



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung
über die Prüfung

„Digitale Identitäten“

Ressortübergreifende Steuerung und Umsetzung der Vorhaben

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis.
Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Gz.: VII 5 - 0001749

12. September 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	8
2	Entwicklung der App BundesIdent	10
3	Schutz digitaler Identifizierungsmittel	15
4	Ausweisen mit dem Smartphone	19
4.1	Projekt Smart-eID	19
4.2	Zwischenlösung cloudbasierter Hardwareanker	23
5	Projektbezogenes Ausgabencontrolling	27

Abkürzungsverzeichnis

B

BMDS *Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

BVA *Bundesverwaltungsamt*

E

eGK *Elektronische Gesundheitskarte*

ELISA *Elektronische Informationsplattform zur Steuerung und Analyse*

H

HKR-Verfahren *automatisiertes Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes*

I

IMA DI *Interministerieller Ausschuss Digitale Identitäten*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

0 Zusammenfassung

Mit digitalen Identitäten können sich Personen oder Organisationen im Internet identifizieren. Die Bundesregierung beschrieb in ihrer Digitalstrategie aus dem Jahr 2022 das Leuchtturmprojekt „Digitale Identitäten“, mit dem sie „sichere und nutzerfreundliche digitale Identitäten“ für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen voranbringen wollte. Darin bündelte sie Vorhaben aus dem Themenfeld „Digitale Identitäten“. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (jetzt Bundesministerium des Innern – BMI) setzte insgesamt 16 Vorhaben aus diesem Themenfeld um und koordinierte die ressortübergreifende Zusammenarbeit im Interministeriellen Ausschuss Digitale Identitäten (IMA DI).

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das BMI die Vorhaben aus dem Projekt „Digitale Identitäten“ umsetzte und ressortübergreifend steuerte. Dabei hat er auch einzelne Aktivitäten des BMI im Themenfeld „Digitale Identitäten“ aus vorigen Legislaturperioden berücksichtigt.

Die Empfehlungen richteten sich ursprünglich an das BMI. Zwischenzeitlich sind die vom Bundesrechnungshof geprüften Themen und die dafür zuständigen Organisationseinheiten auf das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) übergegangen.¹ Dessen Stellungnahme ist in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

0.1 Seit dem Jahr 2010 verfügt der deutsche Personalausweis über eine Online-Ausweisfunktion (eID-Funktion). Um sich damit online auszuweisen, ist eine Software erforderlich. Der Bund stellt dafür die AusweisApp bereit. Weil das BMI diese als nutzerunfreundlich einschätzte, ließ es ab Juni 2022 für 5 Mio. Euro eine weitere Software (App BundesIdent) entwickeln. Das BMI versäumte, die Wirtschaftlichkeit dieses Vorhabens zu untersuchen. Insbesondere prüfte es nicht die naheliegende Alternative, die vorhandene AusweisApp zu verbessern. Ende 2022 bat der IT-Rat das BMI, „das Nebeneinander“ der beiden Apps zu beenden. Daraufhin stellte das BMI die App BundesIdent wieder ein.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, künftig die Wirtschaftlichkeit neuer Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ zu untersuchen, bevor es diese beauftragt. Dabei sollte es insbesondere prüfen, ob es seine Ziele auch erreichen kann, indem es die bereits etablierten IT-Lösungen des Bundes verbessert.

Das BMDS hat darauf hingewiesen, dass das BMI mit der App BundesIdent die Nutzerfreundlichkeit des Online-Ausweisvorgangs optimieren und technische Gründe für Abbrüche identifizieren wollte. Die hierbei gewonnen Erkenntnisse seien in die Verbesserung der AusweisApp eingeflossen. Warum das BMI dafür eine zusätzliche App

¹ Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025. Die Zuständigkeit für das Pass- und Ausweiswesen verblieb beim BMI.

benötigte, begründete es nicht. Das BMDS hat zugesagt, künftig die Wirtschaftlichkeit neuer Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ zu untersuchen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDS bei seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alle fachlich und technisch sinnvollen Alternativen betrachtet. (Tz. 2)

- 0.2 Als Kennzeichen für die Sicherheit digitaler Identifizierungsmittel hat die Europäische Union die Vertrauensniveaus „niedrig“, „substanziell“ und „hoch“ festgelegt. Die eID-Funktion des deutschen Personalausweises ist bei der EU-Kommission auf Vertrauensniveau „hoch“ notifiziert und seit September 2018 EU-weit anerkannt. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) legte für den Gesundheitssektor ein eigenes Verfahren fest, nach dem es Vertrauensniveaus bewertet. Dieses orientiert sich weder an den EU- und deutschlandweit etablierten Vertrauensniveaus noch an den technischen Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Das BMI hätte als federführendes Ressort für das Thema „Digitale Identitäten“ darauf hinwirken müssen, dass die Bundesregierung die Sicherheit ihrer Identifizierungsmittel anhand einheitlicher Vertrauensniveaus bewertet. Nur so ließe sich deren Sicherheit vergleichen und könnten Synergieeffekte bei der Entwicklung der Technologie genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI daher aufgefordert, künftig darauf hinzuwirken, dass alle Bundesministerien die Sicherheit ihrer Identifizierungsmittel nach den EU-weit gültigen Vertrauensniveaus entwickeln und bewerten.

Das BMDS hat darauf hingewiesen, dass das BMI auf Arbeitsebene mit dem BMG zu digitalen Identitäten zusammengearbeitet habe und es dies fortsetzen werde. Das BMDS hat jedoch nicht dargelegt, warum das BMI dabei nicht darauf hingewirkt hat, dass das BMG die etablierten Standards für die Bewertung von Vertrauensniveaus einsetzt. Dies wäre auch bei einer bereits spezifizierten und umgesetzten GesundheitsID möglich und sinnvoll gewesen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMDS durch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit künftig eine technologische Konvergenz erreichen und Synergieeffekte nutzen will. Er geht davon aus, dass es dabei die Empfehlungen umsetzen wird. (Tz. 3)

- 0.3 Mit der Smart-eID wollte das BMI eine „Komfortfunktion“ für die eID-Funktion des Personalausweises bereitstellen, damit sich Bürgerinnen und Bürger auch mit ihrem Smartphone sicher online ausweisen können. Anfang 2021 beauftragte es die Entwicklung der Smart-eID, ohne zuvor deren Wirtschaftlichkeit und Risiken zu bewerten. Als das BMI dies Ende 2021 nachholte, stellte es fest, dass ein Scheitern „höchstwahrscheinlich“ war. Es befürchtete, dass sich die Smart-eID nur auf wenigen Smartphone-Modellen nutzen lässt. Dennoch entschied das BMI erst Ende 2023, das

Projekt mangels Haushaltsmitteln abubrechen. Bis dahin verausgabte es dafür über 90 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, künftig die Wirtschaftlichkeit und Risiken von Vorhaben zu bewerten, bevor es Mittel verausgibt. Insbesondere bei teuren und riskanten Vorhaben sollte es zudem geeignete Abbruchkriterien festlegen.

Das BMDS hat zugesagt, künftig die Wirtschaftlichkeit seiner Projekte zu untersuchen. Es hat darauf hingewiesen, dass sich während der Laufzeit des Projekts Smart-eID die rechtlichen Rahmenbedingungen erheblich geändert hätten. Durch die unionsrechtliche Verpflichtung, eine „digitale Brieftasche“ für das Smartphone (Wallet) bereitzustellen, sei es sinnvoll erschienen, die Ressourcen in deren Entwicklung anstatt in die Smart-eID zu investieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDS bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seiner Vorhaben künftig auch die Risiken bewerten und mögliche Abbruchkriterien für riskante Vorhaben festlegen wird. (Tz. 4.1)

- 0.4 Seit Juni 2023 entwickelt das BMI gemäß der EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste (eIDAS-VO) eine Wallet. Mit dieser sollen sich Bürgerinnen und Bürger künftig auch online ausweisen können. Um den Ausweisvorgang sicher zu gestalten, wollte das BMI als Zwischenlösung einen Cloud-Dienst entwickeln. Ob dieser genauso sicher sein wird wie die eID-Funktion des Personalausweises, ist derzeit nicht klar. Die Wirtschaftlichkeit des Cloud-Dienstes untersuchte das BMI nicht. Insbesondere hat es nicht geprüft, ob es als Zwischenlösung stattdessen die eID-Funktion des Personalausweises einsetzen könnte. Auch eine belastbare Kostenschätzung konnte es nicht vorlegen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, umgehend die Kosten für den Cloud-Dienst zu schätzen und dessen Wirtschaftlichkeit zu untersuchen.

In seiner Stellungnahme hat das BMDS die Entscheidung für einen Cloud-Dienst insbesondere damit begründet, dass diese Technologie sich in eine europäischen Referenzimplementierung einfüge. Demgegenüber sei ein Einsatz der eID-Funktion eine nationale Sonderlösung. Mittelfristig strebe das BMDS allerdings an, eine andere Technologie als den Cloud-Dienst zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das BMDS die Wirtschaftlichkeit des Cloud-Dienstes unverzüglich bewerten und mit dem Einsatz der eID-Funktion vergleichen muss. Dies erscheint umso dringlicher, als das BMDS den Cloud-Dienst nur als Zwischenlösung einsetzen will. Zudem ist die eID-Funktion des Personalausweises keine Sonderlösung, sondern gemäß eIDAS-VO notifiziert. (Tz. 4.2)

- 0.5 Das BMI hat versäumt, den Mittelabfluss für seine Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ kontinuierlich zu überwachen. Es hatte keinen vollständigen Überblick

über seine Projektbudgets und konnte den Mittelabfluss weder zielgerichtet steuern noch Planabweichungen erkennen. In der Folge machte das BMI gegenüber dem Bundesrechnungshof und dem Deutschen Bundestag unterschiedliche Angaben zum projektbezogenen Mittelabfluss. Zu wesentlichen Vorhaben konnte es keine Angaben machen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, seine Ausgaben für Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ kontinuierlich und nachvollziehbar zu überwachen. Dazu könnte es das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) oder sein Controlling-Tool nutzen.

