

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Verwaltungsdigitalisierung

Empfehlungen für die 21. Legislaturperiode



11. Juli 2025

Geschäftszeichen: VII 5 - 0003287

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Verwaltungsdigitalisierung – wirkungsvoll steuern, Synergiepotenziale ausschöpfen

Die Bundesregierung sollte die Verwaltungsdigitalisierung wirkungsorientiert steuern, damit sie ihre digitalpolitischen Ziele erreicht. Dabei muss sie Parallelentwicklungen entgegenwirken und Synergiepotenziale durch zentrale Lösungen ausschöpfen. Nur so lässt sich die dringend erforderliche Digitalisierung der Bundesverwaltung, trotz begrenzter Haushaltsmittel, realisieren.

→ Worum geht es?

Die Bundesregierung steuerte die Verwaltungsdigitalisierung nicht ausreichend. Ihre Digitalstrategien waren lediglich Bestandsaufnahmen. Defizite waren nicht analysiert, Ziele nicht ausreichend messbar formuliert. Damit fehlte den Bundesbehörden eine strategische Richtschnur, um Vorhaben zu priorisieren und zu initiieren. Auch Synergiepotenziale schöpften sie viel zu selten aus. Zentrale IT-Lösungen, die die Behörden für die Digitalisierung benötigen, standen nicht rechtzeitig bereit. Viele Ressourcen flossen in unnötige dezentrale Parallelentwicklungen.

→ Was ist zu tun?

Um die Verwaltungsdigitalisierung besser zu steuern, hat die Bundesregierung messbare Ziele vorzugeben. Außerdem sollte über ein zentrales Digitalbudget sichergestellt werden, dass Mittel nur freigegeben werden, wenn die Vorhaben zu den digitalpolitischen Zielen der Bundesregierung beitragen, ihre Wirtschaftlichkeit belegt ist und die IT-Standards des Bundes beachtet werden. Um schneller voranzukommen und Synergieeffekte zu nutzen, hat die Bundesregierung zentrale IT-Lösungen für die Digitalisierung bedarfsgerecht bereitzustellen.

→ Was ist das Ziel?

Die Ressorts digitalisieren so ihre Verwaltungsleistungen schnell und wirtschaftlich. Dabei beachten sie die IT-Standards des Bundes und tragen dazu bei, die digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung zu erreichen. Zudem schöpft die Bundesregierung Synergiepotenziale bei der Digitalisierung der Verwaltung aus, indem sie zentrale IT-Lösungen bedarfsgerecht bereitstellt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Einleitung	8
2	Wirkungsorientiert steuern.....	9
2.1	Analyse der Ausgangssituation.....	9
2.2	Festlegung messbarer und ambitionierter Ziele.....	10
2.3	Monitoring der Zielerreichung	12
2.4	Umsetzung wirkungsorientiert steuern	13
2.5	Stellungnahme BMDS.....	13
2.6	Abschließende Würdigung	13
3	Synergiepotenziale ausschöpfen.....	14
3.1	Stellungnahme BMDS.....	16
3.2	Abschließende Würdigung	16
4	Zentrales Digitalbudget schaffen.....	16
4.1	Übersicht über Digitalisierungsmittel	16
4.2	Wirtschaftlichkeit und Mindeststandards	17
4.3	Stellungnahme BMDS.....	18
4.4	Abschließende Würdigung	19

Abkürzungsverzeichnis

B

BMDS *Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

E

EfA *Einer-für-Alle*

eGovG *E-Government-Gesetz*

F

FMS *Formular-Management-System des Bundes*

K

KI *Künstliche Intelligenz*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

0 Zusammenfassung

0.1

Die Digitalisierung der Verwaltung ist entscheidend für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Verwaltungsprozesse sollen effizienter, transparenter und bürgerfreundlicher gestaltet werden. Mit Initiativen wie der IT-Konsolidierung Bund oder dem Onlinezugangsgesetz (OZG) sollte die Digitalisierung der Bundesverwaltung vorangebracht werden. (Tz. 1)

0.2

Die Digitalstrategien der Bundesregierung waren lediglich Bestandsaufnahmen. Die Bundesregierung analysierte weder die bestehenden Digitalisierungsdefizite noch formulierte sie ausreichend ambitionierte und messbare Ziele. Damit fehlte den Bundesbehörden eine strategische Richtschnur, um Vorhaben zu priorisieren und zu initiieren. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, die digitale Transformation nun wirkungsorientiert zu steuern. Dazu sollte sie ambitionierte und messbare Ziele für die digitale Transformation der Verwaltung formulieren.

Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) hat zugesagt, die erforderlichen Prozesse zu etablieren, um die digitale Transformation wirkungsorientiert zu steuern. Allerdings hält es die Ziele aus der Digitalstrategie für die Umsetzung des OZG für ausreichend klar formuliert.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMDS geeignete Strukturen etablieren will, um die digitale Transformation wirkungsorientiert zu steuern. Die Auffassung des BMDS, dass die Ziele zur Umsetzung des OZG ausreichend klar formuliert waren, teilt er nicht. Beispielsweise bleibt bei dem Ziel, eine fortwährende Harmonisierung der Plattformangebote umzusetzen, unklar, welche Plattformangebote mit welchem Ziel und wie harmonisiert werden sollten. (Tz. 2)

0.3

Für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen benötigen viele Bundesbehörden IT-Lösungen mit ähnlichen Funktionen. Die Bundesregierung hat dafür nicht genug bedarfsgerechte zentrale IT-Lösungen bereitgestellt. In der Folge entwickelten die Bundesbehörden parallel eigene IT-Lösungen. Dadurch entstand ein „Wildwuchs“, der später wieder konsolidiert werden muss. Zudem verursachen die Parallelentwicklungen unnötige Ausgaben und binden

IT-Fachpersonal. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, zentrale IT-Lösungen bedarfsgerecht bereitzustellen und Parallelentwicklungen der Bundesbehörden zu unterbinden.

Das BMDS beabsichtigt, für die Digitalisierung der Verwaltung eine bedarfsgerechte, einheitliche und sichere IT-Infrastruktur als „Baukasten“ bereitzustellen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMDS künftig Parallel- und Doppelentwicklungen unterbinden möchte. (Tz. 3)

0.4

Die Bundesregierung gibt auch Mittel für Digitalisierungsvorhaben frei, wenn Bundesbehörden Mindeststandards nicht berücksichtigen. Über ein zentrales Digitalbudget könnte sichergestellt werden, dass die Freigabe von Mitteln an die Erfüllung von Voraussetzungen gebunden wird. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, nur Digitalisierungsvorhaben zu finanzieren, wenn sie wirtschaftlich sind, die Standards des Bundes umsetzen und zur Erreichung der digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung beitragen.

Das BMDS hat darauf hingewiesen, dass es seinen Zustimmungsvorbehalt zu den wesentlichen IT-Ausgaben von Bundesbehörden so ausüben werde, dass auch Aspekte wie Wirtschaftlichkeit und Risiken relevant sind.

Der Bundesrechnungshof weist daraufhin, dass das BMDS bei der Ausgestaltung des Zustimmungsvorbehaltes die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beachten und Haushaltsmittel nur für Vorhaben freigeben sollte, wenn diese die genannten Bedingungen erfüllen. (Tz. 4)

1 Einleitung

Die Digitalisierung der Verwaltung ist entscheidend für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Verwaltungsprozesse sollen effizienter, transparenter und bürgerfreundlicher gestaltet werden. Seit dem Jahr 2000 gab es mehrere Gesetze und Initiativen, um die Digitalisierung der Bundesverwaltung voranzubringen:

- **BundOnline 2005:** Die E-Government-Initiative BundOnline 2005 unterstützte die Bundesbehörden, Informationen zu deren Verwaltungsleistungen auf Webseiten zu veröffentlichen.
- **E-Government-Gesetz (eGovG)¹:** Ab dem Jahr 2013 verpflichtete das eGovG die Bundesbehörden,
 - ihre Verwaltungsprozesse elektronisch abzuwickeln,
 - sie zunächst zu modellieren und zu optimieren, bevor sie diese digitalisieren, sowie
 - ihre Akten elektronisch zu führen.
- **Beschluss der Bundesregierung zur IT-Konsolidierung²:** Ab dem Jahr 2015 begann die Bundesregierung, für die Digitalisierung verbindliche Standards und die IT-Landschaft vorzugeben sowie zentrale IT-Lösungen bereitzustellen.
- Nach dem **OZG³** sollten die Interaktionen von Behörden mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen bis Ende des Jahres 2022 digitalisiert werden.
- Nach dem **OZG-Änderungsgesetz⁴** sollen alle Bundesbehörden ihre wesentlichen Verwaltungsleistungen bis Ende des Jahres 2029 durchgehend digitalisieren. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sollen Anträge online stellen können und Bundesbehörden sollen diese vollständig digital und medienbruchfrei bearbeiten.

Über diese Vorgaben hinaus beschrieb die Bundesregierung ihre Ziele für die Digitalisierung der Verwaltung in Strategiepapieren. Sie veröffentlichte drei Digitalstrategien, die auch Ziele für die Digitalisierung der Verwaltung enthielten.⁵ Zudem legte sie Ziele

¹ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I Nummer 43, S. 2749).

