/01 des IT-Planungsrates vom 12. März 2019. ([Link](#))

²⁰ Pakt für Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung. ([Link](#))

3.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert sicherzustellen, dass die Wirtschaftlichkeit von EfA-Lösungen belegt wird, bevor Bundesmittel eingesetzt werden. Zudem sollte es sein Berichtswesen für EfA-Lösungen so anpassen, dass transparent wird, ob diese wirtschaftlich sind.

3.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beim Einsatz der Bundesmittel berücksichtigt habe.

Es habe den Ländern im Herbst 2019 zwei Modelle zur Verfügung gestellt, um Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Ressourcenplanungen für die EfA-Lösungen zu erstellen. In den Vereinbarungen mit den Ländern sei darüber hinaus die Bewirtschaftung der Corona-Konjunkturpaketmittel geregelt. Es sei festgelegt, dass die Bundesmittel den Regelungen der BHO und den entsprechenden Verwaltungsvorschriften unterliegen und diese somit anzuwenden sind.

Sollten EfA-Lösungen nicht flächendeckend nachgenutzt werden, werde das BMI prüfen, ob es Bundesmittel von den Ländern zurückfordern kann. Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik habe dies bereits im Juni und Juli 2024 gegenüber den Ländern kommuniziert.

3.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI den Ländern Modelle bereitgestellt hat, um die Wirtschaftlichkeit von EfA-Lösungen zu bewerten. Es hätte sich jedoch zusätzlich von den Ländern belegen lassen sollen, dass die Vorhaben zur Entwicklung von EfA-Lösungen wirtschaftlich sind, bevor es die Bundesmittel dafür einsetzte. So wäre z. B. ein fehlendes Nachnutzungsinteresse an einer EfA-Lösung frühzeitig aufgefallen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob das BMI bei den Ländern auf eine stärkere Nachnutzung der EfA-Lösungen hinwirkt und die zugesagte Prüfung von Rückforderungsansprüchen mit Nachdruck betreibt.

4 Zentrale IT-Lösungen fehlen weiterhin

4.1 Online-Zugänge für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen („Frontend“)

4.1.1 Sachverhalt

Nach dem OZG (ursprüngliche Fassung) waren die Bundesbehörden verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen und die damit verbundenen Interaktionen mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen (das sog. „Frontend“) zu digitalisieren. Dies umfasste u. a. die Digitalisierung der folgenden Prozessschritte:

- Einen Antrag entgegennehmen,
- notwendige Informationen bereitstellen,
- einen Bescheid zustellen und
- Gebühren erheben.

Dem BMI gelang es nicht, die dafür wichtigsten, bereits bestehenden zentralen IT-Lösungen (wie den Formularserverdienst) OZG-konform zu ertüchtigen. Neue IT-Lösungen für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen stellte es ab dem Jahr 2019 nicht mehr bereit. Dadurch fehlten den Bundesbehörden zentrale IT-Lösungen, um ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren. In der Folge entwickelten sie dafür eigene IT-Lösungen.^{21, 22}

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMI, solche Doppel- und Mehrfachentwicklungen einzudämmen.²³ Der Haushaltsausschuss forderte das BMI im April 2023 auf, für die weitere Umsetzung des OZG (einschließlich des OZG-Änderungsgesetzes)

- zu ermitteln, welche zentralen IT-Lösungen die Bundesbehörden benötigen und
- diese zeitnah bereitzustellen.

Im April 2024 erarbeitete das BMI einen neuen Priorisierungsvorschlag für die zentralen IT-Lösungen der Dienstekonsolidierung und stimmte diesen mit den Ressorts ab. IT-Maßnahmen, in denen zentrale IT-Lösungen für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen (z. B. Chatbot-Dienst, Mobile-Apps-Dienst, Webshop oder elektronische Ausgangsrechnung)

²¹ Der Prozess der Entwicklung einer IT-Lösung umfasst die Beschaffung, Anpassung oder (Eigen)-Entwicklung aller Hard- oder Software-Komponenten (auch Schnittstellen und Geräte) der IT-Lösung.

²² 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](#))

²³ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes; hier: Koordinierung und Steuerung, Gz.: VII 5 - 0001755 vom 29. März 2023. ([Link](#))

entwickelt werden sollten, will es derzeit nicht weiterverfolgen und frühestens ab dem Jahr 2026 wieder aufnehmen. Andere zentrale IT-Lösungen für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen (z. B. Formularmanagement) hat das BMI inzwischen eingestellt.