Das BMDS hat zugesagt, seine Kontrollmechanismen bei der Steuerung von Projekten zu verbessern. Was es konkret plant, ließ es offen. Die Mittelabflüsse überwache es kontinuierlich. Insbesondere führe es Haushaltsübersichten und gleiche diese regelmäßig mit dem HKR-Verfahren ab.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMDS die Kontrollmechanismen in der Projektsteuerung verbessern will. Der Hinweis des BMDS, dass das BMI seine Mittelabflüsse überwacht habe, ist aufgrund der unterschiedlichen Angaben dazu nicht überzeugend. Auch in seiner Stellungnahme konnte das BMDS die fehlenden Angaben zum Mittelabfluss bei wesentlichen Vorhaben nicht nachreichen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDS die Ausgaben für Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ künftig kontinuierlich und nachvollziehbar überwacht. (Tz. 5)

1 Einleitung

Damit Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ihre Identität im Internet nachweisen können, sind sogenannte digitale Identitäten erforderlich. Bürgerinnen und Bürger können dafür z. B. die eID-Funktion ihres Personalausweises nutzen.

Ziele der Digitalstrategie für „Digitale Identitäten“

Mit ihrer Digitalstrategie für die 20. Legislaturperiode wollte die Bundesregierung u. a. „sichere und nutzerfreundliche digitale Identitäten“ für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen voranbringen. Insbesondere plante sie

- die Nutzung der eID-Funktion zu vereinfachen und diese „auf das Smartphone“ zu bringen (Smart-eID),
- die Karten mit eID-Funktion² und die BundID³ bedienerfreundlich weiterzuentwickeln und
- weitere Merkmale von Personen, die deren digitale Identität ergänzen (z. B. Führerschein, Bildungsabschlüsse), in ein Ökosystem für digitale Identitäten zu integrieren.⁴
Im Jahr 2025 wollte sich die Bundesregierung u. a. daran messen lassen,
- ob in mindestens fünf Wirtschaftssektoren⁵ staatlich bereitgestellte digitale Identitäten⁶ genutzt werden können und
- der Personalausweis und der Führerschein als digitale Nachweise auch auf Smartphones und Tablets⁷ verfügbar sind.

Leuchtturmprojekt „Digitale Identitäten“

Um die genannten Ziele zu erreichen, initiierte die Bundesregierung das Projekt „Digitale Identitäten“. Dieses war eines von 19 Leuchtturmprojekten aus der Digitalstrategie, die die Bundesregierung mit höchster Priorität umsetzen wollte. Dabei sprach sie dem Projekt eine Hebelwirkung zu: Es trage wesentlich dazu bei, dass die Ressorts ihre Ziele aus der Digitalstrategie erreichen.⁸

² Personalausweis, elektronischer Aufenthaltstitel sowie eID-Karte für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums.

³ Die BundID ist ein zentraler Basisdienst des Bundes für die Nutzerkonten der Bürgerinnen und Bürger. Damit können sich diese bei Online-Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen identifizieren.

⁴ Bundesregierung, Digitalstrategie – Gemeinsam digitale Werte schöpfen, aktualisiert am 25. April 2023. ([Link](#))

⁵ Im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan sind statt der Wirtschaftssektoren Anwendungsfälle genannt, z. B. „Hotel-Check-in“.

⁶ Beispielsweise ELSTER, GesundheitsID.

⁷ Im Folgenden wird nur der Begriff Smartphones verwendet.

⁸ Bundesregierung, Digitalstrategie – Gemeinsam digitale Werte schöpfen, 31. August 2022.

Unter dem Leuchtturmprojekt „Digitale Identitäten“ fasste die Bundesregierung zunächst die Smart-eID sowie die nutzerfreundliche Weiterentwicklung der eID-Funktion des Personalausweises und der BundID zusammen. Später nahm sie zusätzlich die Entwicklung einer „digitalen Briefftasche“ (Wallet) auf. Nach Angaben des BMI bestand das Projekt aus 16 Einzelvorhaben⁹, die von verschiedenen Behörden umgesetzt wurden. Das BMI hatte dabei die Aufgabe, das Projekt umzusetzen und ressortübergreifend zu koordinieren.

Interministerieller Ausschuss Digitale Identitäten

Die Bundesregierung formulierte in ihrer Digitalstrategie u. a. das Ziel, „das alte Silodenken der einzelnen Ressorts zu überwinden“¹⁰. Für die ressortübergreifende Zusammenarbeit richtete sie das sogenannte GovLabDE¹¹ ein. Hier war auch der IMA DI angesiedelt, den das BMI leitete. Darin wurden Aktivitäten und Vorhaben der Ressorts zum Themenfeld „Digitale Identitäten“ in Arbeitssträngen¹² bearbeitet. Im IMA DI waren neben dem BMI die folgenden Ministerien und Behörden vertreten:

- Bundeskanzleramt,
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (jetzt Bundesministerium für Wirtschaft und Energie),
- Bundesministerium der Finanzen (BMF),
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV, jetzt Bundesministerium für Verkehr),
- BMG,
- Bundesministerium der Justiz,
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie
- BSI.

Der IMA DI hat ein Zielbild für Digitale Identitäten erarbeitet und im April 2024 fertiggestellt. Bis Ende 2025 wollte er an einer sicheren, datenschutzkonformen und anwendungsfreundlichen Wallet als staatliches Identifizierungsmittel arbeiten.

Wir haben geprüft, wie das BMI das Leuchtturmprojekt „Digitale Identitäten“ umgesetzt hat. Dabei haben wir auch untersucht, wie es ressortübergreifende Vorhaben aus dem Themenfeld „Digitale Identitäten“ im IMA DI steuerte.

⁹ BMI-Projekte der 20. Legislaturperiode, ohne BundID, XMeld und OZG-Verwaltungsleistungen. Die Vorhaben sind inhaltlich teilweise verzahnt.

¹⁰ Bundesregierung, Digitalstrategie – Gemeinsam digitale Werte schöpfen, 31. August 2022.

¹¹ Das GovLabDE umfasst Räumlichkeiten, einen Rahmenvertrag für externe Dienstleister und IT-Werkzeuge für die ressortübergreifende Zusammenarbeit.

¹² Sog. Streams.

2 Entwicklung der App BundesIdent

Sachverhalt

Identitätsnachweis mit Personalausweis und AusweisApp

Seit dem Jahr 2010 können sich Bürgerinnen und Bürger mit neu ausgestellten Personalausweisen auch im Internet (z. B. bei staatlichen und privaten Online-Diensten) ausweisen (s. Abbildung 1). Dazu enthält die Ausweiskarte einen Sicherheitschip, auf dem die Daten der Inhaberin oder des Inhabers abgesichert gespeichert sind. Im Jahr 2011 wurde die eID-Funktion auch auf dem elektronischen Aufenthaltstitel eingeführt¹³ und im Jahr 2021 auf der eID-Karte für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums¹⁴.

Um die eID-Funktion nutzen zu können, benötigen Bürgerinnen und Bürger eine App, die sogenannte eID-Client-Software. Diese steuert während eines Ausweisvorgangs die Kommunikation zwischen

- Personalausweis mit eID-Funktion,
- Kartenlesegerät (z. B. Smartphone) und
- Online-Dienst (z. B. Online-Verwaltungsleistungen, BundID oder privatwirtschaftliche Angebote).

Der Bund stellt dafür seit dem Jahr 2010 die sogenannte AusweisApp¹⁵ bereit. Diese können Bürgerinnen und Bürger kostenfrei aus digitalen Vertriebsplattformen (wie einem App-Store) herunterladen und installieren. Das BSI prüft, ob die App konform zu seinen Technischen Richtlinien ist und zertifiziert sie. Seit dem Jahr 2014 hat das BSI auch die Aufgabe, die AusweisApp weiterzuentwickeln.

¹³ BMI, Personalausweisportal – Der elektronische Aufenthaltstitel. ([Link](#))

¹⁴ BMI, Personalausweisportal – Die eID-Karte für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums. ([Link](#))

¹⁵ Zeitweise auch AusweisApp2 genannt.

Abbildung 1

Identitätsnachweis mit Personalausweis und AusweisApp

Um sich bei einem Online-Dienst auszuweisen, müssen Bürgerinnen und Bürger ihren Personalausweis z. B. an ihr Smartphone halten. Der Sicherheitschip darin kann mit gängigen Smartphones kontaktlos kommunizieren. Dabei wird die Identität überprüft und das Ergebnis an den Online-Dienst weitergeleitet.



Grafik: BMI, Bundesdruckerei GmbH.

Beauftragung der App BundesIdent

Im Juni 2021 beauftragte das BMI eine Studie („UseID“) mit der Leitfrage: „Wie können wir die Online-Ausweisfunktion in den Alltag der Bürgerinnen und Bürger integrieren?“. Die Studie kam u. a. zu folgenden Ergebnissen:

- Das Zusammenwirken zwischen dem Online-Dienst und der AusweisApp empfänden Nutzerinnen und Nutzer als kompliziert,¹⁶
- die AusweisApp könnte „akut verbessert werden, um schnell kleine Erfolge zu erzielen“,
- es gäbe „innerhalb der AusweisApp keine großen Usability¹⁷-Probleme“ und

¹⁶ Um sich bei einem Online-Dienst mit der eID-Funktion zu identifizieren, müssen Nutzerinnen und Nutzer von dem Online-Dienst (z. B. einer Webseite auf dem PC oder einer App auf dem Smartphone) zur AusweisApp (auf dem PC oder Smartphone) wechseln. Die AusweisApp liest die Daten aus dem Personalausweis aus und leitet den Identifizierungsprozess ein.

