

Abschließende Mitteilung
an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge über die Prüfung

Digitalisierung des Asylverfahrens

8. Januar 2026

Geschäftszeichen: VII 5 - 0002650

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der [Internetseite des Bundesrechnungshofes](#) veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkungen.....	11
2	Prozessdokumentation und -analyse	12
3	Freigabe von IT-Maßnahmen durch das BMI	15
4	Wirtschaftlichkeit der Eigenentwicklungen des BAMF	18
	4.1 Elektronische Aktenführung	18
	4.2 Ersetzendes Scannen.....	23
	4.3 Cloud-Lösung	27
	4.4 Übergreifende Würdigung und Empfehlung.....	31
5	Einsatz der Blockchain-Technologie für das Asylverfahren	32
6	Planung und Einsatz der Haushaltsmittel	36
	6.1 Angaben in den IT-Rahmenkonzepten.....	36
	6.2 Überwachung des Mittelabflusses.....	39
7	Wirtschaftlichkeit der IT-Maßnahmen.....	41
8	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung.....	44

Abkürzungsverzeichnis

A

Architekturrichtlinie *Architekturrichtlinie für die IT des Bundes*

ASS *Assistenzsystem für Sicherheitsmeldungen*

B

BA *Bundesagentur für Arbeit*

BABS *Bundesamt Bereitstellung Sprachmittlung*

BAMF *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*

beBPO *besonderes elektronisches Behördenpostfach*

BeschA *Beschaffungsamt des BMI*

BMDS *Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern*

BRAD *Datenbank Beratungsstelle Radikalisierung*

D

DigA *Digitale Aktenverwaltung*

DMZ *Demilitarisierte Zone*

DZAB *Digitales Zwischenarchiv des Bundes*

E

EGVP *Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach*

ELISA *Elektronisches Informationssystem - Sicherheit im Asylverfahren*

E-Scannen *Ersetzendes Scannen*

F

FLORA *Föderale Blockchain Infrastruktur Asyl*

H

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

I

IDM-B *Integriertes Identitätsmanagement Basis*

IDM-S *Integriertes Identitätsmanagement - Plausibilisierung, Datenqualität und Sicherheitsaspekte*

IT-PLR *IT-Planungsrat*

ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

M

MARiS Migrations-Asyl-Reintegrationssystem

W

WiBe *Wirtschaftlichkeitsbetrachtung(en)*

Z

ZPE *Zentraler Posteingang*

0 Zusammenfassung

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist zuständig für die Prüfung von Asylanträgen. Um hohe Antragszahlen wie in den Jahren 2015 und 2016 besser bewältigen zu können, setzte es sich das Ziel, seine Verwaltungsprozesse zu digitalisieren und so zu beschleunigen.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob das BAMF seine Ziele bei der Digitalisierung des Asylverfahrens erreicht hat und dabei wirtschaftlich vorgegangen ist.

Das BAMF, das Bundesministerium des Innern (BMI)¹ und das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) haben zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Ihre Hinweise sind in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

0.1

Die Bundesregierung hat das Ziel, die Zahl der für gleiche Anwendungsfälle eingesetzten IT-Lösungen² zu reduzieren. Hierzu stellte das BMI mit dem Programm Dienstekonsolidierung zentrale IT-Lösungen bereit, die die Bundesbehörden grundsätzlich einzusetzen haben. Das BAMF startete im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Asylverfahrens mehrere IT-Vorhaben, ohne diese – wie vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgesehen – vom BMI bestätigen zu lassen. In der Folge entwickelte es mehrere eigene IT-Lösungen³, für die bereits zentrale IT-Lösungen zur Verfügung standen.

Der Bundesrechnungshof hat das BAMF aufgefordert, seine IT-Vorhaben künftig mit dem seit dem 6. Mai 2025 für die Dienstekonsolidierung zuständigen BMDS abzustimmen.

Das BAMF hat zugesagt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umzusetzen. (Tz. 3)

0.2

Das BMI stellt seit dem Jahr 2018 mit der E-Akte Bund eine zentrale IT-Lösung für die elektronische Aktenführung bereit. Dennoch entschied das BAMF, für seine Aktenführung – auch im Asylverfahren – eine eigene IT-Lösung einzuführen. Es ging davon aus, diese schneller

¹ Bis zum 6. Mai 2025: Bundesministerium des Innern und für Heimat.

² Eine IT-Lösung stellt die informationstechnische Realisierung eines definierten Leistungsumfangs an IT-Unterstützung durch ein (technisches) System, bestehend aus mehreren IT-Komponenten, dar. Vgl. [Glossar zur IT-Architektur-richtlinie Bund](#).

³ Das BAMF führt in seinem IT-Portfoliomanagement Projekte, (Fach-)Verfahren, Produkte und Vorhaben. In dieser Prüfung werden diese einheitlich als IT-Lösung bezeichnet.

bereitstellen zu können. Die Anbindung seiner IT-Lösungen an die elektronische Aktenführung wird jedoch erst Ende des Jahres 2027 abgeschlossen sein. Auch die Annahme, seine IT-Lösung sei kostengünstiger als die E-Akte Bund, hat sich nicht bestätigt. Obwohl das BAMF erst 3 von 94 IT-Lösungen in die elektronische Aktenführung migrierte, verausgabte es bis Ende des Jahres 2024 bereits 59,5 Mio. Euro. Insgesamt wird es über 95 Mio. Euro für seine elektronische Aktenführung aufwenden.

Der Bundesrechnungshof hat das BAMF aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit seiner IT-Lösung für die Aktenführung zu überprüfen und auf die E-Akte Bund zu wechseln, sofern es die Wirtschaftlichkeit seiner IT-Lösung nicht nachweisen kann.

Das BAMF hat darauf hingewiesen, dass der Basisdienst E-Akte Bund nicht alle Funktionen bereitstelle, die das BAMF benötige. Zusätzlich äußerte es Bedenken, ob der Basisdienst für das BAMF ausreichend performant sei. Die Wirtschaftlichkeit seiner Aktenlösung betrachte es derzeit erneut. Die Ergebnisse werde es mit dem BMI und dem BMDS abstimmen.

Die Argumente des BAMF überzeugen nicht und stellen keinen ausreichenden Grund gegen die Nutzung der E-Akte Bund dar. Bei seiner erneuten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) muss das BAMF alle Kosten betrachten, die durch den Anschluss aller seiner geplanten Lösungen entstehen. Zudem muss es bewerten, dass die E-Akte Bund bereits weitere Basisdienste angebunden hat. (Tz. 4.1)

0.3

Das BAMF führte einen eigenen Scandienst für das Asylverfahren ein, ohne zuvor zu prüfen, ob und zu welchen Kosten es den zentralen Scan-Dienst des Bundes nutzen kann. Dafür plant es bis zum Jahr 2032 mit Ausgaben von 69,9 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat das BAMF aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit seines Projektes „Ersetzendes Scannen“ neu zu bewerten und dabei einzubeziehen, ob und wie es den zentralen Scan-Dienst des Bundes nutzen könnte.

Das BAMF hat dargelegt, dass die zentrale Lösung nicht mit seiner Scan-Lösung vergleichbar sei. Insbesondere würde die zentrale Lösung die personellen Ressourcen zu stark belasten. Weiterhin sei diese nur für ein geringes bis mittleres Scanvolumen nutzbar. Es hat zugesagt, die Wirtschaftlichkeit seines Projektes erneut zu betrachten.

Die Ausführungen des BAMF überzeugen nicht. Die zentrale Lösung ist auch für Behörden mit einem hohen Schriftgutaufkommen einsetzbar. Zudem erfordert auch die vom BAMF gewählte eigene Lösung personelle Ressourcen. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BAMF die Wirtschaftlichkeit seines Projektes erneut bewerten will. Dabei muss es die Lösung der Dienstekonsolidierung als Alternative betrachten. (Tz. 4.2)

0.4

Gemäß dem „Bundescloud-First“-Prinzip haben Bundesbehörden die bestehende Bundescloud zu nutzen. Das BAMF beauftragte jedoch mit Verweis auf Zeit- und Nutzungsvorteile eine eigene Cloud-Plattform. Dafür hat es bislang rund 218 Mio. Euro investiert, ohne zuvor eine vergleichende WiBe zu erstellen. Dem BAMF gelang es mit der Entwicklung der eigenen Cloud nicht, die gegenüber der Bundescloud erwarteten Zeit- und Nutzungsvorteile zu erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BAMF empfohlen, gemeinsam mit dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) zu prüfen, wie es auf die Bundescloud migrieren oder diese weitreichender nutzen kann. Die vergleichende WiBe sollte es zügig nachholen.

Das BAMF hat darauf hingewiesen, dass die Bundescloud auch heute nicht den Anforderungen des BAMF entspreche. Die Investitionen in eine eigene Lösung hätten sich bewährt. Eine vergleichende WiBe könne es nicht sinnvoll durchführen, da der Bundescloud notwendige Funktionen und Leistungen fehlten.