4.1.2 Würdigung

Das BMI setzt den Beschluss des Haushaltsausschusses bislang nur unzureichend um. Es ertüchtigte weder die bestehenden zentralen IT-Lösungen (wie den Formularserverdienst) OZG-konform noch entwickelte es neue zentrale IT-Lösungen, die die Bundesbehörden für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen dringend benötigen. Damit besteht weiterhin die Gefahr von Doppel- und Mehrfachentwicklungen.

4.1.3 Empfehlung

Das BMI muss den Beschluss des Haushaltsausschusses umsetzen und zügig die zentralen IT-Lösungen bereitstellen, die Behörden benötigen, um ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren.

4.1.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass es mit der sogenannten Fertigungsstraße ein zentrales Angebot für Bundesbehörden bereitgestellt habe. Damit könnten diese ihre Online-Antragsverfahren „in einem hochgradig strukturierten Prozess“ digitalisieren und im Bundesportal bereitstellen. Ziel sei es gewesen, IT-Komponenten wiederzuverwenden und dadurch die Digitalisierung der Zugänge zu beschleunigen. Dabei seien auch Synergieeffekte genutzt und Doppel- und Mehrfachentwicklungen vermieden worden.

4.1.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI für die Umsetzung des OZG das Bundesportal und die Fertigungsstraße bereitgestellt hat. Die Bundesbehörden digitalisieren die meisten ihrer Verwaltungsleistungen allerdings außerhalb der Fertigungsstraße.²⁴ Bereits zu Beginn der OZG-Umsetzung hatte die Bundesregierung daher beschlossen, dass das BMI dafür die vorhandenen zentralen IT-Lösungen ertüchtigen und neue zentrale IT-Lösungen bereitstellen sollte. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass das BMI dies nunmehr zügig umsetzt.

²⁴ 1 165 von 2 012 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen digitalisieren die Bundesbehörden außerhalb der Fertigungsstraße.

4.2 Digitalisierung behördeninterner Prozesse (Ende-zu-Ende-Digitalisierung)

4.2.1 Sachverhalt

Im OZG-Änderungsgesetz verpflichtete sich der Bund, bis Mitte des Jahres 2029 alle wesentlichen Verwaltungsleistungen durchgehend (Ende-zu-Ende) zu digitalisieren. Dafür müssen die Bundesbehörden – neben der Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen – ihre behördeninternen Verwaltungsprozesse (das sog. „Backend“) digitalisieren. Das BMI schätzt, dass die Bundesbehörden dafür rund 2 000 neue IT-Lösungen benötigen. Die Kosten dafür beziffert es auf 250 Mio. Euro.

Seit dem Jahr 2015 verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Komplexität der IT-Landschaft des Bundes zu reduzieren. Dies will sie u. a. erreichen, indem sie für gleiche Anwendungsfälle (Dienste) zentrale IT-Lösungen bereitstellt. Dafür etablierte sie die sogenannte „Dienstekonsolidierung“ im BMI. Im November 2018 beschloss die Bundesregierung, die zentralen IT-Lösungen der Dienstekonsolidierung zu ertüchtigen, um sie für die Umsetzung des OZG nutzbar zu machen. Außerdem wollte sie weitere, für die OZG-Umsetzung wichtige IT-Lösungen, die noch nicht Teil der Dienstekonsolidierung waren, anforderungsgerecht entwickeln und bereitstellen. Dazu wollte sie die Ziele, Vorgehensweisen und Zeitpläne für die Entwicklung zentraler IT-Lösungen in der Dienstekonsolidierung und für die Umsetzung des OZG aufeinander abstimmen.²⁵

Im Jahr 2019 informierte das BMI die Ressorts, dass es im Projekt Dienstekonsolidierung wegen mangelnden Ressourcen voraussichtlich bis Ende des Jahres 2025 keine weiteren zentralen IT-Lösungen entwickeln werde.²⁶ Dies betraf auch die Bedarfe für die OZG-Umsetzung. Ab dem Jahr 2026 sollen die Aufgaben der Dienstekonsolidierung von der Nachfragemanagementorganisation (NMO) übernommen werden.

Bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen sind grundsätzlich die zentralen IT-Lösungen des Bundes einzusetzen. Reichen diese nicht aus, um den gesamten Prozess zu digitalisieren, müssen die Bundesbehörden für die restlichen Teilprozesse eigene Fachanwendungen entwickeln. Die aktuellen Zeitplanungen für zentrale IT-Lösungen für die Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsleistungen stellen sich folgendermaßen dar:

- Basisdienst Dokumentenmanagement und Arbeitsabläufe (Workflow):
Für die E-Akte Bund stellte der Bund im Jahr 2020 eine zentrale IT-Lösung bereit, die er sukzessive weiterentwickelt.

²⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Konzept „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“, Beschluss der Bundesregierung in der Kabinettsitzung vom 16. November 2018. ([Link](#))

²⁶ 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](#))

- Basisdienst zur Zwischenarchivierung und Langzeitspeicherung:
Für das Zwischenarchiv des Bundes (DZAB) stellte der Bund im Jahr 2018 eine zentrale IT-Lösung bereit, die er sukzessive weiterentwickelt.
- Basisdienst Dokumentensignaturen und -siegel:
Eine zentrale IT-Lösung, z. B. um elektronische Signaturen auf digitalen Anträgen zu prüfen oder elektronische Siegel auf Bescheiden anzubringen, steht derzeit nicht bereit. Mit der Entwicklung soll frühestens im Jahr 2026 begonnen werden.
- Basisdienst Prozessmanagementtool (PMT):
Die Bundesbehörden sind verpflichtet, Verwaltungsprozesse, die sie digitalisieren wollen, zunächst zu dokumentieren, zu analysieren und zu optimieren.²⁷ Dafür benötigen sie ein PMT. Eine zentrale IT-Lösung unterstützt eine einheitliche Modellierung der behördeninternen und behördenübergreifenden Verwaltungsprozesse. Eine IT-Lösung für den Basisdienst PMT steht derzeit nicht bereit. Mit der Entwicklung soll frühestens im Jahr 2026 begonnen werden.
- Basisdienst Datenanalyse:
Dieser Dienst bietet Werkzeuge, um Daten zu analysieren. Für die Digitalisierung der Datenanalyse-Anteile in Verwaltungsprozessen steht derzeit keine zentrale IT-Lösung bereit. Mit der Entwicklung soll frühestens im Jahr 2026 begonnen werden.
- Infrastrukturdienst Bundescloud:
Mit der Bundescloud wollte der Bund die Infrastruktur bereitstellen, um u. a. zentrale IT-Lösungen und auch Fachanwendungen, die Bundesbehörden neu entwickeln (auch für die Ende-zu-Ende-Digitalisierung) einfach und technisch modern zu betreiben. Dazu muss die Bundescloud zunächst in die zentrale Betriebsumgebung des Bundes (sog. Betriebsplattform Bund) überführt werden. Diese Migration sollte ursprünglich Ende des Jahres 2024 abgeschlossen sein. Danach sollten die Behörden bis Ende des Jahres 2026 sukzessive angebunden werden. Das Projekt ruhte mehrere Monate. Derzeit wird ein neuer Zeitplan für das Projekt erarbeitet.
- Basisdienst LowCode-Entwicklung:
Zentrale LowCode-Plattformen können Behörden dabei unterstützen, eigene IT-Lösungen für einfache und mittelkomplexe Verwaltungsverfahren zu entwickeln und zu betreiben. Der Bund finanzierte dafür die Entwicklung der IT-Lösung Modul-F im Digitalisierungsprogramm Föderal. Diese steht seit Juli 2023 bereit. Derzeit ist sie nicht in der IT des Bundes einsetzbar. Mit der Entwicklung einer weiteren zentralen LowCode-Lösung für den Bund soll frühestens im Jahr 2026 begonnen werden. Bis eine zentrale LowCode-Plattform bereitsteht, können die Bundesbehörden ihre Fachanwendungen in zwei LowCode-Plattformen entwickeln und betreiben. Diese werden von kommerziellen Anbietern außerhalb der IT-Infrastruktur des Bundes betrieben.