¹⁷ Nutzerfreundlichkeit.

- eine „Vielfalt an Produkten“ verwirre Nutzerinnen und Nutzer.¹⁸

Das BMI nahm die Ergebnisse der „UseID“-Studie zum Anlass, um im Juni 2022 einen externen Dienstleister zu beauftragen, einen neuen eID-Client (genannt BundesIdent) zu entwickeln. Diese neue App sollte eine bessere Benutzeroberfläche als die AusweisApp bieten und das Nutzungserlebnis der eID-Funktion steigern. Zudem sollte sie erfassen, an welchen Stellen und bei welchen Geräten Nutzerinnen und Nutzern eine Verwendung der eID-Funktion abbrechen. Das BMI beauftragte die Entwicklung der App BundesIdent, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit dieses Vorhabens zu bewerten. Es band auch den IMA DI nicht in seine Entscheidung ein.

Im Oktober 2022 stellte das BMI die App BundesIdent – parallel zur bestehenden AusweisApp – erstmals öffentlich bereit.¹⁹ Das BMF integrierte sie zeitweise in seinen Online-Dienst „Grundsteuererklärung für Privateigentum“. Diesen wollte das BMI nutzen, um Daten zum Nutzungsverhalten zusammenzutragen und die App damit zielgerichtet weiterzuentwickeln.

Das BSI prüfte die App BundesIdent im Oktober 2022 kursorisch und stellte u. a. fest, dass sie

- Vorgaben der Technischen Richtlinie BSI TR-03124-1 verletzt und „weitere Sicherheitsempfehlungen“ des BSI nicht berücksichtigt,
- deutlich weniger Funktionen als die AusweisApp²⁰ umfasst,
- viele Fehlermeldungen ohne Aussagekraft sowie Abstürze und Fehlfunktionen aufweist,
- Probleme beinhaltet, die in der AusweisApp bereinigt waren sowie
- bei vielen Geräten eine parallele Verwendung der AusweisApp des Bundes blockierte.

Im November 2022 befasste sich der Lenkungsausschuss des IMA DI mit der App BundesIdent. Er beschloss, die AusweisApp und die App BundesIdent im Jahr 2023 in eine einheitliche Lösung zu überführen. Im Dezember 2022 setzte auch der IT-Rat das Thema auf die Tagesordnung. Der Vorsitzende kritisierte „das Nebeneinander“ der App BundesIdent und der AusweisApp. Er bat die Ressorts, im IMA DI stärker zusammenzuarbeiten, damit die Digitalisierung der Bundesverwaltung schneller voranschreite.

Von Januar bis Juni 2023 wurde die App BundesIdent 83 000 Mal heruntergeladen und 30 000 Mal für Identifizierungen genutzt. Die AusweisApp wurde im selben Zeitraum über 3 Millionen Mal heruntergeladen und alleine bei den statistisch erfassten Diensten²¹ über 7,7 Millionen Mal für Identifizierungen genutzt.

¹⁸ Neben der AusweisApp nannte die Studie an dieser Stelle: Nutzerkonto Bund, Länderkonten, Postfach, Bundesportal, ELSTER Zertifikat, Wallet-Lösungen, private Anbieter.

¹⁹ Als sog. minimale funktionsfähige Produktversion (Minimum Viable Product oder MVP), veröffentlicht ohne nennenswerte Kommunikation als sog. „Silent Launch“.

²⁰ Zu diesem Zeitpunkt hieß sie AusweisApp2.

²¹ Bundesministerium des Inneren und für Heimat, Dashboard Digitale Verwaltung. ([Link](#))

Im Juni 2023 entfernte das BMI die App BundesIdent wieder aus den digitalen Vertriebsplattformen und stellte deren Entwicklung ein. Die App war zu keinem Zeitpunkt nach den Technischen Richtlinien des BSI zertifiziert.²² Die Gesamtkosten für die App BundesIdent betrugen 5 Mio. Euro.

Würdigung

Für alle finanzwirksamen Vorhaben sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese sollen bei der Planung, der Durchführung und der Erfolgskontrolle nach Abschluss des Vorhabens vorgenommen werden.

Das BMI hat es versäumt, vor der Entwicklung der App BundesIdent die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens zu bewerten. Insbesondere hätte es die naheliegende Alternative, die vorhandene AusweisApp zu verbessern, in seine Betrachtung einbeziehen müssen. Diese App war zwar nach Einschätzung des BMI teilweise nicht nutzerfreundlich gestaltet, wurde aber bereits millionenfach genutzt.

Anstatt eine zusätzliche App zu entwickeln, hätte das BMI seine Verbesserungsvorschläge, gemeinsam mit dem dafür zuständigen BSI, in eine neue Version der AusweisApp einfließen lassen können. Die Benutzeroberfläche der AusweisApp hätte unmittelbar mit den Erkenntnissen aus der Studie „UseID“ verbessert werden können.

Unverständlich ist zudem, dass das BMI offenbar erwartete, dass Nutzungsschwierigkeiten, die möglicherweise im Zusammenwirken der AusweisApp mit anderen Komponenten begründet waren, durch eine neue App gelöst werden können. Mit einer neuen App treten eher neue Fehler und Probleme auf, wie die kursorische Analyse des BSI zur App BundesIdent auch zeigte. Das BMI hätte vielmehr untersuchen sollen, wie es Störungen, Fehler und Probleme – insbesondere beim Zusammenwirken des eID-Clients mit anderen Komponenten – systematisch eingrenzen, identifizieren und beseitigen könnte.

Indem das BMI es versäumte, die Wirtschaftlichkeit der Entwicklung der App BundesIdent zu untersuchen, verausgabte es 5 Mio. Euro für eine kurzlebige Parallelentwicklung zu der bereits etablierten und erprobten AusweisApp.

Empfehlung

Wir haben das BMI aufgefordert, künftig die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen, bevor es neue Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ beauftragt. Dabei sollte es insbesondere prüfen, ob es seine Ziele auch erreichen kann, indem es die bereits etablierten

²² Gemäß Personalausweisverordnung für eID-Clients empfohlen.

IT-Lösungen des Bundes verbessert. Das gilt z. B. auch für neue Vorhaben, um die Nutzerfreundlichkeit der eID-Funktion zu verbessern. Dabei sollte das BMI

- auf die Erfahrungen der Ressorts beim Einsatz der eID-Funktion zurückgreifen,
- Daten und Informationen zur Funktionstüchtigkeit und Nutzerfreundlichkeit des eID-Clients und zu Fehlern und Problemen beim Zusammenwirken mit anderen Komponenten (wie den Online-Diensten) zusammentragen und
- das BSI frühzeitig einbinden.

Stellungnahme

Das BMDS hat erwidert, dass das BMI mit der App BundesIdent versucht habe,

- die Nutzererfahrung zu optimieren und dazu Feedback einzuholen,
- zu erproben, wie die Nutzer besser durch den gesamten Identifizierungsprozess, insbesondere die Ersteinrichtung, geführt werden können sowie
- zu identifizieren, an welchen Stellen und bei welchen Geräten ein Abbruch der Nutzung erfolgte.

Grundlage der App BundesIdent sei ein nach den Technischen Richtlinien des BSI zertifiziertes Produkt gewesen. Das BMI habe zunächst beabsichtigt, die AusweisApp und die App BundesIdent zeitnah in eine einheitliche Lösung zusammenzuführen und zu zertifizieren. Die durch die App BundesIdent gewonnenen Erkenntnisse seien in die Verbesserung der AusweisApp eingeflossen. So sei im November 2023 eine verbesserte und optisch überarbeitete Version dieser App bereitgestellt worden.

Das BMDS hat zugesagt, künftig die Wirtschaftlichkeit seiner Vorhaben zu untersuchen.

Abschließende Würdigung

Auch wenn das BMDS darauf hinweist, dass die Erkenntnisse aus der App BundesIdent in die Verbesserung der AusweisApp eingeflossen seien, begründet dies nicht, 5 Mio. Euro in eine – letztlich verworfene – Parallelentwicklung zu investieren. Wir erwarten, dass das BMDS künftig alle fachlich und technisch sinnvollen Alternativen in seine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einbezieht.

3 Schutz digitaler Identifizierungsmittel

Sachverhalt

Digitale Identifizierungsmittel, wie die eID-Funktion des Personalausweises, müssen geschützt werden, um zu verhindern, dass sie missbräuchlich eingesetzt werden. Dies lässt sich mit verschiedenen technischen und organisatorischen Maßnahmen erreichen. Da diese unterschiedlich wirksam sind, gibt es für digitale Identifizierungsmittel abgestufte Vertrauensniveaus. Sie spiegeln wider, wie verlässlich und sicher sich z. B. eine Person online identifizieren kann. Mittels der Vertrauensniveaus lässt sich die Sicherheit unterschiedlicher Identifizierungsmittel vergleichen.

Vertrauensniveaus nach EU-Verordnung und dem Onlinezugangsgesetz

Die Europäische Union verabschiedete im Juli 2014 die eIDAS-VO. Darin legte sie drei Vertrauensniveaus für digitale Identifizierungsmittel fest.²³ Diese sind auch in das Onlinezugangsgesetz (OZG) eingeflossen und in einer Handreichung des IT-Planungsrats²⁴ veröffentlicht. Die folgenden Vertrauensniveaus²⁵ werden unterschieden:

- „Niedrig“²⁶: Das Identifizierungsmittel sollte nur eingesetzt werden, wenn die Schadensauswirkungen bei einer Kompromittierung begrenzt und überschaubar sind. Bund und Länder setzen das Vertrauensniveau „niedrig“ derzeit nicht ein.²⁷
- „Substanziell“: Das Identifizierungsmittel sollte nur eingesetzt werden, wenn die Schadensauswirkungen bei einer Kompromittierung höchstens substanziell sind.
- „Hoch“: Das Identifizierungsmittel (z. B. die eID-Funktion des Personalausweises) sollte eingesetzt werden, wenn die Schadensauswirkungen bei einer Kompromittierung beträchtlich sein können.