Das Argument des BAMF, dass es keine vergleichende WiBe erstellen kann, weil der Bundescloud Funktionen und Leistungen fehlen, trägt nicht. Vielmehr hätte es klären müssen, wie hoch Kosten und Aufwand wären, um diese Funktionen und Leistungen zu umgehen oder dafür temporär eigene Lösungen zu entwickeln. Der Bundesrechnungshof erwartet weiterhin, dass das BAMF eine vergleichende WiBe – ggf. mit Unterstützung des ITZBund – erstellt. (Tz. 4.3)

0.5

Seit dem Jahr 2018 pilotierte das BAMF die Blockchain-Technologie in einem Teilbereich des Asylprozesses. Damit sollte die Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen bei Bund, Ländern und Kommunen verbessert und die Abläufe beschleunigt werden. In den Jahren 2018 bis Juni 2024 verausgabte das BAMF dafür mehr als 41,3 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2027 plante es mit weiteren Ausgaben von mehr als 17,7 Mio. Euro. Das BMI machte gegen den Einsatz der Blockchain-Technologie datenschutzrechtliche, wirtschaftliche und technische Bedenken geltend. Das BAMF führte das Projekt fort, ohne diese Bedenken durch weitere Untersuchungen auszuräumen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BAMF empfohlen, den Einsatz der Blockchain-Technologie im Asylprozess erneut zu evaluieren. Dabei sollte es deren Risiken sowie Alternativen einbeziehen. Die Ergebnisse sollte es dem BMI mit der Bitte um Entscheidung vorlegen, ob und wie das Blockchain-Projekt weitergeführt werden soll.

Das BAMF hat darauf verwiesen, dass es sein Vorgehen im Projekt bereits evaluiert habe. Dennoch werde es eine erneute Evaluierung durchführen und die Ergebnisse dem BMI berichten. Dies werde entscheiden, ob das Blockchain-Projekt fortgesetzt werden soll.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BAMF seine Empfehlung aufgreifen und dem BMI einen Evaluationsbericht vorlegen will. (Tz. 5)

0.6

Das BAMF hat es versäumt, den Mittelabfluss für seine IT-Maßnahmen im Asylbereich kontinuierlich zu überwachen. Es hatte keinen Überblick über die Budgets seiner IT-Maßnahmen und konnte den Mitteleinsatz nicht zielgerichtet steuern.

Der Bundesrechnungshof hat das BAMF aufgefordert, die Ausgaben für seine IT-Maßnahmen im Asylbereich kontinuierlich zu überwachen.

Das BAMF hat darauf hingewiesen, dass es IT-Projekte und -Verfahren nun budgetiere und den Mittelabfluss monitore.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BAMF den Einsatz seiner Mittel für die Digitalisierung des Asylprozesses nunmehr nachhält. (Tz. 6.2)

0.7

Das BAMF hat in seinen WiBen zur Digitalisierung des Asylverfahrens u. a. versäumt, bereits angekündigte oder verfügbare zentrale IT-Lösungen des Bundes als Alternative einzubeziehen. Nach Abschluss der Digitalisierungsmaßnahmen führte es teilweise keine Erfolgskontrollen durch. Daher konnte es nicht sagen, in welchem Umfang seine IT-Lösungen dazu beigetragen haben, das Asylverfahren zu beschleunigen.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass das BAMF den Erfolg seiner IT-Maßnahmen zur Digitalisierung des Asylverfahrens aussagefähig und vollständig in WiBen darstellt.

Das BAMF hat mitgeteilt, dass es sich seit dem Jahr 2017 bemühe, die Qualität seiner WiBen zu verbessern. Es beabsichtige, den Prozess weiter zu optimieren.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die festgestellten Defizite zeigen, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichend waren. Er erwartet, dass das BAMF die Wirtschaftlichkeit und den Erfolg seiner IT-Maßnahmen zur Digitalisierung des Asylverfahrens künftig unter Beachtung der Vorgaben zur WiBe bewertet. (Tz. 7)

0.8

Zusammenfassend hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BAMF durch die parallelen Entwicklungen und den parallelen Betrieb eigener IT-Lösungen für das Asylverfahren

vermeidbare Ausgaben im dreistelligen Millionenbereich verursacht hat, ohne die damit erhofften Zeitvorteile zu erzielen.

Er hatte daher gefordert, dass das BAMF bei der Digitalisierung des Asylverfahrens künftig

- das für die Fachaufsicht zuständige BMI sowie*
- das für die Dienstekonsolidierung zuständige BMDS einbindet,*
- die Wirtschaftlichkeit und den Erfolg seiner Maßnahmen untersucht und*
- verstärkt auf bereits bestehende zentrale IT-Lösungen des Bundes zurückgreift.*

Das BAMF hat dargelegt, dass es wegen der hohen Antragszahlen und der politischen Erwartungshaltung an vielen Stellen von den Regelverfahren abgewichen sei. Es ist der Ansicht, dass es das BMI ausreichend eingebunden habe.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die hohen Flüchtlingszahlen in den Jahren 2015 und 2016 eine besondere Herausforderung darstellten und das BAMF die Digitalisierung seines Asylverfahrens vorantreiben musste. Er geht jedoch davon aus, dass das BAMF mit der Digitalisierung ebenso schnell vorangekommen wäre und deutlich weniger Haushaltsmittel benötigt hätte, wenn es die zentralen IT-Lösungen des Bundes und erprobte Technologien eingesetzt hätte. Er hält daher an seinen Empfehlungen fest. (Tz. 8)

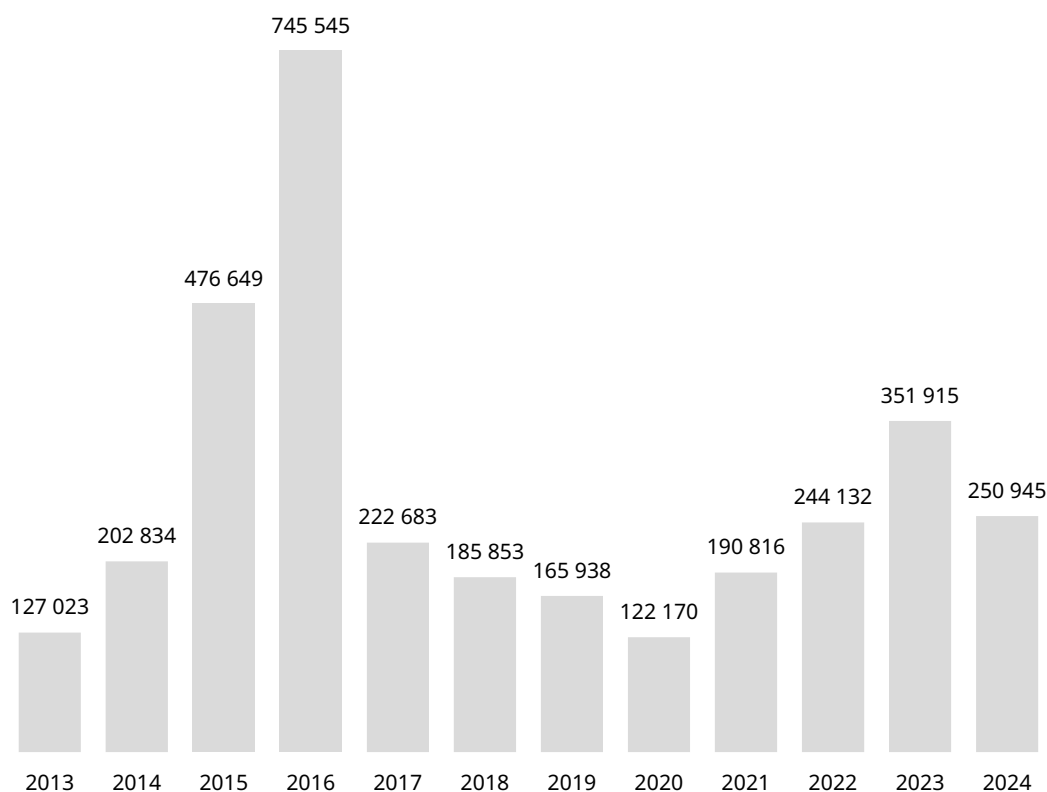
1 Vorbemerkungen

Das Asylverfahren in Deutschland regelt, unter welchen Voraussetzungen Personen, die in ihrem Herkunftsland verfolgt werden, Schutz erhalten können. In einem mehrstufigen Verfahren wird darüber entschieden, ob ein Schutzstatus gewährt wird. Die Zahl der Menschen, die in Deutschland Asyl beantragten, schwankte in den letzten Jahren stark.

Abbildung 1

Zahl der Asylanträge in den Jahren 2013 bis 2024

Nachdem die Zahl der Asylanträge in den Jahren 2015 und 2016 einen Höchststand erreichte, nahm sie in den Folgejahren deutlich ab. Nach einem erneuten Anstieg in den Jahren 2021 bis 2023 sank sie im Jahr 2024.



Erläuterung: Bei den Asylanträgen handelt es sich um Erst- und Folgeanträge.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF.

Um hohe Antragszahlen besser bewältigen zu können, beschlossen Bund und Länder im September 2015, das Asylverfahren weiter zu digitalisieren und zu optimieren. Das

für die Prüfung von Asylanträgen zuständige BAMF erstellte dazu im Oktober 2016 eine „Digitalisierungsagenda 2020“. Darin setzte es sich das Ziel, seine Verwaltungsprozesse effizienter zu gestalten sowie mit Hilfe von IT zu vereinfachen und zu beschleunigen. Prioritär sei dabei, auch die internen Verwaltungsprozesse bis zum Jahr 2020 zu digitalisieren (Ende-zu-Ende Digitalisierung⁴).

Wir haben geprüft, ob das BAMF seine Ziele bei der Digitalisierung des Asylverfahrens erreicht hat und dabei wirtschaftlich vorgegangen ist.