² Beschluss der Bundesregierung vom 20. Mai 2015, Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund.

³ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (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.

⁴ Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz) vom 23. Juli 2024 (BGBl. I Nummer 245).

⁵ Bundesregierung, Digitalstrategie der 20. Legislaturperiode „Gemeinsam digitale Werte schöpfen“ vom 25. April 2023, zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025; Bundesregierung, Digitalstrategie der 19. Legislaturperiode „Digitalisierung gestalten – Umsetzungsstrategie der Bundesregierung“ vom 9. Juni 2021, zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025; Bundesregierung, Digitale Agenda der 18. Legislaturperiode von August 2014, zuletzt aufgerufen am 5. Juni 2025.

für einzelne Teilbereiche, wie Datenmanagement, Cybersicherheit und Künstliche Intelligenz (KI), in gesonderten Teilstrategien fest.⁶

2 Wirkungsorientiert steuern

2.1 Analyse der Ausgangssituation

Digitalstrategien sind ein Instrument, um die digitalpolitischen Ziele zu definieren und deren Erreichen zu steuern. Dafür ist zunächst die Ausgangssituation zu analysieren.

Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Prüfungen festgestellt, dass die Bundesregierung ihre Digitalstrategien erstellte, ohne die Ausgangssituation hinreichend zu analysieren.⁷ Sie trug dafür zwar die in den Ressorts überwiegend bereits bestehenden Vorhaben zusammen.⁸ Eine Analyse der Defizite lag ihren Strategien jedoch häufig nicht zugrunde.⁹ Sie befassten sich weder mit den „weißen Flecken“ der Verwaltungsdigitalisierung noch mit den Beiträgen, die die bestehenden Vorhaben zur Reduzierung des Digitalisierungsrückstands in Deutschland lieferten. Somit fehlte der Bundesverwaltung eine strategische Richtschnur, um ihre Vorhaben zu priorisieren und weitere Vorhaben zu initiieren.

⁶ Bundesregierung, Fortschreibung der Datenstrategie „Fortschritt durch Datennutzung“ vom 20. August 2023, zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025; Bundesregierung, Fortschreibung der Strategie Künstliche Intelligenz vom 2. Dezember 2020, zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025; Bundesregierung, Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021 von August 2021, zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025.

⁷ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundeskanzleramt zur Koordinierung und Steuerung der digitalpolitischen Strategie der Bundesregierung vom 24. November 2021 (Gz.: VII 5 - 2021 - 0082); Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr über die Prüfung Digitalstrategie der Bundesregierung – Ausrichtung und Ziele vom 30. August 2024 (Gz.: VII 5 - 0001752).

⁸ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundeskanzleramt zur Koordinierung und Steuerung der digitalpolitischen Strategie der Bundesregierung vom 24. November 2021 (Gz.: VII 5 - 2021 - 0082); Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr über die Prüfung Digitalstrategie der Bundesregierung – Ausrichtung und Ziele vom 30. August 2024 (Gz.: VII 5 - 0001752); Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zur Datenstrategie der Bundesregierung vom 5. Dezember 2022 (Gz.: VII 5 - 0000697); Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundeskanzleramt und den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik zur IT-Steuerung des Bundes vom 24. November 2021 (Gz.: VII 3 - 2020 - 0088).

⁹ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundeskanzleramt zur Koordinierung und Steuerung der digitalpolitischen Strategie der Bundesregierung vom 24. November 2021 (Gz.: VII 5 - 2021 - 0082).

Beispiele

Ausgangslage in der Digitalstrategie der 19. Legislaturperiode

Ihre Digitalstrategie aus dem Jahr 2018 entwickelte die Bundesregierung aus einer Bestandsaufnahme der Aktivitäten der Bundesministerien. Sie identifizierte weder die Ursachen für den Digitalisierungsrückstand Deutschlands noch „weiße Flecken“ bei der Verwaltungsdigitalisierung. Die Bundesregierung aktualisierte die Digitalstrategie zwar insgesamt fünf Mal. Trotz der Hinweise des Bundesrechnungshofes versäumte sie es jedoch, die ausgebliebene Ursachen- und Bedarfsanalyse für die Verwaltungsdigitalisierung nachzuholen.

Ausgangslage in der Digitalstrategie der 20. Legislaturperiode

In ihrer Digitalstrategie aus dem Jahr 2023 beschrieb die Bundesregierung die Ausgangslage in Deutschland wie folgt:

- Deutschland brauche einen umfassenden digitalen Aufbruch.
- Deutschland läge im Digitalen Ranking der Europäischen Union auf Platz 13 von 27.
- Digitalisierung eröffne auch Angriffsflächen für Kriminalität im Cyberraum.
- Zusätzlich beschrieb sie die digitalpolitischen Ziele der Europäischen Union und der Vereinten Nationen.