Für Deutschland hat das BSI konkretisiert, welche Kriterien Identifizierungsmittel erfüllen müssen, um die Vertrauensniveaus „hoch“ oder „substanziell“ zu erreichen. Es erstellte

²³ Die deutsche Fassung der eIDAS-VO verwendet den Begriff „Sicherheitsniveau“ (engl. „assurance level“).

²⁴ IT-Planungsrat, Empfehlungen für die Zuordnung von Vertrauensniveaus in der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern – Handreichung. ([Link](#))

²⁵ BSI, Technische Richtlinie TR-03107-1, Version 1.1.1. vom 7. Mai 2019. ([Link](#))

²⁶ Teilweise auch „normal“ genannt. S. BSI, Technische Richtlinie TR-03107-1, Version 1.1.1. vom 7. Mai 2019. ([Link](#)). Im OZG-Kontext wird daneben der Begriff „Basisregistrierung“ für ein Vertrauensniveau unterhalb von „substanziell“ verwendet.

²⁷ IT-Planungsrat, Empfehlungen für die Zuordnung von Vertrauensniveaus in der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern – Handreichung. ([Link](#))

dafür einen Anforderungskatalog mit über 40 technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen.²⁸

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union können ihre Identifizierungsmittel bei der EU-Kommission nach der eIDAS-VO notifizieren. Die eID-Funktion des Personalausweises ist seit September 2017 auf Vertrauensniveau „hoch“ gemäß eIDAS-VO notifiziert und damit seit September 2018 EU-weit anzuerkennen.

Vertrauensniveaus im Gesundheitssektor²⁹

Für die Identifizierungsmittel von gesetzlich Krankenversicherten hat das BMG ein eigenes Verfahren entwickelt, nach dem die Vertrauensniveaus bewertet werden. Im Gegensatz zu den Vertrauensniveaus gemäß eIDAS-VO und OZG ist hier kein Anforderungskatalog mit technischen oder organisatorischen Schutzmaßnahmen definiert, nach dem sie bewertet werden. Im Gesundheitssektor gelten Vertrauensniveaus als erreicht, wenn ein Sicherheitsgutachten³⁰ bestätigt, dass das Identifizierungsmittel entsprechenden Angriffsmöglichkeiten „standhält“. ³¹

Identifizierungsmittel mit den Vertrauensniveaus „eHealth-hoch“ oder „eHealth-substanziell“ genügen nicht automatisch auch den BSI-Kriterien für die Vertrauensniveaus „hoch“ bzw. „substanziell“ gemäß eIDAS-VO und OZG. Sie können daher nur im Gesundheitssektor eingesetzt werden.

Im deutschen Gesundheitssektor sind für gesetzlich Versicherte derzeit zwei Identifizierungsmittel im Einsatz:

- Seit dem Jahr 2011 stellen gesetzliche Krankenkassen ihren Mitgliedern eine **Elektronische Gesundheitskarte** (eGK) aus. Das BMG hat in seinem Geschäftsbereich die eGK für das Vertrauensniveau „eHealth-hoch“ zugelassen.
- Seit Januar 2024 sind die gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, ihren Mitgliedern auf Wunsch eine **GesundheitsID**³² auszustellen. Sie ist nicht kartengebunden, sondern als Anwendung für Smartphones ausgestaltet. Die Spezifikation der GesundheitsID sieht aus Sicherheitsgründen vor, dass sie zyklisch durch eine Anmeldung über die eID-Funktion des

²⁸ Für einen Teil der Kriterien ist ihre Anwendbarkeit von der technischen und organisatorischen Ausgestaltung des Identifizierungsmittels abhängig. Ebenso sind einzelne Kriterien nur für die Vertrauensniveaus „substanziell“ oder „hoch“ anwendbar.

²⁹ Hier: die gesetzlichen Krankenversicherungen.

³⁰ Diese Gutachten können von Personen mit der Qualifikation „Sicherheitsgutachter Telematikinfrastruktur“ erstellt werden. Dazu müssen sie Kenntnisse in den Bereichen Datenschutz, Informationssicherheit und Auditierung sowie über die sog. Telematikinfrastruktur im Gesundheitswesen nachweisen.

³¹ Identifizierungsmittel mit den eHealth-Vertrauensniveaus müssen daher regelmäßig begutachtet werden, ob sie den sich verändernden Angriffsmöglichkeiten noch standhalten.

³² BMG, Die GesundheitsID als digitale Identität. ([Link](#))

Personalausweises oder über die eGK bestätigt werden muss.³³ Das BMG hat sie in seinem Geschäftsbereich ebenfalls für das Vertrauensniveau „eHealth-hoch“ zugelassen.

Mitglieder der Krankenkassen können mit der GesundheitsID und der eGK digitale Dienste im Gesundheitswesen nutzen. Beispielsweise, um die elektronische Patientenakte einzusehen oder sich bei einer App für das E-Rezept zu identifizieren. In Zukunft soll die GesundheitsID auch als Versicherungsnachweis in Arztpraxen gelten.

Behandlung der unterschiedlichen Verfahren zur Bewertung der Vertrauensniveaus im IMA DI

Das BMG berichtete ab August 2023 im IMA DI über seine Fortschritte bei der Entwicklung der GesundheitsID. Das BMI thematisierte im IMA DI nicht, wie die sektoralen Vertrauensniveaus im Gesundheitssektor mit den deutschlandweit gemäß eIDAS-VO und OZG geltenden Vertrauensniveaus harmonisiert werden könnten. Es suchte dort auch keine Lösungen, um die Vorhaben zur Entwicklung von Identifizierungsmitteln für den Gesundheitssektor auf seine Vorhaben zu den Identifizierungsmitteln des Bundes abzustimmen und zu integrieren.

Im Februar 2024 bewertete das BMI im IMA DI, ob die technische Lösung für die GesundheitsID (Vertrauensniveau „eHealth-hoch“) grundsätzlich in anderen Bereichen der Bundesverwaltung nachgenutzt werden könnte. Es kam zu dem Ergebnis, dass die Technologie der GesundheitsID nicht die Vorgaben des BSI für das Vertrauensniveau „hoch“ erfüllt³⁴ und damit für dieses Niveau nicht nachgenutzt werden kann.

Würdigung

Das BMI hat es versäumt, anlässlich der Entwicklung der GesundheitsID im IMA DI darauf hinzuwirken, dass die Vertrauensniveaus, mit denen die Bundesregierung die Sicherheit ihrer Identifizierungsmittel bewertet, harmonisiert werden. Es hätte die Lösungsfindung aktiv vorantreiben müssen, da es federführend für digitale Identitäten zuständig ist und das Themenfeld im IMA DI ressortübergreifend koordiniert. Die Bundesregierung hatte den IMA DI im November 2022³⁵ eingesetzt, um das Silodenken zu beenden. Dort hätte das BMI darauf hinwirken können, dass das BMG die GesundheitsID gemäß den Vorgaben des BSI zu den Vertrauensniveaus bewerten lässt.

³³ Insofern ist für die GesundheitsID auf Vertrauensniveau „eHealth-hoch“ zusätzlich ein sog. vertrauenswürdiger Hardwareanker in Form einer Chipkarte mit eID-Funktion oder einer eGK mit PIN erforderlich.

³⁴ Genauer: Nicht die Anforderungen der Technischen Richtlinie BSI TR-03107-1 für Vertrauensniveau „hoch“ erfüllt und damit z. B. auch nicht die technischen Anforderungen für eine EU-weite Notifizierung nach der eIDAS-VO seitens Deutschlands erfüllen würde.

³⁵ Damals als GovLabDE Digitale Identitäten gegründet. S. BMI, Bundesinnenministerin Nancy Faeser stellt Zusammenarbeitsplattform GovLabDE der Bundesregierung vor. ([Link](#))

Würden auch im Gesundheitssektor eIDAS-VO- und OZG-konforme Identifizierungsmittel eingesetzt, wäre für die Bürgerinnen und Bürger transparent, mit welchen Schutzmaßnahmen ihre Gesundheitsdaten gesichert werden. Die GesundheitsID suggeriert stattdessen mit dem Vertrauensniveau „eHealth-hoch“ ein hohes Schutzniveau, ohne die vom BSI dafür festgelegten Maßnahmen zu gewährleisten.

Wäre die GesundheitsID entsprechend der BSI-Kriterien gesichert, könnte die zugrundeliegende Technologie auch in anderen Vorhaben der Bundesregierung im Themenfeld „Digitale Identitäten“ eingesetzt werden. Da die GesundheitsID nach den Kriterien des BSI³⁶ voraussichtlich das Vertrauensniveau „substanziell“ erreichen würde, hätte das BMI prüfen können, ob es diese Technologie in die BundID oder in die deutsche Umsetzung der EUDI-Wallet³⁷ integrieren könnte.

Empfehlung

Wir haben das BMI aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass für die Sicherheit von Identifizierungsmitteln, die der Bund verantwortet, grundsätzlich die in der eIDAS-VO EU-weit festgelegten und im OZG verankerten Vertrauensniveaus angewendet werden.