2 Prozessdokumentation und -analyse

Sachverhalt

Der IT-Planungsrat (IT-PLR)⁵ richtete im November 2015 das Projekt „Digitalisierung des Asylverfahrens“ ein. Ziel war es, die einzelnen Schritte des Asylprozesses in Bund, Ländern und Kommunen zu optimieren. Eines der Teilprojekte hatte das Ziel, den gesamten Asylprozess zu dokumentieren. Das BAMF hatte dafür die Federführung. Gemeinsam mit Ländern und Kommunen erarbeitete es eine Gesamtprozesslandkarte. Der IT-PLR nahm diese im März 2019⁶ zur Kenntnis und beauftragte das BAMF, die Prozessdokumentation des Asylverfahrens fortlaufend zu aktualisieren. In den Jahren 2018 bis 2020 erstellte es den Referenzprozess für das Asyl- und Dublinverfahren. Es erhob bis Ende 2022 Informationen für die Prozessdokumentation des Asylverfahrens.

Im Juni 2024 umfasste der Asylprozess im BAMF 5 übergreifende Prozesse, 18 Teilprozesse sowie rund 600 einzelne Prozessschritte. Diese sind in einem Prozesshandbuch dokumentiert.

⁴ Definition des BAMF zur Ende-zu-Ende-Digitalisierung: „Die Unterstützung der Mitarbeitenden des BAMF beim Verwalten, Bearbeiten und Versenden von Dokumenten“. Quelle: Digitalisierungsagenda 2020 von Juli 2017.

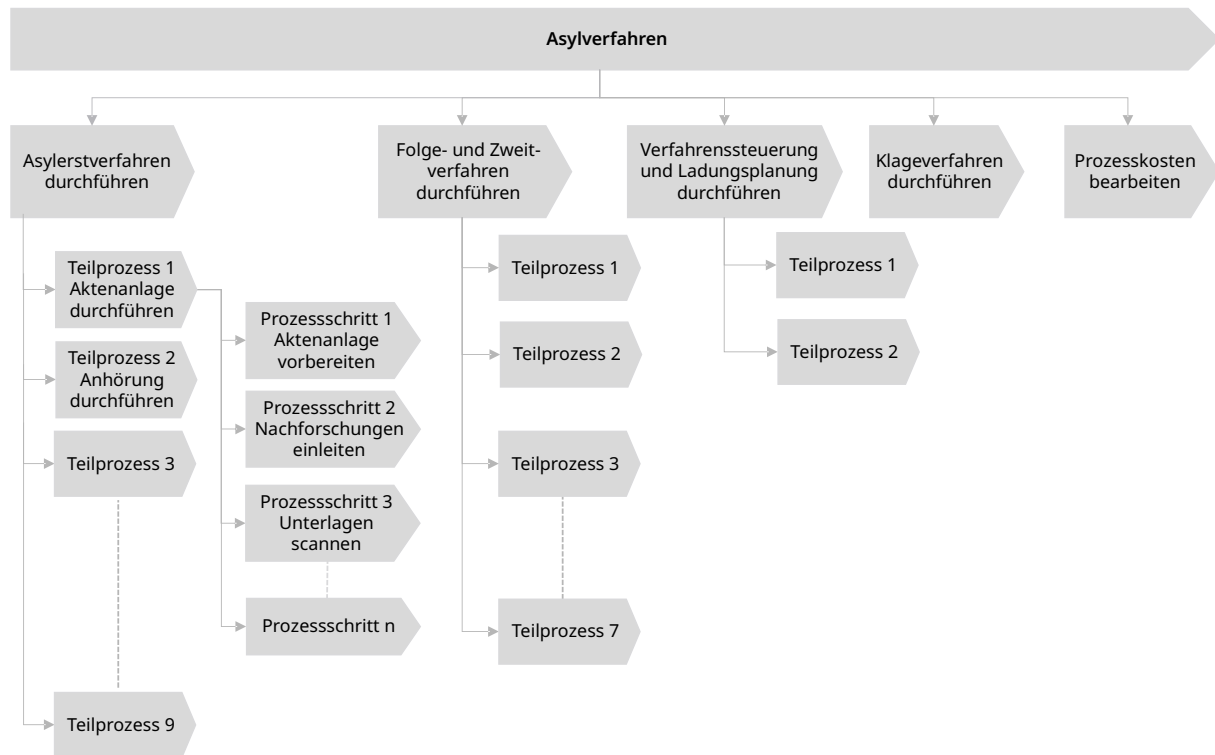
⁵ Der IT-Planungsrat ist ein zentrales politisches Steuerungsgremium zwischen Bund und Ländern. Er fördert und entwickelt gemeinsame nutzungsorientierte IT-Lösungen für eine effiziente und sichere digitale Verwaltung in Deutschland (vgl. [Informationen auf der Internetseite des IT-Planungsrates](#)).

⁶ 28. Sitzung am 12. März 2019.

Abbildung 2

Prozesse im Asylverfahren

Das Asylverfahren im BAMF ist in 5 Prozesse, 18 Teilprozesse und über 600 Prozessschritte unterteilt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF.

Zu jedem Prozessschritt erfasste das BAMF, welche Stelle dafür verantwortlich ist. Welche IT-Lösungen bei diesen Schritten eingesetzt werden, beschrieb es nur teilweise. IT-Lösungen, die nach dem Jahr 2020 eingeführt wurden, waren nicht enthalten. So fehlten beispielsweise

- die IT-Lösung FLORA⁷ in den Prozessschritten von der Registrierung bis zur Anhörung,
- die IT-Lösung ASS⁸, mit der sicherheitsrelevante Sachverhalte erkannt werden können sowie
- die Signaturfunktion, die das BAMF von Mai 2022 bis Februar 2024 in allen Außenstellen einführt⁹.

⁷ Das BAMF setzt als Teil seiner Digitalisierungsagenda seit dem Frühjahr 2018 auch auf die Blockchain-Technologie, um die behördenübergreifende Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Bundesländern im Asylprozess zu unterstützen. Das Projekt trägt den Namen FLORA (Föderale Blockchain Infrastruktur Asyl). FLORA wird zur Koordinierung der behördenübergreifenden Prozesse zwischen den Landesbehörden und den BAMF-Außenstellen eingesetzt. Im Oktober 2021 wurde FLORA in den Echtbetrieb überführt.

⁸ Mit dem Assistenzsystem für Sicherheitsmeldungen (ASS) wertet das BAMF die Protokolle der Anhörungen mit Methoden der künstlichen Intelligenz aus. Die Pilotierung endete im Dezember 2021.

⁹ Mit den Signaturpads sollen Vorgänge wie Drucken, Unterschreiben und Scannen an den Arbeitsplätzen mit Kontakt zu Antragstellenden vermieden werden.

Bei vielen Prozessschritten müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehrere IT-Lösungen parallel nutzen. Der Teilprozess „Anhörung durchführen“ wird beispielsweise durch 18 IT-Lösungen unterstützt. Inwieweit damit Medienbrüche verbunden sind, stellte das BAMF in seinem Prozesshandbuch nicht dar.

Ebenso erfasste es nicht, welche Daten automatisiert über Schnittstellen zwischen IT-Lösungen übermittelt werden und welche IT-Lösungen welche Output-Daten generieren. Zudem fehlten Angaben zu Prozessrisiken, Prozesskennzahlen, Kontrollen und den verlinkten Dokumenten.

Würdigung

Behörden des Bundes sollen Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen digitalisiert werden, zunächst dokumentieren, analysieren und optimieren.¹⁰ Bei der Erhebung eines Prozessablaufs sind alle Aktivitäten vom Prozessinput bis zum Prozessoutput zu dokumentieren.¹¹ Dazu sind die Ist-Prozesse zu dokumentieren, einschließlich der genutzten IT-Lösungen, der Medienbrüche sowie der benötigten und erzeugten Daten. Ziel ist es, ein einheitliches Verständnis des Prozesses zu entwickeln, um auf dieser Basis die Prozesse zu analysieren, zu optimieren und zu digitalisieren.

Wir begrüßen, dass das BAMF vor der Digitalisierung des Asylverfahrens die Prozesse analysierte und in einem Prozesshandbuch dokumentierte. Dieses hätte es aber auch regelmäßig aktualisieren müssen, um eine realistische Grundlage für die weitere Digitalisierung des Asylprozesses zu haben. Dies hat es jedoch mindestens seit dem Jahr 2021 unterlassen.

Darüber hinaus hat das BAMF versäumt, in seiner Prozessdokumentation die zu den einzelnen Prozessschritten erforderlichen Informationen zu erfassen. Insbesondere fehlten dort Angaben dazu, welche IT-Lösungen in welchen Prozessschritten eingesetzt werden. Dies betrifft auch IT-Lösungen, die bereits seit dem Jahr 2021 für die Asylverfahrensbearbeitung genutzt werden. Ebenso hat das BAMF es versäumt, die ein- und ausgehenden Daten den IT-Lösungen zuzuordnen und zu erfassen, welche Daten über Schnittstellen zwischen IT-Lösungen automatisiert übermittelt werden und wo Medienbrüche bestehen. In der Folge fehlten dem BAMF

- ein Überblick über bestehende Medienbrüche,
- wichtige Informationen, um Automatisierungspotenziale zu heben und
- Kennzahlen, um Schwachstellen in den Prozessen zu erkennen.¹²

¹⁰ Siehe § 9 Absatz 1 des E-Government-Gesetzes.