Eine systematische Analyse der Stärken, Schwächen, Risiken und Chancen für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland fehlt in dieser Strategie jedoch ebenso wie eine Analyse der Ursachen für den Rückstand Deutschlands im europäischen Vergleich.

2.2 Festlegung messbarer und ambitionierter Ziele

In ihren Digitalstrategien legte die Bundesregierung Ziele fest, an denen sie die Digitalisierungsfortschritte messen wollte. Sie formulierte diese jedoch in vielen Fällen so vage und abstrakt, dass sie nicht geeignet waren, Fortschritte zu messen oder Erfolge transparent zu machen. Zudem waren die Ziele oft wenig ambitioniert und nicht zukunftsgerichtet.¹⁰

Beispiel: Ziele für die Umsetzung des OZG in der Bundesverwaltung

Das OZG verpflichtet Behörden, ihre Verwaltungsleistungen online anzubieten. Die Bundesregierung wollte bis zum Jahr 2025 folgende Ziele erreichen:

¹⁰ Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr über die Prüfung Digitalstrategie der Bundesregierung – Ausrichtung und Ziele vom 30. August 2024 (Gz.: VII 5 - 0001752).

- Die priorisierten Verwaltungsleistungen des Bundes sind online zugänglich,
- eine fortwährende Harmonisierung der Plattformangebote wird umgesetzt und
- die Erfahrungen aus der Umsetzung bei Bund und Ländern haben Eingang in ein „OZG 2.0“ gefunden.¹¹

Das erste Ziel formulierte die Bundesregierung nicht zukunftsgerichtet und wenig ambitioniert: Obwohl der Bund seine Verwaltungsleistungen bereits ab dem Jahr 2023 online anbieten musste, wollte sich die Bundesregierung erst ab dem Jahr 2025 daran messen lassen, ob sie dies für einen Teil der Verwaltungsleistungen erreicht hat. Die anderen Ziele sind zu vage und ebenfalls ambitionslos formuliert: Was mit „fortwährender Harmonisierung“ oder „Eingang finden“ gemeint ist und wie das erfasst werden soll, bleibt unklar.

In ihrer letzten Digitalstrategie nannte die Bundesregierung auch ressortübergreifende Ziele, die für die digitale Transformation in der Bundesverwaltung wesentlich sind. Diese gestaltete sie ebenfalls nicht messbar aus.

Beispiel: Veränderungsmanagement

Die Bundesregierung formulierte das Ziel, dass jedes Ministerium „organisatorische Maßnahmen zum Change-Management für die gezielte Unterstützung des digitalen Kulturwandels in seinem Geschäftsbereich getroffen hat“. Welche organisatorischen Maßnahmen gemeint sind und wie deren Erfolg gemessen werden soll, bleibt unklar. Bis zum Ende der 20. Legislaturperiode hatte kein Ressort eine entsprechende Maßnahme gemeldet.

Häufig nannte die Bundesregierung die Umsetzung ressortspezifischer Digitalisierungsvorhaben als Ziel. Das kann sinnvoll sein, wenn diese Vorhaben die Digitalisierung maßgeblich voranbringen. Die Bundesregierung griff aber regelmäßig Digitalisierungsvorhaben auf, die keine wesentlichen Auswirkungen auf die Digitalisierung der Verwaltung, Wirtschaft oder Gesellschaft haben.

Beispiel: Einzelne Digitalisierungsvorhaben statt strategischer Ziele

- In einer digitalen Rechtsantragstelle ist eine bundesweit einsetzbare Software für Justizdienstleistungen in einer ersten Ausbaustufe entwickelt.

¹¹ Bundesregierung, Digitalstrategie der 20. Legislaturperiode „Gemeinsam digitale Werte schöpfen“ vom 25. April 2023, zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025.

→ Ein elektronisches Mitteilungsverfahren ist etabliert, um Kapitalertragssteuer auf Dividenden aus girosammelverwahrten Aktien und Hinterlegungsscheinen zu bescheinigen und zu melden.