Stellungnahme

Das BMDS hat in Abstimmung mit dem BMG darauf hingewiesen, dass der IMA DI ein interministerieller Ausschuss für den fachlichen Austausch auf Arbeitsebene unter Leitung des BMI gewesen sei. Dieser habe keinerlei Weisungsbefugnisse gegenüber dem BMG oder anderen Ressorts gehabt. Das BMG habe auf Arbeitsebene mit den für digitale Identitäten federführenden Ressorts BMI und BMDV sowie dem BSI und der Bundesnetzagentur zusammengearbeitet. Diese Zusammenarbeit werde das BMDS künftig fortsetzen, um technologische Konvergenz und Synergien zu nutzen.

Das BMDS hat zudem betont, dass der Termin zur Einführung der GesundheitsID gesetzlich vorgegeben war³⁸. Das Gesundheitswesen habe schnell eine nicht kartengebundene digitale Identität für Versicherte benötigt. Grundlegende Festlegungen zur GesundheitsID hätten deshalb bereits Mitte 2021 getroffen werden müssen. Dies habe insbesondere für das zu erreichende Vertrauensniveau gegolten. Zu diesem Zeitpunkt sei eine Behandlung im IMA DI bzw. dessen Vorläufer nicht möglich gewesen. Das BMG habe sich jedoch intensiv mit dem BSI abgestimmt. Ohne Rückgriff auf die eGK mit PIN oder die eID-Funktion (s. Tz. 2) hätten

³⁶ BSI, Technische Richtlinie TR-03107-1, Version 1.1.1 vom 7. Mai 2019. ([Link](#))

³⁷ Eine „digitale Brieftasche“, in der Bürgerinnen und Bürger künftig Identitätsdaten und amtlichen Dokumente verwahren können. Die gesetzliche Grundlage dazu regelt die eIDAS-VO.

³⁸ Das „Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege“ vom 3. Juni 2021 hatte den 1. Januar 2023 als Frist eingeführt. In einer Änderung vom 29. Dezember 2022 wurde diese auf den 1. Januar 2024 verschoben.

sich die Kosten und Aufwände für eine Spezifikation der GesundheitsID mit dem Ziel, das Vertrauensniveau „hoch“ gemäß eIDAS-VO nachzuweisen, erheblich erhöht.

Abschließende Würdigung

Wir haben weder in Frage gestellt, dass das BMI und das BMG auf Arbeitsebene zusammengearbeitet haben, noch eine Weisungsbefugnis des IMA DI bzw. des BMI unterstellt.

Unverständlich ist jedoch, warum das BMI nicht im IMA DI darauf hingewirkt hat, dass in der Bundesverwaltung für Vertrauensniveaus die etablierten Standards verwendet werden. Damit hätte es dazu beitragen können, dass digitale Identifizierungsmittel ressortübergreifend nachgenutzt und Kosten reduziert werden können. Selbst für eine bereits spezifizierte und umgesetzte GesundheitsID wäre dies möglich gewesen und hätte dem etablierten Zulassungsverfahren³⁹ entsprochen. Damit wäre für Bürgerinnen und Bürger zudem transparent gewesen, mit welchen Schutzmaßnahmen die GesundheitsID gesichert ist.

Wir begrüßen, dass das BMDS mit den Ressorts zusammenarbeiten sowie Technologien angleichen und Synergieeffekte nutzen will.

4 Ausweisen mit dem Smartphone

4.1 Projekt Smart-eID

Sachverhalt

Bürgerinnen und Bürger können sich mit der eID-Funktion ihres Personalausweises auf dem Vertrauensniveau „hoch“ online ausweisen (s. Tz. 3.1). Dies wird technisch u. a. erreicht, in dem die schützenswerten Identitätsdaten (z. B. elektronische Schlüssel) auf dem Sicherheitschip des Personalausweises gespeichert und verarbeitet werden. Eine solche vertrauenswürdige und geschützte Hardwarekomponente wird auch Hardwareanker⁴⁰ genannt.^{41 42}

³⁹ BMI, Personalausweisportal. ([Link](#))

⁴⁰ Die Literatur verwendet dafür eine Vielzahl an Begriffen, z. B. Sicherheitschip, Sicherheitselement (von engl. „secure element“, abgekürzt SE), Hardware Sicherheitsanker, Hardwaresicherheitselement (angelehnt an engl. „hardware security module“, abgekürzt HSM), Sicherheitsmodul, Sicherheitskomponente.

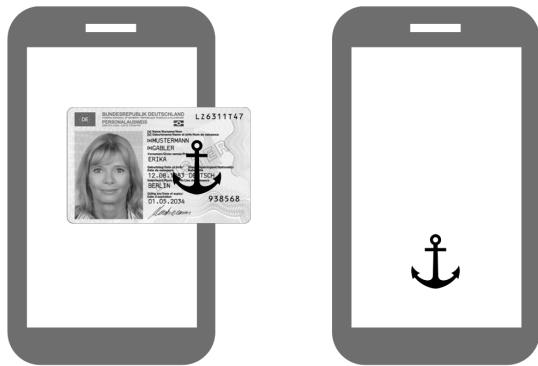
⁴¹ Insbesondere muss der Hardwareanker selbst dann vor unberechtigtem Zugriff auf die Daten schützen, wenn ihn Angreifer, z. B. durch Diebstahl, in ihre Gewalt bringen.

⁴² S. z. B. BSI, Hardware Sicherheitsanker. ([Link](#))

Abbildung 2

Hardwareanker im Smartphone

Bei der bestehenden eID-Funktion ist der Hardwareanker als Sicherheitschip auf dem Personalausweis integriert (links). Bei der Smart-eID setzte das BMI auf Hardwareanker in Smartphones (rechts).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Ziel des Projekts Smart-eID

Im September 2020 startete das BMI das Projekt Smart-eID⁴³. Das Ziel war, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit geeigneten Smartphones auf dem Vertrauensniveau „hoch“ online ausweisen können. Dafür hätten sie ihre Identitätsdaten vom Personalausweis auf einen Hardwareanker im Smartphone übertragen müssen, damit diese dort gespeichert und verarbeitet werden (s. Abbildung 2). Somit hätten Bürgerinnen und Bürger die eID-Funktion des Personalausweises nur noch zur Ersteinrichtung der Smart-eID nutzen müssen. Das BMI bezeichnete die Smart-eID deshalb als „Komfortfunktion“.

Das BMI beabsichtigte zunächst, die Smart-eID schrittweise⁴⁴ für mehrere Modelle von fünf Smartphone-Herstellern zu entwickeln.

Beauftragung der Smart-eID-Infrastruktur

Das BMI plante, für die Infrastruktur der Smart-eID zwei Kern-Komponenten einzusetzen. Diese wollte es von zwei externen Dienstleistern entwickeln und betreiben lassen. Es beauftragte die Komponenten mit geschätzten Kosten von insgesamt 100 Mio. Euro in mehreren Schritten:

⁴³ Smart-eID bezeichnet sowohl das Projekt selbst als auch die mit dem Projekt angestrebte technische Lösung einer „Smartphonebasierten eID“. Zunächst hieß das Projekt „Nutzerfreundliche Identifizierung mittels eID“ bzw. Projekt Digitale Identitäten (PDI).

⁴⁴ Erster Smartphone-Hersteller bis September 2021, zweiter bis September 2022, dritter bis Juni 2023, vierter bis Oktober 2023, fünfter bis Februar 2024.

- im Februar 2021 einen zentralen Online-Dienst zur Verwaltung des Hardwareankers⁴⁵, geschätzte Kosten 61,4 Mio. Euro,
- im Mai 2021 eine Software für den Zugang zu den Daten auf dem Hardwareanker⁴⁶, geschätzte Kosten 38,6 Mio. Euro.

Nachdem das BMI die Entwicklung der Smart-eID-Infrastruktur beauftragt hatte, untersuchte es bis Januar 2022 die Wirtschaftlichkeit des Projekts.

Risiko für das Scheitern des Projekts Smart-eID „höchstwahrscheinlich“

Ein Risikomanagement für das Projekt Smart-eID richtete das BMI ab November 2021 ein. Dabei bewertete es das Risiko,

- dass nur wenige Smartphone-Modelle für die Smart-eID geeignet sein könnten, als „höchstwahrscheinlich“ und
- dass die Kosten für die Bereitstellung der Smart-eID auf geeigneten Smartphones höher sind als der wirtschaftliche Nutzen, als „wahrscheinlich“⁴⁷.

Smart-eID – ein wesentliches Vorhaben im Leuchtturmprojekt „Digitale Identitäten“

Im August 2022 griff die Bundesregierung das Projekt „Smart-eID“ in ihrer Digitalstrategie auf.⁴⁸ Sie priorisierte es als wesentliches Vorhaben im Leuchtturmprojekt „Digitale Identitäten“ und sprach ihm eine Hebelwirkung zu. Das Ziel war, die eID-Funktion „auf das Smartphone“ zu bringen. (s. Tz. 1)

Projektende und verausgabte Haushaltsmittel

Zuletzt plante das BMI den Wirkbetrieb der Smart-eID ab Anfang 2024 ein.⁴⁹ Zu diesem Zeitpunkt wäre – entgegen der ursprünglichen Planung – die Smart-eID nur auf einigen, überwiegend hochpreisigen Smartphone-Modellen eines einzigen Herstellers nutzbar gewesen. Wegen knapper Haushaltsmittel priorisierte das BMI im Juli 2023 seine Projekte neu. Dabei kalkulierte es für die Smart-eID in den Jahren 2024 und 2025 einen weiteren Mittelbedarf von 78 Mio. Euro. Auf dieser Grundlage entschied das BMI, das Projekt einzustellen.

⁴⁵ Genannt Trusted Service Management System (TSMS).

⁴⁶ Genannt eID-Applet.

⁴⁷ „Höchstwahrscheinlich“ und „wahrscheinlich“ beschreiben jeweils die Eintrittswahrscheinlichkeit vor den Gegenmaßnahmen.