Welche IT-Lösungen die Bundesbehörden darüber hinaus benötigen, ermittelte das BMI bislang nicht. Zudem untersuchte es nicht, inwieweit die vorhandenen Basis- und Infrastrukturdienste für die weitere Umsetzung des OZG ertüchtigt werden müssen.²⁸

²⁷ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG), § 9 Optimierung von Verwaltungsabläufen und Information zum Verfahrensstand.

²⁸ Erhebung beim Bundesministerium des Innern und für Heimat, E-Mails vom 10., 11. und 15. Juli 2024.

4.2.2 Würdigung

Das BMI hat den Beschluss der Bundesregierung, die Ziele, Vorgehensweisen und Zeitpläne der OZG-Maßnahmen und der Dienstekonsolidierung zu koordinieren, nur unzureichend umgesetzt. Zum einen hat es weiterhin nicht untersucht, welche zentralen IT-Lösungen die Bundesbehörden benötigen, um ihre wesentlichen Verwaltungsleistungen Ende-zu-Ende zu digitalisieren. Zum anderen ist es dem BMI erneut²⁹ nicht gelungen, die Maßnahmen der Dienstekonsolidierung so zu planen, dass sie rechtzeitig für die OZG-Umsetzung zur Verfügung stehen. Im Ergebnis stehen zentrale IT-Lösungen, die die Bundesbehörden benötigt hätten, um ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren (z. B. der Basisdienst Dokumentensignaturen und -siegel, Basisdienst LowCode-Plattform oder PMT) weiterhin nicht zur Verfügung. Das BMI will vielmehr erst ab dem Jahr 2026 beginnen, neue zentrale IT-Lösungen in der NMO zu entwickeln.

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 in der Regel unwirtschaftlich. Außerdem laufen sie dem Ziel zuwider, die Komplexität der IT-Landschaft des Bundes zu reduzieren.

Wenn die Bundesbehörden ihre Fachanwendungen für die Ende-zu-Ende-Digitalisierung mit den derzeit verfügbaren LowCode-Plattformen entwickeln, könnte dies dazu führen, dass in den nächsten fünf Jahren Teile der wesentlichen Verwaltungsprozesse des Bundes bei kommerziellen Cloud-Anbietern außerhalb der IT-Infrastruktur des Bundes entwickelt und betrieben werden. Zudem droht das Risiko, dass die zentralen IT-Lösungen des Bundes, wie der Basisdienst E-Akte, nicht oder nur aufwendig technisch integriert werden können, da diese innerhalb der IT-Infrastruktur des Bundes betrieben werden.

Die LowCode-Lösungen werden nach den Vorgaben der jeweiligen Bundesbehörden entwickelt. Dabei können IT-Lösungen entstehen, die nicht interoperabel zur IT des Bundes sind. Wenn die Basisdienste des Bundes (wie die E-Akte Bund) nicht integriert werden können, besteht zudem die Gefahr, dass deren Funktionen mit LowCode-Methoden erneut entwickelt werden. Dies führt zu Doppel- und Mehrfachentwicklungen für Basisdienste, die der Bund mit den zentralen IT-Lösungen der Dienstekonsolidierung vermeiden wollte.

Insgesamt hat dies zur Folge, dass mögliche Synergiepotenziale bei der Umsetzung des OZG nicht ausgeschöpft werden. Zudem könnte damit forciert werden, dass IT-Lösungen für die wesentlichen Verwaltungsprozesse des Bundes außerhalb der IT-Infrastruktur des Bundes verlagert werden. Es entsteht ein „Wildwuchs“ an IT-Systemen, die nicht interoperabel sind und nachträglich wieder aufwendig konsolidiert und in die IT des Bundes zurückgeführt werden müssen. Dies würden zudem mehr Personal und Haushaltsmittel als nötig binden.

²⁹ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Koordinierung und Steuerung, 29. März 2023, Gz.: VII 5 - 0001755. ([Link](#))

4.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI für die Ende-zu-Ende-Digitalisierung empfohlen, den Beschluss der Bundesregierung umzusetzen, indem es die Ziele des Bundes für die Umsetzung des OZG und das Ziel, zentrale IT-Lösungen in der Bundesverwaltung bereitzustellen, konsequenter aufeinander ausrichtet. Dafür sollte es

- zeitnah ermitteln, welche zentralen IT-Lösungen die Bundesbehörden benötigen, um das OZG (insbesondere die Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsprozessen) umzusetzen,
- die Planungen für zentrale IT-Lösungen des Bundes an die ermittelten OZG-Bedarfe der Bundesbehörden anpassen sowie
- diese zentralen IT-Lösungen bedarfsgerecht bereitstellen.