2.3 Monitoring der Zielerreichung

In der 20. Legislaturperiode etablierte die Bundesregierung ein Monitoringsystem für ihre Digitalstrategie. Darin konnten die Ressorts ihre Fortschritte bei der Umsetzung ihrer Digitalisierungsvorhaben dokumentieren. Der Bundesrechnungshof hat jedoch festgestellt, dass dieses Monitoringsystem keinen Überblick über den Umsetzungserfolg der Digitalstrategie ermöglichte, weil für die Digitalisierungsvorhaben oft keine messbaren und eindeutigen Ziele hinterlegt waren (vgl. Tz. 2.2).¹²

Beispiele

Arbeitgeber Dachmarke Bundesverwaltung

Laut Bundesregierung sollte der Fachkräftemangel in der Bundesverwaltung nicht zur Bremse für die digitale Transformation werden. Für das Vorhaben „Arbeitgeber-Dachmarke Bundesverwaltung“ legte die Bundesregierung deswegen folgendes Ziel fest: „Die Arbeitgeber-Dachmarke Bundesverwaltung hat zu einer Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber geführt.“

Kennzahlen oder Indikatoren, wie das Vorhaben die Attraktivität der Bundesverwaltung als Arbeitgeber steigert, legte die Bundesregierung nicht fest. Das Vorhaben ist laut Monitoringsystem erfolgreich abgeschlossen.

GovLabDE

GovLabDE ist ein Unterstützungsangebot für die interministerielle Zusammenarbeit, das u. a. Tagungsräume und Methodenkompetenzen zur Verfügung stellt. Als Ziel für das Digitalisierungsvorhaben legte die Bundesregierung folgendes fest: „Die ressortübergreifende Plattform GovLabDE für die Zusammenarbeit bei hochkomplexen Projekten ist aufgebaut und leistet für die Bundesverwaltung wirksame Unterstützung.“ Als „aufgebaut“ zählt die Plattform, wenn sie „erste ressortübergreifende Vorhaben abgeschlossen“ und Erfolgsfaktoren für die ressortübergreifende Zusammenarbeit festgelegt hat. Wie die „wirksame Unterstützung“ der Plattform gemessen werden soll, hinterlegte die Bundesregierung weder in der Digitalstrategie noch in dem Monitoringsystem.

¹² Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr über die Prüfung Digitalstrategie der Bundesregierung – Ausrichtung und Ziele vom 30. August 2024 (Gz.: VII 5 - 0001752).

2.4 Umsetzung wirkungsorientiert steuern

Der Bundesrechnungshof hat das BMDS aufgefordert, die digitale Transformation wirkungsorientiert zu steuern. Dafür hat es insbesondere

- die Ausgangssituation und Defizite der Verwaltungsdigitalisierung zu analysieren,
- messbare und ambitionierte digitalpolitische Ziele zu formulieren und
- die Zielerreichung zu überwachen und zu steuern.

2.5 Stellungnahme BMDS

Das BMDS beabsichtigt, die Empfehlungen umzusetzen. Insbesondere will es die erforderlichen Prozesse etablieren, um die digitale Transformation nun wirkungsorientiert zu steuern.

Allerdings hält es die Ziele aus der Digitalstrategie für die Umsetzung des OZG für ausreichend klar formuliert. So sei das Ziel, die priorisierten Verwaltungsleistungen des Bundes online zugänglich zu machen, geeignet gewesen, die Zielerreichung zu messen. Gleiches gelte für das Ziel, dass die Bundesregierung eine fortwährende Harmonisierung der Plattformangebote umsetze. Das Bundesportal sei eine Plattform, die es den Bundesbehörden ermögliche, ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, ohne dafür eigene Plattformen aufzubauen.

Auch das Ziel, dass Erfahrungen aus der OZG-Umsetzung Eingang in ein OZG-Änderungsgesetz finden sollten, sei klar genug formuliert. Im Gesetzgebungsverfahren seien die Erfahrungen des gemeinsamen arbeitsteiligen Vorgehens von Bund und Ländern berücksichtigt worden.

2.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMDS nun geeignete Strukturen etablieren will, um die digitale Transformation wirkungsorientiert zu steuern. Damit dies gelingt, muss es auch seine digitalpolitischen Ziele künftig messbar formulieren. Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMDS nicht, dass dies bereits der Fall war.

So blieb beispielsweise unklar, welche Plattformangebote mit welchem Ziel und wie fortwährend harmonisiert werden sollten. Das BMDS verweist dazu in seiner Stellungnahme auf das Bundesportal. Wenn es dieses oder weitere Plattformangebote jedoch in der Digitalstrategie genannt hätte, wäre das Ziel weniger vage gewesen. Tatsächlich haben nur 24 von 200 Bundesbehörden die Onlinezugänge zu Verwaltungsleistungen im Bundesportal digitalisiert. Die Bundesregierung hätte ihr Ziel, „fortwährend zu

harmonisieren“, auch erreicht, wenn noch weniger Bundesbehörden die Plattform genutzt hätten.