⁴⁸ Bundesregierung, Digitalstrategie – Gemeinsam digitale Werte schöpfen, aktualisiert am 25. April 2023. „Wir vereinfachen den Online-Ausweis in seiner Nutzung, indem wir ihn auf das Smartphone bringen.“ ([Link](#))

⁴⁹ Das BMI verschob mehrfach den geplanten Start des Wirkbetriebs.

Ende 2023 kündigte das BMI die Verträge zur Smart-eID und beendete damit das Projekt. Insgesamt verausgabte es für das Projekt bis dahin über 90 Mio. Euro⁵⁰. Durch die Restlaufzeit der gekündigten Verträge ergaben sich für das Jahr 2024 zudem Zahlungsverpflichtungen über weitere 3 Mio. Euro. Im IMA DI verausgabte das BMI für externe Dienstleister bis Ende 2023 zusätzlich 5 Mio. Euro, u. a. für Projektunterstützungsleistungen. Ein Teil dieser Leistung entfiel auf das Projekt Smart-eID.

Würdigung

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen.

Das BMI hat die Entwicklung der Infrastruktur für die Smart-eID beauftragt, ohne zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dabei hätte es insbesondere auch die offenkundigen Risiken für den Projekterfolg berücksichtigen müssen. Ein Risikomanagement richtete es jedoch erst mehrere Monate nach der Beauftragung ein. Obwohl es dabei feststellte, dass „höchstwahrscheinlich“ nur wenige Smartphone-Modelle für die Smart-eID geeignet sein könnten und die Kosten der Smart-eID „wahrscheinlich“ höher sein werden als der wirtschaftliche Nutzen, legte es auch dann keine Abbruchkriterien für dieses hochrisikante, teure Projekt fest.

Spätestens als klar wurde, dass sich ein geeigneter Hardwareanker nur auf wenigen, überwiegend hochpreisigen Smartphone-Modellen eines einzigen Herstellers nutzen ließ und sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis der „Smart-eID“ deshalb ungünstig entwickelte, hätte es das Projekt abbrechen müssen. Das Vorgehen des BMI ist umso unverständlicher, als es sich bei der Smart-eID lediglich um eine optionale „Komfortfunktion“ für die bestehende eID-Funktion handelte.

Insgesamt verausgabte das BMI über 90 Mio. Euro für die Smart-eID, bevor es das Projekt nach mehr als drei Jahren erfolglos abbrach.

Empfehlung

Wir haben das BMI aufgefordert, künftig die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ zu bewerten, bevor Ausgaben dafür anfallen. Zudem sollte es (insbesondere bei Hochrisikoprojekten) frühzeitig die Risiken des Projekts bewerten und mögliche Kriterien für einen Projektabbruch festlegen.

⁵⁰ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zum Stand der Umsetzung der eIDAS-2.0-Verordnung, Drucksache 20/8201 vom 1. September 2023, Antwort zur Frage 59.

Stellungnahme

Das BMDS hat zugesagt, künftig die Wirtschaftlichkeit seiner Vorhaben zu untersuchen. Im Verlauf des Vorhabens „Smart-eID“ hätten sich aber die Rahmenbedingungen erheblich geändert. So habe die eIDAS-VO (s. Tz. 3.1) die Verpflichtung begründet, eine Wallet einzuführen. Deshalb sei es dem BMI sinnvoll erschienen, seine Haushaltsmittel in deren Entwicklung zu investieren und die Smart-eID nicht einzuführen.

Es sei jedoch absehbar, dass auch für die Wallet geeignete Hardwareanker im Smartphone erforderlich sind, damit die Wallet – wie von der eIDAS-VO gefordert – auch ohne Internetverbindung („offline“) genutzt werden kann. Das BMDS bringe die bei der Smart-eID aufgebauten Kenntnisse und Entwicklungen in die europäische Rechtssetzung und internationale Standardisierung ein.

Abschließende Würdigung

Wir erwarten, dass das BMDS bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seiner Vorhaben künftig auch die Risiken bewertet und mögliche Abbruchkriterien für riskante Vorhaben festlegt.

4.2 Zwischenlösung cloudbasierter Hardwareanker

Sachverhalt

Seit Juni 2023 entwickelt das BMI die sogenannte EUDI-Wallet als Smartphone-App gemäß eIDAS-VO.⁵¹ Diese muss insbesondere ermöglichen, dass sich Bürgerinnen und Bürger online ausweisen können. Um dabei das Vertrauensniveau „hoch“ zu erreichen, ist ein Hardwareanker erforderlich (s. Tz. 4.1).

Nachdem das BMI mit dem Projekt Smart-eID keinen Hardwareanker auf dem Smartphone etablieren konnte, startete es im Januar 2024 innerhalb des IMA DI eine Arbeitsgruppe „Smartphonebasierte eID“. Diese schlug vor, eine Lösung mit cloudbasiertem Hardwareanker zu entwickeln. In diesem Fall werden Teile der schützenswerten Daten in einem zentralen Cloud-Dienst gespeichert und über das Smartphone des Nutzers kontrolliert (s. Abbildung 3).⁵² Damit will das BMI Bürgerinnen und Bürgern dieselbe „Komfortfunktion“ wie mit

⁵¹ BMI, Persönliche digitale Briefftasche für Bürgerinnen und Bürger: Sichere Identifizierung und Verwaltung amtlicher Dokumente mit dem Smartphone, 29. November 2023. ([Link](#))

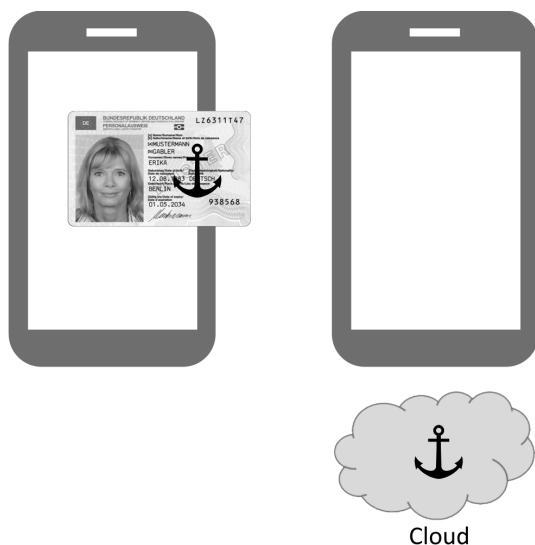
⁵² Der Cloud-Dienst speichert digitale Schlüssel, die für den Ausweisvorgang notwendig sind.

der Smart-eID bieten.⁵³ Nutzer müssten ihre smartphonebasierte eID mithilfe der eID-Funktion des Personalausweises einrichten. Danach soll es direkt mit dem Smartphone möglich sein, die Identität nachzuweisen.

Abbildung 3

Hardwareanker in der Cloud

Bei der bestehenden eID-Funktion ist der Hardwareanker als Sicherheitschip auf dem Personalausweis integriert (links). Bei einer Zwischenlösung sollen die schützenswerten Identitätsdaten teilweise in einer Cloud gespeichert und verarbeitet werden (rechts).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Das BMI berichtete im Lenkungsausschuss des IMA DI, dass ein cloudbasierter Hardwareanker eine Zwischenlösung⁵⁴ sei, bis als Ziellösung ein Hardwareanker auf dem Smartphone zur Verfügung stünde. Gegenüber der bestehenden eID-Funktion bzw. der angestrebten Ziellösung gingen mit der gewählten Zwischenlösung

- eine limitierte Endgerätesicherheit,
- höhere Betriebskosten und
- „Datenschutzfragen“ einher.

Die Entwicklung des cloudbasierten Hardwareankers und die dafür notwendige technische Infrastruktur sind zwar begonnen, derzeit aber noch nicht abgeschlossen. Ob das BMI damit das Vertrauensniveau „hoch“ erreichen wird, ist bislang nicht klar.

⁵³ Dies gilt für den digitalen Identitätsnachweis. Dieser Hardwareanker soll übergreifend für die deutsche staatliche Umsetzung der EUDI-Wallet im Kontext der eIDAS-VO eingesetzt werden. Neben einem elektronischen Identitätsnachweis soll die EUDI-Wallet auch die Nutzung weiterer digitaler Nachweise ermöglichen, z. B. Fahrerlaubnisse oder Ausbildungsnachweise.

⁵⁴ Zwischenzeitlich auch „Evolutionslösung“ genannt.

Im Dezember 2023 bezifferte das BMI in einer ersten, groben Schätzung die Kosten, um diese Zwischenlösung zu entwickeln und zu betreiben⁵⁵, auf insgesamt rund 40 Mio. Euro für die Jahre 2024 bis 2026.⁵⁶

Im März 2024 bat der Lenkungsausschuss des IMA DI das BMI, bis Juni 2024 eine belastbare Kostenschätzung für die Zwischenlösung vorzulegen. Dieser Bitte kam das BMI zunächst nicht nach, da es ab dem Jahr 2027 die Ziellösung⁵⁷ anstrebte. Diese sei noch nicht abgestimmt, weshalb die Planungen „noch nicht die Reife“ hätten, „um als Grundlage für Umsetzungs- oder Budgetentscheidungen zu dienen.“ In der Lenkungsausschusssitzung des IMA DI Ende September 2024 teilte das BMI mit, dass es eine verlässlichere Budgetplanung für die Zwischenlösung „cloudbasierter Hardwareanker“ derzeit noch nicht erstellen könne. Es gab aber an, dass es für seine geplante EUDI-Wallet (einschließlich des cloudbasierten Hardwareankers) mindestens folgende Mittel benötige. Für das Jahr

- 2025: 34,7 Mio. Euro,
- 2026: 66 Mio. Euro und
- 2027: „mehr als“ 66 Mio. Euro.