¹¹ Organisationshandbuch des BMI, Kapitel 2.3.5.

¹² Organisationshandbuch des BMI, Kapitel 2.3.9.1.

Empfehlung

Wir haben dem BAMF empfohlen, seine Prozessdokumentation zum Asylverfahren zu aktualisieren und um die IT-Lösungen, Prozesskennzahlen, Schnittstellen und die ein- und ausgehenden Daten zu ergänzen.

Stellungnahme

Das BAMF hat mitgeteilt, dass es Arbeitsabläufe und Prozessschritte umfassend in Dienstanweisungen dokumentiere. Dennoch sehe es qualitativ hochwertige Prozessmodelle für die Digitalisierung des Asylverfahrens als notwendig an. Daher will es künftig seine Vorgaben zur Prozessdokumentation verbindlich gestalten und Prozessmodelle vereinheitlichen. Darüber hinaus schule es die betroffenen Bereiche und stelle ihnen weitere Informationen bereit.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BAMF seine Prozesse – insbesondere den Asylprozess – besser dokumentieren will. Es sollte dabei auch Prozesskennzahlen erarbeiten sowie Schnittstellen und ein- und ausgehenden Daten ergänzen.

3 Freigabe von IT-Maßnahmen durch das BMI

Sachverhalt

Seit dem Jahr 2015 verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Komplexität der IT-Landschaft des Bundes zu reduzieren. Dies will sie u. a. erreichen, indem sie für gleiche Anwendungsfälle (Dienste) der Bundesbehörden jeweils maximal zwei zentrale IT-Lösungen beim IT-Dienstleister des Bundes - ITZBund bereitstellt. Dafür etablierte sie die sogenannte „Dienstekonsolidierung“ im BMI. Ziel war u. a., in der Bundesverwaltung

- Doppel- und Mehrfachentwicklungen zu vermeiden,
- die Interoperabilität von IT-Lösungen zu steigern und
- keine unnötigen Ressourcen (Personal und Haushaltsmittel) zu binden.

Mit der Architekturrichtlinie für die IT des Bundes (Architekturrichtlinie)¹³ legt die Bundesregierung Vorgaben für ihre IT-Landschaft fest. Darin ist u. a. geregelt, dass

¹³ IT-Architekturrichtlinie Bund, Version 6.2.1, Stand März 2025.

Bundesbehörden¹⁴ die zentralen IT-Lösungen des Bundes grundsätzlich einsetzen müssen. Bevor Bundesbehörden Aufträge vergeben, um ihre IT-Landschaft weiterzuentwickeln, müssen sie daher prüfen, inwieweit sie stattdessen die zentralen IT-Lösungen des Bundes einsetzen könnten. Eigene IT-Lösungen dürfen Bundesbehörden nur weiterverwenden, wenn dies wirtschaftlich ist.¹⁵

Um zu verhindern, dass Bundesbehörden statt der zentralen IT-Lösungen des Bundes eigene IT-Lösungen entwickeln oder betreiben, hat das BMF seit dem Jahr 2018¹⁶ Verfahrenshinweise für die Haushaltsaufstellung vorgesehen. Demnach dürfen Bundesbehörden Haushaltsmittel für IT-Maßnahmen nur beantragen, wenn der Bund dafür keine zentralen IT-Lösungen entwickelt oder bereitstellt.¹⁷ Bei IT-Maßnahmen mit einem Haushaltsvolumen über 0,5 Mio. Euro im jeweiligen Haushaltsjahr oder mit einem Gesamtvolumen von mehr als 3 Mio. Euro müssen sich die Bundesbehörden dies vom BMI¹⁸ bestätigen lassen.¹⁹ Das BAMF setzte seitdem u. a. für die folgenden IT-Vorhaben Haushaltsmittel ein:

- IT-Maßnahme „Digitale Akte und Workflowsystem“ (geschätzte Kosten 113,7 Mio. Euro): Der Bund stellt für Akten- und Dokumentenverwaltungsfunktionen²⁰ die zentrale IT-Lösung Basisdienst „E-Akte Bund“²¹ bereit.
- IT-Maßnahme Neu- und Weiterentwicklung Migrations-Asyl-Reintegrationssystem „MARiS“ (geschätzte Kosten 87,2 Mio. Euro): Die IT-Lösung für „MARiS“ soll Akten- und Dokumentenverwaltungsfunktionen umfassen. Der Bund stellt den Basisdienst „E-Akte Bund“ bereit, der Teilbereiche von MARiS-Funktionen abdeckt.
- IT-Maßnahme „E-Archiv für Asylakten“ bzw. „Langzeitarchiv“: Für Akten- und Dokumentenmanagementfunktionen stellt der Bund den Basisdienst „E-Akte Bund“ bereit und für Aktenaufbewahrungsfunktionen das „Digitale Zwischenarchiv Bund“²².
- IT-Maßnahme „E-Scannen“ und „Zentraler Posteingang“ (geschätzte Kosten 69,9 Mio. Euro): Für das ersetzende Scannen (E-Scannen) stellt der Bund die zentrale IT-Lösung „Einheitliches E-Scannen in der Bundesverwaltung“²³ bereit.
- IT-Maßnahme „Cloudumgebung zur Entwicklung und Bereitstellung von IT-Lösungen“ (geschätzte Kosten 236,9 Mio. Euro): Als Betriebsplattform stellt der Bund die zentrale IT-Lösung „Bundescloud“²⁴ bereit.

Das BAMF ließ bislang keine seiner IT-Maßnahmen vom BMI bestätigen.

¹⁴ Der unmittelbaren Bundesverwaltung.

¹⁵ IT-Architekturrichtlinie Bund, Version 6.2.1, FV-01 Nutzungs- und Leistungsverpflichtung.

¹⁶ Für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2020.

¹⁷ Schreiben des BMF vom 14. Dezember 2018, (II A 1 - H 1105/18/10001 :001) Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2020 und des neuen Finanzplans 2019 bis 2023.

¹⁸ Das BMF verweist auf das für die Dienstekonsolidierung zuständige Referat im BMI.

¹⁹ Schreiben des BMF vom 20. Dezember 2019, (II A 1 - H 1105/19/10002 :001) Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2021 und des neuen Finanzplans 2020 bis 2024.

²⁰ Dienstelandkarte des Bundes, Domäne Elektronische Verwaltungsarbeit, Akten- und Dokumentenmanagementdienste.

²¹ Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik, IT-Maßnahme E-Akte.

²² Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik, IT-Maßnahme Digitales Zwischenarchiv.

²³ Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik, IT-Maßnahme E-Scannen.

²⁴ Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik, IT-Maßnahme Bundescloud.

Würdigung

Das BAMF hat die Vorgabe des BMF missachtet, seine IT-Maßnahmen mit einem Haushaltsvolumen über 0,5 Mio. Euro im jeweiligen Haushaltsjahr (bzw. mit einem Gesamtvolumen von mehr als 3 Mio. Euro) vom BMI bestätigen und damit freigeben zu lassen.

Das BMI hätte das BAMF darauf hinweisen können, welche zentralen IT-Lösungen des Bundes (wie E-Akte, E-Scannen oder Bundescloud) sich mit den geplanten IT-Maßnahmen des BAMF überschneiden. Diese hätte das BAMF bei seinen Planungen berücksichtigen müssen. Zudem hätte das BMI das BAMF beraten können, wie es die zentralen IT-Lösungen des Bundes in seine Infrastruktur und seine Prozesse einbinden kann. Es ist nicht nachvollziehbar, dass das BAMF auf diese Beratung verzichtete und stattdessen Parallelentwicklungen finanzierte. Damit hat es nicht nur unwirtschaftlich gehandelt, sondern auch das Ziel der Bundesregierung missachtet, die Komplexität der IT-Landschaft des Bundes zu reduzieren.

Empfehlung

Wir haben das BAMF aufgefordert, seine IT-Vorhaben künftig mit dem seit dem 6. Mai 2025 für die Dienstekonsolidierung zuständigen BMDS abzustimmen.

Stellungnahme

Das BAMF hat dargelegt, dass es wegen der hohen Flüchtlingszahlen in den Jahren 2015 und 2016 und der daraus folgenden Dringlichkeit sowie der zeitlichen Vorgaben der Politik zahlreiche neue Projekte und Vorhaben begonnen habe. Es hat zugesagt, seine Projekte künftig mit dem BMDS abzustimmen.

Abschließende Würdigung

Der Hinweis auf die hohen Flüchtlingszahlen in den Jahren 2015 und 2016 erklärt nicht, warum das BAMF es auch in den Folgejahren versäumt hat, seine finanziell bedeutsamen IT-Vorhaben vom BMI bestätigen und freigeben zu lassen. Zumal die Neuentwicklung von IT-Lösungen, für die bereits zentrale Lösungen vorhanden sind, wesentlich aufwendiger ist als die Beteiligung des BMI.

Wir begrüßen, dass das BAMF unsere Empfehlung künftig umsetzen will.