Auch die Zielformulierung „Eingang finden“ ist zu vage und wenig ambitioniert. Erfahrungen von Bund und Ländern im OZG-Änderungsgesetz zu berücksichtigen, sollte gängige Praxis in einem Gesetzgebungsverfahren sein.

3 Synergiepotenziale ausschöpfen

Für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen benötigen viele Bundesbehörden IT-Lösungen mit gleichen oder ähnlichen Funktionen. Dazu gehört z. B.

- Bürgerinnen und Bürger bei der Antragsstellung zu unterstützen (z. B. Chatbots),
- Anträge entgegenzunehmen (z. B. Formularserver) und zu bearbeiten (z. B. Dokumenten- und Aktenverwaltungssysteme),
- Bescheide zu erstellen (z. B. elektronische Siegel) und zu versenden.

Im Jahr 2015 startete die Bundesregierung die sogenannte Dienstekonsolidierung. Ziel war u. a., zentrale IT-Lösungen zu entwickeln und beim IT-Dienstleister des Bundes bereitzustellen. Bei den Bundesbehörden sollten damit die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb dieser Dienste vermieden werden. Im Jahr 2018 beschloss die Bundesregierung, für die Digitalisierung im Zuge des OZG bestehende zentrale Dienste zu ertüchtigen und erforderliche neue Lösungen zu entwickeln. Da diese zentralen IT-Lösungen jedoch nicht bedarfsgerecht bereitstanden,¹³ entwickelten die Bundesbehörden parallel eigene IT-Lösungen.¹⁴ Dadurch entstand ein „Wildwuchs“ an neuen IT-Lösungen, die später wieder konsolidiert werden müssen. Diese Parallelentwicklungen verursachen unnötige Ausgaben und binden IT-Fachpersonal.¹⁵

¹³ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Steuerung und Koordinierung vom 29. März 2023 (Gz.: VII 5 - 0001755); Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes vom 8. Oktober 2024 (Gz.: VII 5 - 0001755/II); Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat über die Prüfung Digitalisierungsprogramm/Portalverbund Teil 2 – Steuerung im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vom 5. November 2020 (Gz.: VII 3 - 2018 - 0594).

¹⁴ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Steuerung und Koordinierung vom 29. März 2023 (Gz.: VII 5 - 0001755); Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes vom 8. Oktober 2024 (Gz.: VII 5 - 0001755/II).

¹⁵ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Steuerung und Koordinierung vom 29. März 2023 (Gz.: VII 5 - 0001755).

Beispiele

Basisdienst „Nutzerkonto Bund“

Die Bundesregierung beschloss Anfang 2017, ein Nutzerkonto für Bund, Länder und Kommunen zu entwickeln. Damit sollten sich Bürgerinnen und Bürger elektronisch identifizieren, ihre Daten speichern sowie über ein elektronisches Postfach verfügen. Da das Nutzerkonto erst im Sommer 2021 OZG-konform online verfügbar war, entwickelten Bundesbehörden, Länder und Kommunen und zwischenzeitlich eigene Nutzerkonten. Diese werden derzeit sukzessive durch das Nutzerkonto Bund abgelöst.

Basisdienst „Chatbots“

Die Bundesregierung beschloss im Januar 2018, eine zentrale Plattform für Chatbots zu entwickeln. Erst im Januar 2025 – drei Jahre nach dem Ende der Umsetzungsfrist für das OZG – stand eine textbasierte zentrale Chatbot-Lösung für Bundesbehörden bereit. In der Zwischenzeit entwickelten die Bundesbehörden eigene IT-Lösungen.¹⁶

Basisdienst „Formular-Management-System des Bundes (FMS)“

Der Basisdienst FMS unterstützt Behörden dabei, ihre papierbasierten Formulare zu digitalisieren. Das Bundesministerium des Innern (BMI) versäumte es, diese zentrale IT-Lösung des Bundes rechtzeitig mit allen erforderlichen Funktionalitäten auszustatten. Bundesbehörden entwickelten daher eigene IT-Lösungen für das Formularwesen.¹⁷

Zentrale IT-Lösungen ertüchtigen und bereitstellen

Die Bundesregierung sollte Synergiepotenziale bei der Verwaltungsdigitalisierung besser nutzen, indem sie

- zentrale IT-Lösungen bedarfsgerecht bereitstellt und¹⁸
- Parallel- und Doppelentwicklungen der Bundesbehörden weitestgehend unterbindet.

¹⁶ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Steuerung und Koordinierung vom 29. März 2023 (Gz.: VII 5 - 0001755).

¹⁷ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Steuerung und Koordinierung vom 29. März 2023 (Gz.: VII 5 - 0001755).