Im Juli 2024 beauftragte das BMI einen Dienst, der u. a. abgeleitete Identitätsdaten aus dem Personalausweis in den cloudbasierten Hardwareanker übertragen soll. Das Auftragsvolumen für den Zeitraum bis Ende Juni 2025 betrug 2,2 Mio. Euro. Die Wirtschaftlichkeit eines cloudbasierten Hardwareankers als Zwischenlösung untersuchte es bislang nicht.

Würdigung

Nach der VV Nummer 2 zu § 7 BHO ist bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwischen

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase sowie
- begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen

zu unterscheiden. In der Planungsphase dienen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der systematischen Klärung der Frage, ob mit der vorgesehenen Maßnahme ein bestimmtes Ziel erreicht werden kann und ob die dafür erforderlichen Ressourcen und Wirkungen in einem aus Sicht des Bundes angemessenen Verhältnis stehen.

⁵⁵ Das BMI plante die Fertigstellung eines Produktivsystems für die Zwischenlösung ab Juli 2025. Diese soll Vertrauensniveau „hoch“ genügen.

⁵⁶ Gegenüber geschätzten 96 Mio. Euro für den Betrieb und die Pflege der Smart-eID im selben Zeitraum. Weiterhin nahm das BMI dabei für die Smart-eID eine mögliche Flächendeckung von 10 % an und eine potenziell hohe Flächendeckung für die Zwischenlösung. Diese ursprüngliche Schätzung des BMI basierte jedoch auch noch auf der Annahme, dass mit der zu diesem Zeitpunkt angedachten Zwischenlösung Vertrauensniveau „substantiell“ (aber nicht „hoch“) erreicht werden soll.

⁵⁷ Die Zwischenlösung soll als Identifikations-App in der ersten Iteration der staatlichen EUDI-Wallet gemäß eIDAS-VO dienen und später in der Ziellösung aufgehen.

Das BMI hat es versäumt, die Wirtschaftlichkeit für den Einsatz eines cloudbasierten Hardwareankers zu untersuchen. Obwohl es nicht einmal eine belastbare Kostenschätzung erstellt hatte, hat es mit der Umsetzung begonnen und haushaltswirksame Maßnahmen beauftragt. Dies ist gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Smart-eID nicht nachvollziehbar. Das BMI hätte z. B. prüfen müssen, ob – als Alternative zum cloudbasierten Hardwareanker – die EUDI-Wallet als Zwischenlösung die eID-Funktion des Personalausweises als Hardwareanker nutzen könnte. Dies wäre insbesondere deshalb sinnvoll, da aktuell noch nicht klar ist, ob es mit dem cloudbasierten Hardwareanker das angestrebte Vertrauensniveau „hoch“ nach den Technischen Richtlinien des BSI⁵⁸ erreichen wird.⁵⁹ Bürgerinnen und Bürger müssten sich ohnehin mit der eID-Funktion des Personalausweises vertraut machen, um den cloudbasierten Hardwareanker einzurichten. Ein Absenken der nationalen Sicherheitsanforderungen für das Vertrauensniveau „hoch“ könnte zudem das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatliche Umsetzung der deutschen EUDI-Wallet schwächen.

Empfehlung

Wir haben das BMI aufgefordert, umgehend die Wirtschaftlichkeit einer cloudbasierten IT-Lösung für den Hardwareanker zu untersuchen, bevor es deren weitere Entwicklung beauftragt. Dabei sollte es alle Alternativen ermitteln und einbeziehen. Z. B. könnte es prüfen, ob es für die EUDI-Wallet die sichere eID-Funktion des Personalausweises als Hardwareanker verwenden kann. Außerdem sollte es das Risiko berücksichtigen, dass es mit dem cloudbasierten Hardwareanker nicht die bestehenden Anforderungen für das Vertrauensniveau „hoch“ erreicht.

Stellungnahme

Das BMDS hat die Auffassung vertreten, dass der cloud-basierte Hardwareanker wirtschaftlich sei. Die EUDI-Wallet Entwicklung sei unionsrechtlich verpflichtend und ein Versäumnis oder eine Verzögerung würde mit einem Vertragsverletzungsverfahren geahndet. Daran gemessen erschienen die Kosten für das gewählte Vorgehen niedriger.

Das BMDS hat betont, das BMI habe bei seiner Entscheidung für einen cloudbasierten Hardwareanker insbesondere auf „Anschlussfähigkeit“ zur europäischen Referenzimplementierung der EUDI-Wallet geachtet. Entsprechende technische Lösungen seien in anderen EU-Mitgliedstaaten bereits erfolgreich im Einsatz und von diesen auf dem eIDAS-Vertrauensniveau „hoch“ (s. Tz. 3.1) notifiziert.

⁵⁸ BSI, Technische Richtlinie TR-03107-1, Version 1.1.1 vom 7. Mai 2019. ([Link](#))

⁵⁹ Sofern ein unzureichend geschütztes Smartphone für die „Freischaltung“ des Schlüsselmaterials im cloudbasierten Hardwareanker ausreicht, ist anzunehmen, dass auch der cloudbasierte Hardwareanker kein hohes Vertrauensniveau wie die eID-Funktion des Personalausweises gewährleisten kann.

Demgegenüber sei ein Einsatz der eID-Funktion langfristig eine nationale Sonderlösung. Mittelfristig strebe das BMDS jedoch die Nutzung einer Technologie vergleichbar zur Smart-eID an. Diese Option stünde derzeit jedoch noch nicht zur Verfügung. Erkenntnisse, die es im Vorhaben Smart-eID gewonnen hat, werde es weiterverwenden. Darüber hinaus werde es die Wirtschaftlichkeit seiner Vorhaben künftig betrachten.

Abschließende Würdigung

Die Begründung, weshalb sich das BMI als Zwischenlösung für einen cloudbasierten Hardwareanker entschieden hat, überzeugt nicht. Wenn das BMDS langfristig eine andere Technologie anstrebt, ist dies kein Argument gegen einen Einsatz der bereits flächendeckend verfügbaren eID-Funktion als Zwischenlösung. Der cloudbasierte Hardwareanker zieht zudem erhebliche zusätzliche Kosten für Betrieb, Pflege und Weiterentwicklung nach sich. Darüber hinaus hat das BMDS nicht dargelegt, inwieweit die Neuentwicklung eines cloudbasierten Hardwareankers weniger risikoreich wäre als die Nachnutzung der eID-Funktion.

Wir erwarten daher weiterhin, dass das BMDS die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den cloudbasierten Hardwareanker unverzüglich nachholt. Die unionsrechtliche Verpflichtung, künftig eine EUDI-Wallet bereitzustellen, entbindet es nicht davon, die Wirtschaftlichkeit seines Vorhabens zu untersuchen. Dabei hat es alle fachlich und technisch sinnvollen Alternativen, wie den Einsatz der eID-Funktion als Hardwareanker für die EUDI-Wallet, einzubeziehen. Diese ist kein nationaler „Sonderweg“, sondern ein nach eIDAS-VO notifiziertes Identifizierungsmittel mit Vertrauensniveau „hoch“. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren zu diesem Punkt vor.

5 Projektbezogenes Ausgabencontrolling

Sachverhalt

Das BMI verausgabte in den Jahren 2021 bis 2024 mindestens 210 Mio. Euro für Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“.⁶⁰ Für die Jahre 2025 bis 2027 kalkulierte es einen

⁶⁰ Berücksichtigt sind hierbei die Ist-Ausgaben von 137,9 Mio. Euro zum „europäischen Identitätsökosystem“ (Kapitel 0602 Titel 532 34) für die Jahre 2022 bis 2024 (Haushaltsrechnung und HKR-Verfahren), die Ist-Ausgaben von 68,2 Mio. Euro für das Vorhaben „eID Vorbereitung“ (Kapitel 0602 Titel 532 38) in den Jahren 2021 und 2022 sowie die Ist-Ausgaben von 4,5 Mio. Euro für die Vorhaben „eID Großprojekt“ und „Ausweiswesen Leichte Sprache“ (Kapitel 0602 Titel 532 71) im Jahr 2023.

weiteren Mittelbedarf von 417 Mio. Euro.⁶¹ Dieser soll aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ finanziert werden.⁶²

Für die einzelnen Vorhaben setzte das BMI keine Objektkonten ein, um den Mittelabfluss im HKR-Verfahren projektbezogen zu bewirtschaften.⁶³ Zum projektbezogenen Mittelabfluss machte es unterschiedliche Angaben.

Angaben gegenüber dem Bundesrechnungshof

Das BMI konnte uns nur lückenhaft und mit deutlicher Verzögerung mitteilen, wie viele Mittel es ab dem Jahr 2014 für Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ verausgabte. Insgesamt führte es 16 Vorhaben⁶⁴ auf. Für die Jahre 2014 bis 2020 beschränkten sich die Angaben des BMI auf nur ein Vorhaben.⁶⁵ Zu diesem gab es die Ausgaben für die Entwicklung an, nicht jedoch für den Betrieb. Zu den Ausgaben für die folgenden Vorhaben aus der 19. Legislaturperiode machte es mit Hinweis auf den hohen Rechercheaufwand keine Angaben:

- Basis-ID⁶⁶,
- ID Wallet⁶⁷ und
- Digitaler Führerscheinnachweis⁶⁸.

Angaben gegenüber dem Deutschen Bundestag

Auch gegenüber dem Deutschen Bundestag machte das BMI mehrfach Angaben zu den Ausgaben für einzelne Vorhaben aus der 20. Legislaturperiode. Diese wichen teilweise erheblich von den Angaben uns gegenüber ab (s. Tabelle 1).

⁶¹ BMF, Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2026 vom 28. Juli 2025, Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Infrastruktur und Klimaneutralität“ (6093), Titelgruppe 06, Titel 532 64, Digitalisierung der Verwaltung: Europäisches Identitätsökosystem/EUDI-Wallet. Summe aus Haushaltsansätzen für die Jahre 2025 und 2026 zuzüglich Verpflichtungsermächtigung für das Jahr 2027.