4 Wirtschaftlichkeit der Eigenentwicklungen des BAMF

4.1 Elektronische Aktenführung

Sachverhalt

Zentrale IT-Lösung des Bundes zur elektronischen Aktenführung

Ende des Jahres 2018 stellte das BMI eine zentrale IT-Lösung für die elektronische Aktenführung (Basisdienst²⁵ „E-Akte Bund“) bereit. Im Jahr 2019 pilotierten die ersten zwei Ministerien und drei Bundesbehörden die E-Akte Bund. Im Frühjahr 2023 nutzten 50 Bundesbehörden die E-Akte Bund.²⁶ Ende 2024 war deren Roll-out abgeschlossen.²⁷

Die E-Akte Bund umfasst Akten- und Dokumentenverwaltungsfunktionen und kann Arbeitsabläufe (Workflows) unterstützen. Darüber hinaus bietet sie Schnittstellen, beispielsweise zur Anbindung von IT-Lösungen oder zur Anbindung an das Digitale Zwischenarchiv des Bundes (DZAB).

Eigene E-Akte-Lösung des BAMF

Im April 2019 entschied das BAMF, eine eigene IT-Lösung für die elektronische Aktenführung²⁸ (sog. DigA-Lösung) einzuführen, die auch für das Asylverfahren genutzt werden sollte. Es rechnete mit Kosten von 51 Mio. Euro.

Die E-Akte Bund wollte es u. a. nicht einsetzen, weil

- deren Schnittstellen auf einer älteren Version eines Schnittstellen-Standards basierten,
- diese nicht vor Ort in Nürnberg betrieben werde und dies die Abstimmung erschweren könnte und
- sie im Jahr 2019 noch pilotiert wurde. Das BAMF wollte seine DigA-Lösung schneller einführen.

Das BAMF plante, bis Februar 2020 vier IT-Lösungen pilotweise an seine DigA anzubinden. Danach wollte es bis März 2023 sukzessive 91 weitere IT-Lösungen anbinden.

²⁵ Ein Basisdienst ist ein Dienst, der eine gemeinsame, übergreifende Grundlage für andere, darauf aufbauende Dienste (Fach- und Querschnittsdienste) bildet. Der Basisdienst ist keiner einzelnen fachlichen Aufgabe direkt zugeordnet.

²⁶ Informationen des ITZBund zur E-Akte Bund.

²⁷ Pressemitteilung des ITZBund zum Übergang der E-Akte in den Wirkbetrieb.

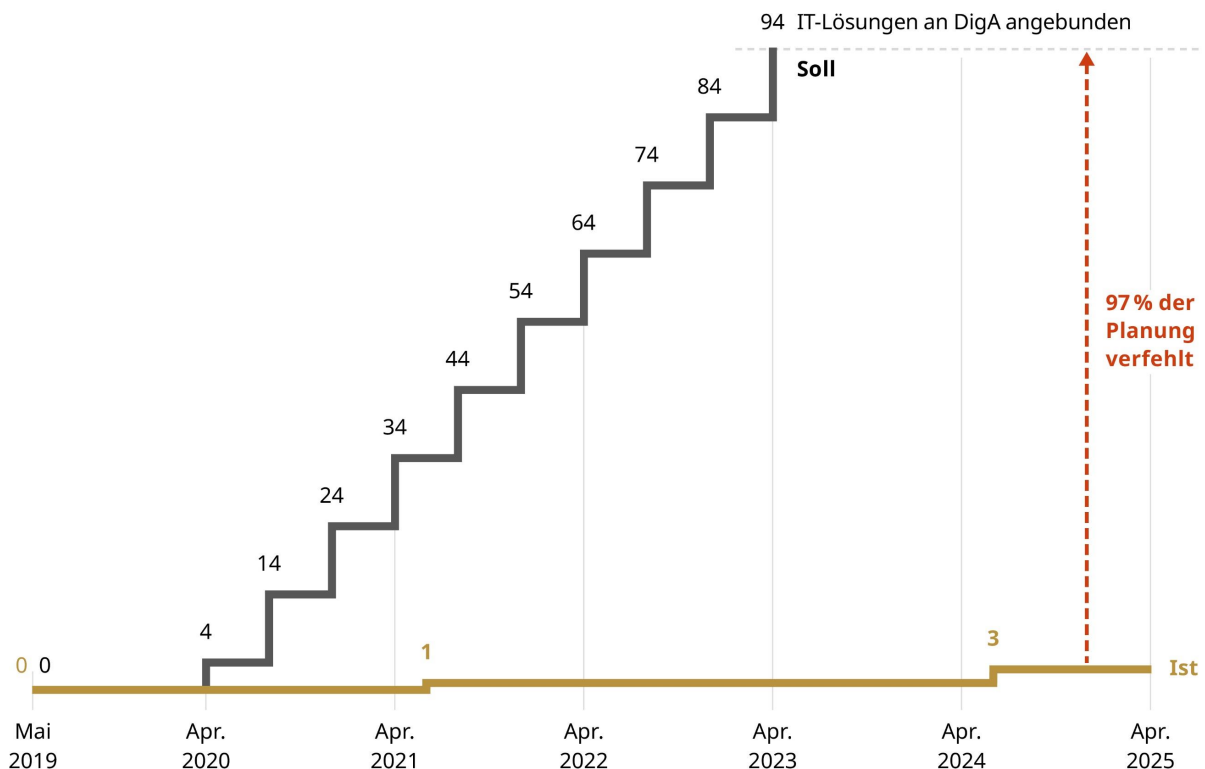
²⁸ Projekt Digitale Aktenverwaltung (DigA).

Wir haben festgestellt, dass im November 2024 erst drei IT-Lösungen des BAMF an die DigA angebunden waren (3 %).

Abbildung 3

Umsetzung DigA liegt weit hinter Planungsziel zurück

Im November 2024 hatte das BAMF nur 3 statt der geplanten 94 IT-Lösungen an die Digitale Akte (DigA) angebunden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF.

Vergleichs-WiBe

Im Februar 2022 forderte das BMI das BAMF auf, die Wirtschaftlichkeit der DigA-Lösung zu bewerten und mit der Einführung der E-Akte Bund im BAMF zu vergleichen. Im Juni und Oktober 2022 legte das BAMF dazu zwei WiBen vor. Dabei nahm es an, dass es im Vergleich zur E-Akte Bund doppelt so lange brauchen würde, um seine DigA-Lösung einzuführen. Die Kosten für die Einführung seiner DigA-Lösung schätzte es nunmehr auf insgesamt 95,8 Mio. Euro. Für die E-Akte Bund resultieren die geschätzten Kosten von 101,1 Mio. Euro insbesondere aus der Anbindung von ca. 100 IT-Lösungen.²⁹

²⁹ Das BAMF setzte dafür Pauschalen an.

Das BAMF entschied sich, seine DigA-Lösung weiterzuverfolgen und nannte folgende Gründe:

- Staatspolitische Gründe: Das BAMF müsse handlungsfähig sein und rasch Änderungen an seiner E-Akte-Lösung umsetzen können. Dies sei mit dem IT-Dienstleister des Bundes nicht möglich.
- Technisch-fachliche Gründe: Die Einführung der E-Akte Bund erfordere Änderungen an seinen IT-Lösungen.
- Wirtschaftliche Gründe: Die DigA-Lösung zu entwickeln und einzuführen sei kostengünstiger als die Anbindung³⁰ der einzelnen IT-Lösungen an die E-Akte Bund. Zudem sei für die Entscheidung ausschlaggebend gewesen, dass für die Entwicklung der DigA-Lösung bereits hohe Ausgaben entstanden waren.

Zudem gab das BAMF an, die E-Akte Bund müsse vollständig kompatibel mit seiner bestehenden, sehr komplexen IT-Infrastruktur sein. Die E-Akte Bund erfülle diese Voraussetzung nicht. Kosten für die Integration der E-Akte Bund in seine IT-Infrastruktur wies es in der WiBe nicht aus.

Aktueller Sachstand

Ende des Jahres 2023 verkleinerte das BAMF den Projektumfang der DigA-Lösung. Im Juli 2024 untersuchte es erneut deren Wirtschaftlichkeit. Die Einführung der E-Akte Bund betrachtete es dabei nicht mehr als Alternative. Es schätzte die Kosten für die DigA-Lösung weiterhin auf 95,5 Mio. Euro. Das Projektende verschob es auf den 31. Dezember 2027. Kosten für das Jahr 2027 betrachtete es in seiner WiBe nicht. Die DigA-Lösung betreibt das BAMF in einem Rechenzentrum des ITZBund in Bonn. Bis Ende des Jahres 2024 verausgabte es für seine DigA-Lösung 59,5 Mio. Euro.

Würdigung

Das BAMF hat sich mit der DigA-Lösung für einen Sonderweg entschieden, weil es u. a. davon ausging, dass es seine eigene IT-Lösung schneller bereitstellen kann als das BMI. Diese Annahme traf es im Jahr 2019 auf der Basis einer offensichtlich unrealistischen Zeitplanung. Nach derzeitigem Planungsstand wird die Anbindung der bestehenden IT-Lösungen an die eigene DigA-Lösung des BAMF erst Ende 2027, also über acht Jahre nach Projektbeginn, beendet sein. Zudem ist fraglich, ob die aktuelle Zeitplanung des BAMF realistisch ist. Nach sechs Jahren hat das BAMF erst 3 von geplanten 94 anzubindenden IT-Lösungen in die DigA migriert. In den bis zum geplanten Projektende verbleibenden knapp drei Jahren müsste das BAMF also weitere 91 IT-Lösungen an die DigA-Lösung anbinden.

³⁰ Anpassungen der IT-Lösungen und Datenübernahmen.