4.2.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat erklärt, dass es grundsätzlich nicht verpflichtet sei, zentrale IT-Lösungen bereitzustellen, die Bundesbehörden für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen benötigten. Auch deren Nutzung könne es nicht verpflichtend vorgeben. Für beides benötige es einen Konsens zwischen den Ressorts.

Es sei nur teilweise zutreffend, dass das BMI bislang nicht untersucht hat, welche zentralen IT-Lösungen die Bundesbehörden für die Digitalisierung ihrer behördeninternen Verwaltungsprozesse benötigten. Es befasse sich laufend in Steuerungsgremien, wie dem IT-Rat, mit zentralen IT-Lösungen und Standards zur Optimierung von Verwaltungsprozessen. Auch in der Dienstekonsolidierung entwickle es zentrale IT-Lösungen für die Umsetzung des OZG. Es habe zudem sichtbare Ergebnisse bei der Umsetzung des OZG erzielt, z. B.

- geklärt, welche Verwaltungsleistungen für die Umsetzung des OZG relevant sind,
- das arbeitsteilige Vorgehen zwischen Bund und Ländern etabliert,
- ein Reifegradmodell erarbeitet und
- Aufgaben zur Umsetzung des OZG priorisiert.

Zum Stand der zentralen IT-Lösungen für die Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsleistungen wies das BMI auf Folgendes hin:

- Basisdienst Dokumentenmanagement und -siegel:
Eine zentrale IT-Lösung für Siegel werde zwar für die Umsetzung des OZG benötigt. Im Gesetz sei dafür aber keine Frist festgelegt. Daher könnten Behörden eigene Lösungen dafür entwickeln bzw. setzen solche bereits ein. In einer IT-Maßnahme will das BMI demnächst einen Siegeldienst einbinden. Diesen könne es später als zentrale IT-Lösung weiter ausbauen.
- Basisdienst PMT:
Für das Prozessmanagement stelle das BMI einen Rahmenvertrag bereit. Daraus könnten

Bundesbehörden Leistungen (wie Lizenzen) abrufen, um die IT-Lösung dezentral in ihren eigenen Rechenzentren zu betreiben.

- Basisdienst Datenanalyse:
Datenanalysen spielten bei der Bearbeitung von Anträgen nur im Ausnahmefall eine Rolle.
- Infrastrukturdienst Bundescloud:
Auf der Bundescloud liefen bereits vier zentrale IT-Lösungen (zum Beispiel die E-Akte Bund).
- Basisdienst LowCode-Entwicklung:
Das BMI arbeite noch daran, die LowCode-Lösung Modul F in der IT-Infrastruktur des Bundes bereitzustellen. Es beteilige sich zudem daran, die übergreifenden Produktdefinitionen der LowCode-Plattformen zu erarbeiten und die Anfragen und Bedarfe der Bundesbehörden zu analysieren.

4.2.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass das BMI bei der Umsetzung des OZG sichtbare Ergebnisse erzielt hat. Seine Kritik hat sich darauf bezogen, dass das BMI nicht frühzeitig zentrale IT-Lösungen für die Digitalisierung der behördeninternen Verwaltungsprozesse („Backend“) in der Dienstekonsolidierung bereitgestellt hat. Eine einheitliche IT-Lösung für das Prozessmanagement dient zwar der Standardisierung. Dennoch müssen alle Bundesbehörden diese IT-Lösungen selbst betreiben. Die anderen genannten zentralen IT-Lösungen stehen derzeit nicht für die fristgerechte Umsetzung des geänderten OZG bereit. Das BMI muss den Beschluss der Bundesregierung umsetzen und in der Dienstekonsolidierung zentrale IT-Lösungen zur Umsetzung des OZG bereitstellen. Andernfalls müssen die Bundesbehörden entweder eigene IT-Lösungen entwickeln und betreiben oder sie außerhalb der IT-Infrastruktur des Bundes aufbauen lassen. Dies bindet unnötig Haushaltsmittel und Personalressourcen. Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für erforderlich, dass das BMI den Beschluss der Bundesregierung umsetzt und zentrale IT-Lösungen für die Umsetzung des OZG bereitstellt.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.