¹⁸ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes vom 8. Oktober 2024 (Gz.: VII 5 - 0001755/II); Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes vom 8. Oktober 2024 (Gz.: VII 5 - 0001755/II).

3.1 Stellungnahme BMDS

Das BMDS hat angegeben, dass es kontinuierlich daran arbeite, zentrale IT-Lösungen zu entwickeln. Es beabsichtige, für die Digitalisierung der Verwaltung eine bedarfsgerechte, einheitliche und sichere IT-Infrastruktur (Deutschland-Stack¹⁹) als „Baukasten“ bereitzustellen.

Parallel- und Doppelentwicklungen könne es künftig unterbinden, in dem es von seinem Zustimmungsvorbehalt Gebrauch macht.²⁰

3.2 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMDS künftig Parallel- und Doppelentwicklungen unterbinden möchte.

4 Zentrales Digitalbudget schaffen

4.1 Übersicht über Digitalisierungsmittel

Die Haushaltsmittel für die zentralen IT-Lösungen des Bundes verteilen sich in der 20. Legislaturperiode auf die Einzelpläne 06 (BMI) und 08 (Bundesministerium der Finanzen – BMF). Daneben waren in den Einzelplänen der übrigen Bundesministerien Haushaltsmittel für Digitalisierung veranschlagt, um eigene IT-Lösungen zu entwickeln.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren kann die Bundesregierung nicht immer erkennen, ob Bundesbehörden parallel zu den zentralen IT-Lösungen des Bundes eigene IT-Lösungen entwickeln.²¹ Sie hatte dem Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2021

¹⁹ Ein Stack ist eine Auswahl aufeinander aufbauender Software, die man für einen bestimmten Zweck benötigt. Das BMDS plant, mit dem Deutschland Stack eine aufeinander abgestimmte Sammlung von Komponenten und Diensten für eine digital arbeitende Verwaltung bereitzustellen.

²⁰ Nach dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 müssten die Bundesbehörden ihre wesentlichen IT-Ausgaben dem BMDS bekanntgeben und zur Zustimmung vorlegen.

²¹ Veranschlagen die Ressorts Haushaltsmittel für den IT-Einsatz, sind sie verpflichtet, im Zuge der IT-Rahmenplanung ein IT-Rahmenkonzept aufzustellen. In seinem jährlichen Rundschreiben zur Haushaltsaufstellung fordert das BMF die Ressorts auf, dabei ihre Ausgaben für Parallelentwicklungen zu den zentralen IT-Lösungen des Bundes auszuweisen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass es der Bundesregierung bisher nicht gelungen ist, einen IT-Rahmenplanungsprozess zu etablieren, der Parallelentwicklungen zuverlässig verhindert (Vgl. Bundesrechnungshof, Be- richt nach § 88 Absatz 2 BHO an die Berichterstattergruppen für die Einzelpläne 06 und 08 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur IT-Konsolidierung Bund – Wirksamkeit der IT-Steuerung des Bundes vom 14. Mai 2024, Gz.: VII 3 - 0001222/II).

zugelassen, diesen Mangel zu beseitigen.²² Bislang hat sie diese Zusage noch nicht erfolgreich umgesetzt.²³

Beispiel: Haushaltsmittel zur Umsetzung des OZG

Der Bund veranschlagte in den Jahren 2018 bis 2023 insgesamt 3,5 Mrd. Euro zur Umsetzung des OZG in einem Haushaltstitel des Einzelplans 06.²⁴ Daneben konnten die Ressorts eigene Haushaltsmittel für die Umsetzung des OZG ausbringen und diese eigenbestimmt einsetzen. Seit dem Jahr 2024 gibt es im Bundeshaushalt kein zentrales Digitalisierungsbudget für neue Vorhaben des OZG mehr. Ob und in welchem Umfang die Ressorts Mittel für die Umsetzung des OZG einsetzen, ist nicht erkennbar.

4.2 Wirtschaftlichkeit und Mindeststandards

Die Bundesregierung hat nicht sichergestellt, dass die Digitalisierungsvorhaben der Bundesbehörden bestimmte Mindeststandards berücksichtigen. In Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof wiederholt fest, dass die Bundesministerien ihre Haushaltsmittel für Digitalisierungsvorhaben verausgabten, auch wenn

- Standards des Bundes (z. B. Sicherheitsstandards) nicht ausreichend berücksichtigt wurden,²⁵
- deren Wirtschaftlichkeit nicht belegt war,²⁶
- Risiken nicht beachtet wurden²⁷ oder
- keine ausreichenden Personalressourcen eingeplant waren.²⁸

²² Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundeskanzleramt und den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik zur IT-Steuerung des Bundes vom 24. November 2021 (Gz.: VII 3 - 2020 - 0088).