Das Argument gegen die Nutzung der E-Akte Bund, dass diese im Jahr 2019 noch pilotiert wurde, trägt nicht. Das BAMF hätte die Pilotierung abwarten oder mit dem BMI klären können, ob es sich als Pilotbehörde einbringen kann. Bei der E-Akte Bund handelt es sich um Standardsoftware, die bereits bei vielen Behörden – auch außerhalb der Bundesverwaltung – seit vielen Jahren im Einsatz ist. Das Risiko wäre überschaubar gewesen. Der ältere Schnittstellen-Standard bei der E-Akte Bund stellte ebenfalls kein Hindernis dar. Dafür hätte das BAMF beim BMI einen Änderungsantrag (sog. Change Request) stellen können.

Auch die Begründung aus dem Jahr 2019, dass der Betrieb der E-Akte Bund im ITZBund in Bonn Abstimmungsaufwand erzeuge und Wege erschwere, überzeugt nicht: Das BAMF betreibt selbst Teile seiner DigA-Lösung seit Ende des Jahres 2021 in einem Rechenzentrum in Bonn.

Auch die Annahme des BAMF, die DigA-Lösung sei kostengünstiger als die E-Akte Bund, hat sich nicht bestätigt. Diese Fehleinschätzung resultierte daraus, dass das BAMF in seiner WiBe aus dem Jahr 2022 nicht alle Kosten für seine DigA-Lösung berücksichtigte. So bezog es nur die internen Personalkosten von 329 940 Euro aus dem Jahr 2018 ein. Bis zum Jahr 2023 beliefen sich diese Kosten jedoch auf über 5,8 Mio. Euro. Die Kosten für die Einführung der E-Akte Bund hat es zudem nicht belastbar geschätzt. Insbesondere setzte es die pauschalen Kosten für die Anbindung von IT-Lösungen an die Standardschnittstelle der E-Akte Bund zu hoch an. Kosten für die Integration in die IT-Infrastruktur wies es dagegen nicht aus. Spätestens als es im Juli 2024 die WiBe überarbeitete, hätte das BAMF die Kosten für seine DigA-Lösung realistisch gegen die Kosten für die E-Akte Bund abwägen müssen. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten durch die noch ausstehende Anbindung von fast 100 IT-Lösungen deutlich steigen werden.

Die Begründung des BAMF, dass es sich für die Weiterführung der DigA-Lösung entschied, weil es bereits hohe Ausgaben hierfür getätigt habe, trägt nicht: Das BAMF hätte die vergleichende WiBe erstellen müssen, bevor es weitere Haushaltsmittel für diese Lösung verausgabte. Es ist nicht auszuschließen, dass ein vorzeitiges Ende dieser Lösung wirtschaftlich gewesen wäre.

Im Ergebnis wird das BAMF mindestens 95 Mio. Euro für eine eigene IT-Lösung zur Aktenführung ausgeben, anstatt die zentrale IT-Lösung des Bundes zu nutzen. Diese hätte ihm voraussichtlich kostengünstiger und zu einem früheren Zeitpunkt bereitgestellt. Stattdessen wird das BAMF weitere Jahre benötigen, um alle IT-Lösungen anzubinden.

Empfehlung

Wir haben das BAMF aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit seiner IT-Lösung für die Aktenführung zu überprüfen und auf die E-Akte Bund zu wechseln, sofern es die Wirtschaftlichkeit seiner DigA-Lösung nicht nachweisen kann.

Stellungnahme

Das BAMF hat mitgeteilt, dass es sich im April 2019 für die Durchführung seines Projektes DigA entschieden habe, da zum damaligen Zeitpunkt eine Betriebsbereitschaft der E-Akte Bund „für mehrere Jahre nicht zu erwarten“ gewesen sei. Es habe mit seinen Vorarbeiten begonnen und die Entwicklung Mitte des Jahres 2020 gestartet. Das BAMF hat seine Gründe, warum es die E-Akte Bund abgelehnt hat, erneut vorgetragen. Zusätzlich hat es Folgendes angeführt:

- Beim Einsatz des Basisdienst E-Akte Bund hätte es seine IT-Infrastruktur aufwendig anpassen müssen.
- Der Basisdienst E-Akte Bund sei nicht modular aufgebaut. Es hätte einzelne Module im Basisdienst³¹ nicht gegen eigene austauschen können.
- Das BAMF habe weitere Funktionen an der Schnittstelle des Basisdienstes E-Akte Bund vermisst. So könne diese beispielsweise keine Audio- und Videodateien verarbeiten.
- Es habe Bedenken hinsichtlich einer ausreichenden Performance der E-Akte Bund gehabt.

Das BAMF hat weiterhin mitgeteilt, dass es die Wirtschaftlichkeit seiner DigA derzeit erneut betrachte und mit dem BMI und BMDS abstimme.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BAMF unsere Empfehlung, die Wirtschaftlichkeit seiner DigA-Lösung erneut zu bewerten, umsetzen will. Dabei muss es auch alternative Lösungen für (ggf. vorübergehend) fehlende Funktionen, wie die mangelnde Modularität, berücksichtigen. Zudem sollte das BAMF auch bewerten, dass die E-Akte Bund bereits weitere Basisdienste des Bundes angebunden hat, wie beispielsweise das DZAB. Da das BAMF auch dafür Sonderlösungen wie sein „e-Archiv für Asylakten bzw. Langzeitarchiv“ (siehe. Tz. 3) entwickelt hat, muss es die dadurch anfallenden Kosten berücksichtigen.

Die neu angeführten Gründe, warum das BAMF die E-Akte Bund im Jahr 2021 nicht eingesetzt hat, überzeugen nicht. Die Anpassungen seiner IT-Infrastruktur hätte es in seiner vergleichenden WiBe aus dem Jahr 2022 berücksichtigen müssen. Fehlende Funktionen, z. B. an der Schnittstelle (Verarbeitung von Audio/Video-Dateien) hätte das BAMF

³¹ Genauer: In der Middleware des Basisdienstes.

als Change Request an das damals zuständige BMI melden können. Seine „Bedenken“ hinsichtlich der Performance, hätte es mit dem IT-Dienstleister ausräumen müssen.

Die hohe Anzahl an Behörden, die die E-Akte eingeführt haben, zeigt darüber hinaus, dass eine Betriebsbereitschaft relativ zeitnah gegeben war. Wir halten daher – insbesondere wegen der hohen Kosten für die eigene E-Akte-Lösung des BAMF – an unseren Empfehlungen fest.

4.2 Ersetzendes Scannen

Sachverhalt

Zentrale IT-Lösung der Dienstekonsolidierung

Die Bundesregierung beschloss im Jahr 2019, eine zentrale IT-Lösung für das ersetzende Scannen zu entwickeln (Basisdienst E-Scannen). Das BMI wollte dazu eine zentral bereitzustellende Software (Scan Dienst Bund) sowie ergänzende Unterstützungsleistungen entwickeln.^{32,33} Die zentrale IT-Lösung soll die Bundesbehörden dabei unterstützen,

- dezentrale Scan-Stationen in der Behörde (Sachbearbeiter-Scannen),
- eine zentrale Scan-Stelle innerhalb der Behörde oder
- eine zentrale Scan-Stelle für mehrere Behörden einzurichten (z. B. durch Verwaltungszusammenschlüsse).

Das BMI berücksichtigte die zentrale IT-Lösung E-Scannen zudem bei der Entwicklung anderer zentraler Basisdienste des Bundes. Es integrierte z. B. eine IT-Lösung, um elektronische Eingangspost zu siegeln sowie eine Schnittstelle zur zentralen E-Akte-Lösung des Bundes, um die Eingangspost automatisiert in einer elektronischen Akte abzulegen.

Eigene IT-Lösung des BAMF

Um den Posteingang im Asylverfahren zu zentralisieren und zu digitalisieren, nutzte das BAMF ab dem Jahr 2016 die bereits bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) vorhandene Infrastruktur sowie einen bestehenden Rahmenvertrag mit einem externen Dienstleister. Dieser stellte Folgendes bereit:

³² Z. B. Konzept- und Dokumentationsvorlagen, Beratungsangebote und Beschaffungsmechanismen.

³³ Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik, Leitfaden E-Scannen für Bundesbehörden, Stand: 27. April 2020.

- Eine technische Scan-Lösung (Scanner und Software-Lösung für den Scan-Dienst),
- den Transport der Eingangspost von den unterschiedlichen Standorten des BAMF zu der zentralen Scan-Stelle (Logistik) und
- das Personal, das die Eingangspost des BAMF digitalisierte (Dienstleistung für den Scan-Vorgang).

Im Jahr 2021 plante das BAMF, eine eigene Scan-Lösung für das Asylverfahren zu beschaffen (sog. Projekt „Ersetzendes Scannen“). Dafür erstellte es im August 2021 eine WiBe, die es im Februar 2024 aktualisierte. Die aktualisierte WiBe betrachtet den Zeitraum 2024 bis 2032 und weist Kosten von 69,9 Mio. Euro aus. Das BAMF begründete die Wirtschaftlichkeit seines Projektes damit, dass andere Behörden die IT-Lösung nachnutzen könnten. Es sei vorgesehen, das E-Scannen weiteren Bundesbehörden zur Verfügung zu stellen und als Basisdienst des Bundes zu etablieren.