⁶² Aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ will die Bundesregierung Investitionen zur Modernisierung Deutschlands langfristig finanzieren.

⁶³ Auswertung von Buchungen im HKR-Verfahren zu Kapitel 0602 Titel 532 38, 532 71 und 532 34 für die Jahre 2021 bis 2024 und Bewirtschafter des BMI.

⁶⁴ BMI-Projekte der 20. Legislaturperiode, ohne BundID, XMeld und OZG-Verwaltungsleistungen. Die Vorhaben sind inhaltlich teilweise verzahnt.

⁶⁵ Entwicklung und Weiterentwicklung der eID-Client-Software „AusweisApp“ (ohne Betriebsausgaben).

⁶⁶ Die Basis-ID verfolgte den Ansatz einer aus der eID-Funktion des Personalausweises abgeleiteten Identität in Kombination mit der Distributed-Ledger-Technologie („Blockchain“).

⁶⁷ Die ID Wallet stellte eine Smartphone-App zur Speicherung der Basis-ID und weiterer digitaler Nachweise, z. B. digitaler Führerscheinnachweis, bereit.

⁶⁸ Der Digitale Führerscheinnachweis hatte zum Ziel, den Führerschein in der ID Wallet bereitzustellen. Dabei wurde wie bei der Basis-ID die Distributed-Ledger-Technologie („Blockchain“) genutzt.

Tabelle 1

Abweichende Angaben zu verwendeten Haushaltsmitteln

Vorhaben ^a	Jahr ^a	Bundestagsdrucksache	Angaben gegenüber dem Bundesrechnungshof	Differenz	Differenz
		in Tsd. Euro			in %
App BundesIdent	2022 bis 2023	5 035 ^b	4 301	734	17
PIN-Rücksetzdienst	2022	7 557 ^c	8 182	-625	8
	2023	21 576 ^c	24 825	-3 249	13
Smart-eID und EUDI-Wallet	2022	47 572 ^d	39 933	7 639	19
	2023	51 791 ^d	37 470	14 321	38

Erläuterung:

^a Aus Gründen der Vergleichbarkeit sind nur die Vorhaben und Jahre dargestellt, in denen Bundestagsdrucksachen und die Antworten des BMI an den Bundesrechnungshof Angaben enthielten.

^b Deutscher Bundestag, Drucksache 20/10791, vom 22. März 2024, Anlage zur Frage 26.

^c Deutscher Bundestag, Drucksache 20/10315, vom 13. Februar 2024, Antwort zur Frage 4.

^d Deutscher Bundestag, Drucksache 20/14533, vom 14. Januar 2025, Anlage 1.

Quellen: Deutscher Bundestag, BMI.

Budget- und Kostenkontrolle

In der Bundesverwaltung ist für IT-Projekte das V-Modell XT⁶⁹ seit dem Jahr 2004 verbindlich einzusetzen.⁷⁰ Für die Arbeitsweise im IMA DI gab das BMI verschiedene Standards zum Projektmanagement vor:

- PM² Projektmanagement-Methode der Europäischen Kommission⁷¹,
- PMflex Projektmanagementsystem des Bundesverwaltungsamtes (BVA)⁷²,
- S-O-S-Methode© für Großprojekte des BVA⁷³ und
- V-Modell XT.

Sowohl das V-Modell XT als auch die anderen vom BMI referenzierten Standards zum Projektmanagement geben vor, wie Projekte zu überwachen und zu steuern sind. Insbesondere

⁶⁹ Verein zur Weiterentwicklung des V-Modell XT e. V., V-Modell XT – Das deutsche Referenzmodell für Systementwicklungsprojekte, Version 2.4. ([Link](#))

⁷⁰ BMI, Organisationshandbuch – Organisation und Informationstechnik. ([Link](#))

⁷¹ Europäische Kommission, PM² Guides and Artefacts. ([Link](#))

⁷² BVA, Kompetenzzentrum (Groß-)Projektmanagement – Das PMflex-Projektmanagementsystem. ([Link](#))
PMflex selbst basiert auf der PM² Methode der Europäischen Kommission und der S-O-S-Methode© für Großprojekte des BVA.

⁷³ BVA, Kompetenzzentrum (Groß-)Projektmanagement – S-O-S-Methode© für Großprojekte. ([Link](#))

legen sie eine Budget- und Kostenkontrolle fest. Diese Informationen sind auch notwendig, um die Wirtschaftlichkeit von Projekten zu bewerten und Erfolgskontrollen durchzuführen.

In seinen Statusberichten wies das BMI nur selten aus, wieviel Mittel es für Vorhaben aus dem Themenfeld „Digitale Identitäten“ verausgabte. Für das Controlling der Projekte in der Abteilung Digitale Verwaltung nutzte das BMI eine Elektronische Informationsplattform zur Steuerung und Analyse (ELISA). Auch darin erfasste es weder Angaben zu geplanten noch zu den tatsächlich verausgabten Haushaltsmitteln.

Würdigung

Um Projekte zielgerichtet zu steuern und Planabweichungen frühzeitig festzustellen, ist es erforderlich, den Projektmittelabfluss laufend zu erfassen und zu überwachen. Dazu kann u. a. auch das HKR-Verfahren genutzt werden, das unterhalb der Titelebene (Titelkonten) beliebige Untergliederungen in sogenannte Objektkonten ermöglicht. Diese Untergliederung soll der besseren Bewirtschaftung komplexer Haushaltstitel dienen.

Das BMI hat es versäumt, den Mittelabfluss für seine Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ kontinuierlich und nachvollziehbar zu überwachen. Es hat diese Ausgaben weder in seinem Monitoringsystem ELISA erfasst, noch vorhabenbezogene Objektkonten eingerichtet. Dadurch hatte es keinen Überblick über seine Projektbudgets und konnte die Mittel für seine Vorhaben weder zielgerichtet steuern, noch Planabweichungen erkennen. Es ist davon auszugehen, dass dies auch die Ursache für die widersprüchlichen Angaben gegenüber dem Deutschen Bundestag und uns ist.

Das BMI hätte die geplanten und tatsächlichen Ausgaben für die Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ auch deshalb erfassen müssen, um angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellen, begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchführen so wie jederzeit transparent und konsistent darüber informieren zu können.

Empfehlung

Wir haben dem BMI empfohlen, seine Ausgaben für Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ kontinuierlich und nachvollziehbar zu erfassen und zu überwachen. Es sollte prüfen, ob es

- dafür Objektkonten im HKR-Verfahren nutzen oder
- diese Werte regelmäßig in seinem Controlling-System ELISA ausweisen könnte.

Diese Informationen sollte es nutzen, um die Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ zu steuern. Zudem sollte das BMI sie verwenden, um

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen und fortzuschreiben sowie

- transparent und konsistent zu informieren.

Stellungnahme

Das BMDS hat zugesagt, die Kontrollmechanismen zur Projektsteuerung zu verbessern. Insbesondere habe es zwischenzeitlich in einem internen Tool zum Vertragsmanagement (eHÜL) verschiedene Anpassungen vorgenommen. Dabei ließ es offen, welche konkreten Verbesserungen es bereits umgesetzt hat oder plant.

Unsere Empfehlung, Objektkonten einzusetzen oder das System ELISA zu nutzen, um die Mittelabflüsse vorhabenbezogen zu überwachen, will das BMDS nicht umsetzen. Der Einsatz von Objektkonten im HKR-Verfahren sei nicht verpflichtend. Das System ELISA habe es nicht für das Monitoring von Projektbudgets vorgesehen. Im Übrigen widerspricht das BMDS der Einschätzung, dass das BMI die Mittelabflüsse nicht kontinuierlich überwacht habe. Das BMI habe Haushaltsübersichten geführt und diese regelmäßig mit verschiedenen Modulen im HKR-Verfahren abgeglichen. Dadurch habe es einen vollständigen Überblick über die Projekte gehabt. Auch das bereitgestellte Projektbudget habe es optimal planen und steuern können.

Das BMDS hat ausgeführt, dass die Abweichungen zu projektbezogenen Mittelabflüssen durch die Um- und Neuorganisation der Abteilung entstanden sein könnten. Ursächlich für die unterschiedlichen Zahlen aus Tabelle 1 seien u. a. die Verwechslung von geplanten und tatsächlichen Ausgaben, die unterschiedliche Interpretation der Fragestellungen oder fehlerhafte Betrachtungszeiträume gewesen. Seine für das Jahr 2023 zur Smart-eID und EUDI-Wallet gemachten Angaben gegenüber dem Deutschen Bundestag könne es nicht mehr zweifelsfrei nachvollziehen.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BMDS die Kontrollmechanismen in der Projektsteuerung verbessern will. Sein Hinweis, dass das BMI seine Mittelabflüsse kontinuierlich überwacht habe, ist aufgrund der unterschiedlichen Angaben dazu nicht überzeugend. Auch in seiner Stellungnahme konnte das BMDS die fehlenden Angaben zum Mittelabfluss für die Vorhaben „Basis-ID“, „ID-Wallet“ und „Digitaler Führerscheinachweis“ nicht nachreichen.

Zudem deuten die Hinweise, dass die Ausgaben ohne großen Rechercheaufwand oder wegen organisatorischer Änderungen nicht mehr nachvollziehbar seien, darauf hin, dass die Mittelabflüsse nicht projektbezogen überwacht wurden.

Wir erwarten, dass das BMDS die Ausgaben für Vorhaben im Themenfeld „Digitale Identitäten“ künftig kontinuierlich und nachvollziehbar erfasst und überwacht, um die

Mittelabflüsse unabhängig von organisatorischen Änderungen und Haushaltsübersichten jederzeit ermitteln zu können.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.