²³ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Berichterstättergruppen für die Einzelpläne 06 und 08 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur IT-Konsolidierung Bund – Wirksamkeit der IT-Steuerung des Bundes vom 14. Mai 2024 (Gz.: VII 3 - 0001222/II).

²⁴ Bis zum Jahr 2022 in Kapitel 0602, Titelgruppe 03, Titel 532 38 „Verwaltungsdigitalisierung“, danach in Kapitel 0602, Titelgruppe 07.

²⁵ Bundesrechnungshof, Bemerkung (Nummer 25) „Bundesbehörden bei Informationssicherheit zentral unterstützen und IT-Personal entlasten“ vom 18. April 2023; Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Steuerung und Koordinierung vom 29. März 2023 (Gz.: VII 5 - 0001755).

²⁶ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes vom 8. Oktober 2024 (Gz.: VII 5 - 0001755/II); Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat über die Prüfung Digitalisierungsprogramm/Portalverbund Teil 2 – Steuerung im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vom 5. November 2020 (Gz.: VII 3 - 2018 - 0594).

²⁷ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Nachnutzbarkeit von „Einer-für-Alle“-Lösungen vom 6. Oktober 2023 (Gz.: VII 5 - 0001755/I).

²⁸ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Steuerung und Koordinierung vom 29. März 2023 (Gz.: VII 5 - 0001755); Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur IT-Konsolidierung Bund – Dienstekonsolidierung und Nachfragemanagementorganisation vom 2. April 2024 (Gz.: VII 3 - 0001222/III).

Beispiele

Projekt Smart-eID

Mit der Smart-eID wollte die Bundesregierung eine „Komfortfunktion“ für die Online-Ausweis-Funktion (eID-Funktion) des Deutschen Personalausweises entwickeln. Bürgerinnen und Bürger sollten sich mit dem Smartphone ausweisen können, ohne ihren Personalausweis an das Smartphone zu halten. Bereits im Jahr 2021 stellte das BMI fest, dass das Risiko zu scheitern „höchstwahrscheinlich“ war. Dennoch nahm die Bundesregierung die Smart-eID als Leuchtturmprojekt in die Digitalstrategie auf und ver-
ausgabte dafür über 90 Mio. Euro. Das Projekt ist inzwischen gescheitert.

Einer-für-Alle (EfA)-Lösungen für die Umsetzung des OZG

Bund und Länder entwickelten arbeitsteilig IT-Lösungen für Online-Services nach dem EfA-Prinzip. Das bedeutet, dass ein Land einen Online-Service entwickelt und zentral betreibt. Andere Länder und Kommunen sollen diese EfA-Lösungen 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. Jedoch wies der Bund den Ländern ca. 500 Mio. Euro zu, ohne vorher zu prüfen, ob die angestrebten EfA-Lösungen wirtschaftlich waren. Die Länder entwickelten in der Folge EfA-Lösungen, die größtenteils entweder nur in einem Land bzw. einer Kommune einsetzbar waren oder gar nicht genutzt wurden.

Zentrales Digitalbudget schaffen

Der Bundesrechnungshof empfiehlt die Einrichtung eines zentralen Digitalbudgets. Die zentrale mittelbewirtschaftende Stelle sollte diese Mittel nur freigeben, wenn die zuständigen Bundesbehörden nachgewiesen haben, dass die Vorhaben

- zur Erreichung der digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung beitragen,
- wirtschaftlich sind,
- die Standards des Bundes umsetzen und
- Risiken ausreichend berücksichtigen.

4.3 Stellungnahme BMDS

Das BMDS hat darauf hingewiesen, dass es seinen Zustimmungsvorbehalt zu den wesentlichen IT-Ausgaben von Bundesbehörden so ausüben werde, dass auch Aspekte wie Wirtschaftlichkeit und Risiken relevant sind. Um einen Überblick über die IT- und Digitalisierungsausgaben der Bundesverwaltung zu erhalten, werde es ein Tool

bereitstellen, mit dem die Bundesbehörden ihre IT-Ausgaben einheitlich erfassen können. Damit könne es künftig Parallel- und Doppelentwicklungen erkennen.

4.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMDS sich mithilfe eines IT-Tools einen Überblick über die IT-Ausgaben verschaffen will. Bei der Ausgestaltung des Zustimmungsvorbehaltes sollte das BMDS die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beachten und Haushaltsmittel nur für Vorhaben freigeben, wenn diese die genannten Bedingungen erfüllen.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.