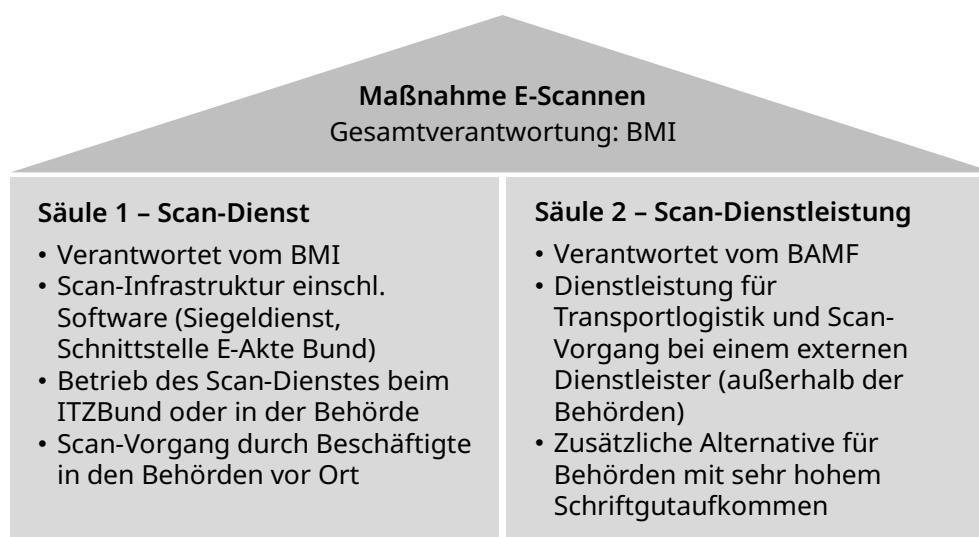
Zusammenführung der Projekte zum E-Scannen

Im Jahr 2021 integrierte das BMI das Projekt „Ersetzendes Scannen“ des BAMF in die IT-Maßnahme E-Scannen der Dienstekonsolidierung (siehe Abbildung 4). Zum einen sollte den Behörden die Entwicklung und der Betrieb eines Scan-Dienstes angeboten werden (Säule 1), zum anderen sollten sie Dienstleistungen für den Transport von Eingangspost zu einer zentralen Scanstelle und personelle Unterstützung für den Scan-Vorgang abrufen können (Säule 2).

Abbildung 4

Übersicht Gesamtmaßnahme E-Scannen

Das BMI plante, neben dem zentralen Scan-Dienst (Säule 1) einen weiteren Rahmenvertrag (Säule 2) anzubieten, den das BAMF verantworten sollte.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.

Die Scan-Dienstleistungen der Säule 2 sollten durch einen externen Dienstleister erbracht werden.

Das Beschaffungsamt des BMI (BeschA) schrieb einen Rahmenvertrag für das BAMF und eine weitere Behörde aus. Dieser enthielt jedoch nicht nur die der Säule 2 zugeordneten Scan-Dienstleistungen, sondern auch eine Scan-Infrastruktur (ähnlich dem zentralen Scan-Dienst des Bundes, Säule 1). Nach dem im November 2023 abgeschlossenen Rahmenvertrag sind nicht alle Bundesbehörden, sondern nur das BAMF und eine weitere Behörde abrufberechtigt. Im Februar 2024 entschied das BMI, die Säule 2 aus der IT-Maßnahme E-Scannen herauszulösen.

Würdigung

Das BAMF hat es versäumt, die Wirtschaftlichkeit seines Projektes „Ersetzendes Scannen“ zu belegen. Es hätte zunächst prüfen müssen, ob und zu welchen Kosten es den zentralen Scan-Dienst des Bundes (E-Scannen) nutzen kann. Nachdem das Projekt in die Maßnahme E-Scannen des BMI integriert war, hat es einen eigenen Scan-Dienst (vergleichbar Säule 1) ausgeschrieben, obwohl es dazu bereits eine zentrale IT-Lösung gab (Säule 1). Zudem schrieb es die Leistungen „Transport von Eingangspost zu einer zentralen Scanstelle“ und „personelle Unterstützung für den Scan-Vorgang“ nur für sich und eine weitere Behörde aus, obwohl ihm bewusst war, dass diese nur wirtschaftlich sind, wenn sie von möglichst vielen Behörden genutzt werden können. Indem das BAMF eine parallele Entwicklung für den Scan-Dienst beauftragte und den Rahmenvertrag für die weiteren Scan-Leistungen auf zwei Behörden begrenzte, handelte es unwirtschaftlich.

Empfehlung

Wir haben das BAMF aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit seines Projektes „Ersetzendes Scannen“ neu zu bewerten und dabei einzubeziehen, ob und wie es den Basisdienst des Bundes „E-Scannen“ nutzen könnte.

Stellungnahme

Das BAMF hat mitgeteilt, dass die Vergabe an einen externen Scandienstleister notwendig gewesen sei, um das mit den sehr hohen Asylanträgen verbundene Schriftgutaufkommen zu bewältigen. Kurzfristig habe es hierfür die Lösung der BA genutzt. Dies habe zur Entlastung des Personals und einer deutlichen Effizienzsteigerung in den Prozessen geführt.

Nach Auffassung des BAMF seien die beiden Säulen 1 und 2 (vgl. Abbildung 4) nicht vergleichbar. Säule 1 ziele auf einen Scanvorgang vor Ort mit Standardscannern bei

Behörden mit einem geringen oder mittelhohen Schriftgutaufkommen. Säule 2 dagegen würde auf Behörden mit sehr hohem Schriftgutaufkommen abzielen. Hier erfolge der Scanvorgang über einen Dienstleister mit hochspezialisierten Hochleistungsscannern und ohne Einbindung von internem Personal. Dies führe zu spürbaren Entlastungen des internen Personals.

Wegen der zeitlich begrenzten Amtshilfe und der guten Erfahrungen mit der externen Scandienstleistung habe das BAMF entschieden, gemeinsam mit anderen Bedarfsträgern eine externe Scanlösung auszuschreiben. Dies habe es mit dem BMI abgestimmt. Das BAMF wollte Säule 1 nicht nutzen, weil dies das Personal zu stark belasten würde. Weiterhin habe die Lösung noch nicht zur Verfügung gestanden. Das BeschA habe das Vergabeverfahren durchgeführt. Hierfür sei es notwendig gewesen, ein konkretes Scanvolumen festzulegen. Dies sei neben dem BAMF nur zwei weiteren Behörden möglich gewesen. Das BeschA habe daher eine Öffnungsklausel zur Nutzung durch weitere Bundesbehörden abgelehnt.

Das BAMF hat weiter mitgeteilt, dass eine rechtliche Prüfung ergeben habe, dass eine Nutzung durch andere Bundesbehörden im Rahmen einer Amtshilfe möglich sei. Eine vollumfängliche Nachnutzung sei vergaberechtlich nicht möglich.

Das BAMF hat zugesagt, dass es die Wirtschaftlichkeit seines Projektes „Ersetzendes Scannen“ erneut betrachten und mit dem BMI und dem BMDS abstimmen werde. Dabei wolle es auch die Nachnutzbarkeit der BAMF-Lösung für weitere Behörden behandeln. Zudem habe es zwischenzeitlich beim BMDS sein Interesse an einer Nutzung der Säule 1 ab Ende 2025 signalisiert.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BAMF die Wirtschaftlichkeit seines Projektes „Ersetzendes Scannen“ neu bewerten und dabei auch die Nachnutzung des Basisdienstes E-Scannen (Säule 1) berücksichtigen will.

Der Hinweis des BAMF, dass bei dem Scanvorgang nach Säule 2 kein internes Personal erforderlich ist, ist zutreffend. Die Säule 2 des Basisdienstes E-Scannen sollte nur die Scan-Dienstleistungen (ohne die Scan-Infrastruktur aus Säule 1) umfassen. Ziel war, dass Behörden diese abrufen können, um ihr Personal von Scan-Aufgaben zu entlasten. Warum das BAMF die Entscheidung im Jahr 2023 für seinen Sonderweg mit den hohen Antragszahlen (und dem daraus resultierenden hohen Scanvolumen) aus den Jahren 2015 bis 2016 rechtfertigt, erschließt sich uns nicht: Diese besondere Lage hatte es bewältigt, indem es die Amtshilfe der BA in Anspruch nahm.

Auch die Argumentation des BAMF, warum es die Scan-Infrastruktur (Säule 1) des Basisdienstes E-Scannen nicht genutzt hat, überzeugt nicht. Nach den Planungen der Dienstekonsolidierung Bund ist die Säule 1 der Maßnahme E-Scannen nicht nur für

Behörden mit einem geringen oder mittelhohen Schriftgutaufkommen einsetzbar. Sie ist auch für sehr hohes bzw. unbegrenztes Scanvolumen ausgelegt.

Wir halten den Sonderweg des BAMF beim E-Scannen – insbesondere wegen der Kosten von 70 Mio. Euro – weiterhin nicht für gerechtfertigt.

4.3 Cloud-Lösung

Sachverhalt

Zentrale IT-Lösung des Bundes für Cloud-Dienste

Das Bundeskabinett beschloss im Mai 2015, eine private Cloud für die Bundesverwaltung (sog. Bundescloud) aufzubauen. Das BMI entwickelte diese und stellte im Jahr 2019 beim ITZBund die erste Ausbaustufe bereit. Seitdem gilt das „Bundescloud-First“-Prinzip. Bundesbehörden³⁴ sind demnach verpflichtet³⁵

- neue IT-Lösungen auf der Bundescloud zu betreiben bzw. darauf betreiben zu lassen oder
- IT-Lösungen, die umfangreich weiterentwickelt werden, auf die Bundescloud zu verlagern.

Die Bundescloud soll in unterschiedlichen Zonen bereitgestellt werden (sog. Zonenmodell).³⁶

Zunächst realisierte das BMI diese in einer Zone, in der IT-Lösungen mit hohem Schutzbedarf³⁷ entwickelt und betrieben werden können. Bis zum zweiten Quartal 2025 wollte der Bund eine weitere Ausbaustufe der Bundescloud bereitstellen. Dazu ergänzte das BMI die Bundescloud u. a. um eine weitere Zone (sog. Demilitarisierte Zone, DMZ³⁸), die Zugriffe auf IT-Lösungen über das Internet ermöglicht. Zudem verfügt die Bundescloud

³⁴ Es gelten Ausnahmen, die nicht das BAMF betreffen.

³⁵ Ausgenommen sind IT-Lösungen, die nicht virtualisiert werden können und solche die ein separiertes Netzwerk erfordern, in dem öffentlich zugängliche Server oder Dienste angesiedelt sind.

³⁶ Es werden Zonen genutzt, um verschiedene Netzwerksegmente und Dienste voneinander zu trennen, zum Beispiel eine öffentliche Zone (Internet), eine Zone als Isolationsschicht und eine private Zone für interne Dienste. Dieses Schichtsystem schützt Anwendungen und Daten vor unautorisiertem Zugriff und erhöht die Sicherheit der Cloudumgebung.

³⁷ Der Schutzbedarf orientiert sich an den möglichen Schäden, die mit einer Beeinträchtigung der betroffenen Anwendungen und damit der jeweiligen Geschäftsprozesse verbunden sind. Es wird zwischen den Schutzbedarfen „Normal“, „Hoch“ und „Sehr Hoch“ unterschieden. Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), BSI Standard 200-2, Kapitel 8.2.1 Definition der Schutzbedarfskategorien, Version 1.0, Oktober 2017.

³⁸ Unter einer Demilitarisierten Zone versteht man ein "Grenznetzwerk" - ein entkoppeltes, isoliertes Teilnetzwerk, das zwischen ein zu schützendes Netz (z. B. ein lokales Netzwerk) und ein unsicheres Netz (z. B. das Internet) geschaltet wird (vgl. Glossar des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik)

seit Ende des Jahres 2022 über eine Container-Plattform³⁹ (Bundescloud Container-Plattform), die Bundesbehörden seit Anfang des Jahres 2023 einsetzen können.

Die Betriebskosten der Bundescloud trägt das ITZBund, den Bundesbehörden entstehen bis zum Jahr 2028 keine Nutzungskosten.⁴⁰

Eigene Cloud-Lösung des BAMF

Mitte des Jahres 2017 begann das BAMF, eine private⁴¹ Cloud-Lösung zu konzipieren, die es auch für das Asylverfahren nutzen wollte. Zunächst beabsichtigte es, Teile der Bundescloud (wie die Entwicklungsplattform) zu nutzen und diese um eine eigene Cloud-Lösung zu ergänzen. Die Kosten dafür schätzte es auf 12,7 Mio. Euro.

Statt die Bundescloud-Dienste des ITZBund zu verwenden, entwickelte das BAMF ab dem Jahr 2020 eigene Cloud-Dienste, u. a. eigene Infrastruktur⁴² und Plattformdienste⁴³. Diese wollte es von externen Dienstleistern betreiben lassen. Die Kosten für seine Cloud-Dienste schätzte es zu diesem Zeitpunkt auf 8,7 Mio. Euro.

Als Gründe für die Entwicklung eigener Cloud-Dienste gab das BAMF Folgendes an:

- Die benötigten Dienste könne es schneller in seiner eigenen Cloud entwickeln, als das ITZBund sie für alle Bundesbehörden bereitstellen könnte.
- Die ITZBund-Prozesse für die Bereitstellung von Cloud-Diensten seien „sehr langwierig und träge“ und würden „einer agilen Behörde nicht gerecht“.
- Mindestens 3 von über 100 IT-Lösungen des BAMF müssten auch über das Internet zugreifbar sein. Dies sei bei einer Nutzung der Bundescloud derzeit nicht möglich.

Nach eigenen Angaben entwickelte das BAMF seine eigene Cloud technisch konform zur Bundescloud. Eine WiBe, in der es seine Aufwände bei Nutzung der Bundescloud (einschließlich Container-Plattform) der Entwicklung einer eigenen Cloud-Lösung gegenüberstellte und die Kosten dafür verglich, führte das BAMF nicht durch. Es teilte aber mit, dass die Aufwände bei der Entwicklung von Software in der Bundescloud ungleich höher gewesen wären.

Nach einer Pilotphase schaltete das BAMF seine Cloud-Lösung im Juli 2021 produktiv. Wegen Ressourcenengpässen konnte es diese nicht im geplanten Umfang nutzen. Im Dezember 2022 konnte das BAMF seine Cloud-Plattform wegen mangelnder Skalierbarkeit und Instabilität nicht für seine DigA-Lösung einsetzen.

³⁹ Eine Container-Plattform ist eine Computer-Software, die es ermöglicht, Anwendungen in kleinen, eigenständigen Einheiten namens „Containern“ laufen zu lassen und zu verwalten.

⁴⁰ Die kostenfreie Bereitstellung gilt bis zum Inkrafttreten einer Kostenumlage (voraussichtlich nach Ende der Projektphase der IT-Konsolidierung Bund 2028).

⁴¹ Eine private Cloud ist eine exklusive Cloud-Umgebung in einem eigenen Rechenzentrum. Diese kommt insbesondere bei Verfahren mit hohem Schutzbedarf zum Einsatz. Eine Public Cloud ist dagegen eine Cloud-Umgebung eines kommerziellen Anbieters in dessen Rechenzentrum.

⁴² Engl. Infrastructure as a Service (IaaS).

⁴³ Engl. Platform as a Service (PaaS).

Im Februar 2024 ging das BAMF davon aus, dass seine Cloud-Plattform im Jahr 2026 fertig sein würde. Im November 2024 betrieb das BAMF 7 der über 100 IT-Lösungen produktiv auf seiner Cloud-Plattform. Auf eine davon konnte aus dem Internet zugegriffen werden. Bis Dezember 2024 verausgabte es dafür rund 218 Mio. Euro. Davon entfielen 65,4 Mio. Euro auf den Auf- und Ausbau der Plattform, 63,4 Mio. Euro auf die Entwicklung cloudfähiger Applikationen und 89,2 Mio. Euro auf begleitende Tätigkeiten im Cloud-Kontext.

Eine verlässliche Planung, bis wann alle IT-Lösungen auf die Cloud migriert und welche Kosten insgesamt zu erwarten sind, enthält die WiBe nicht.

Würdigung

Das BAMF hat das „Bundescloud-First“-Prinzip nicht beachtet und eine eigene Cloud-Plattform beauftragt, statt die bestehende Bundescloud zu nutzen. Zudem hat es versäumt, in einer WiBe die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb einer eigenen Cloud den Kosten der Nutzung der Bundescloud gegenüberzustellen. Spätestens als es feststellte, dass seine eigene Cloud-Plattform weder stabil lief noch ausreichend skalierbar war, hätte es die Nutzung der Bundescloud erneut in Betracht ziehen und die Wirtschaftlichkeit seiner Lösung in einer vergleichenden WiBe belegen müssen.

Statt eigene Cloud-Dienste aufzubauen, hätte es prüfen müssen, welche seiner IT-Lösungen bereits in der Bundescloud realisierbar gewesen wären. Es trifft zwar zu, dass die drei IT-Lösungen, auf die aus dem Internet zugegriffen werden soll, zunächst nicht auf der Bundescloud laufen konnten. Dies sprach aber nicht grundsätzlich gegen deren Einsatz, da der Bund bereits plante, die für den Zugriff aus dem Internet notwendige DMZ für die Bundescloud bis zum 2. Quartal 2025 bereitzustellen. Auch auf seiner eigenen Cloud läuft bislang nur eine der drei IT-Lösungen, die den Zugriff aus dem Internet benötigen.

Im Ergebnis hat das BAMF bislang rund 218 Mio. Euro in Aufbau, (Weiter-)Entwicklung, Betrieb sowie die Transformation einer eigenen Cloud-Lösung investiert, statt die zentral bereitgestellte Bundescloud zu nutzen. Dieses unwirtschaftliche Vorgehen hat kaum Zeitvorteile gebracht. Die bislang 7 von über 100 IT-Lösungen, die das BAMF derzeit über seine eigene Cloud zur Verfügung stellt, hätte es genauso schnell über die Bundescloud bereitstellen können.

Empfehlung

Wir haben dem BAMF empfohlen, gemeinsam mit dem ITZBund zu prüfen, wie es auf die Bundescloud migrieren oder diese weitreichender nutzen kann. Die vergleichende WiBe sollte es zügig nachholen.

Stellungnahme

Das BAMF hat der Darstellung widersprochen, es habe das „Bundescloud-First“ Prinzip missachtet. Die Bundescloud habe die Anforderungen des BAMF zu keinem Zeitpunkt erfüllt. Wichtige betriebliche Services, wie eine Self-Service-Funktion und Funktionen zur einfachen Kommunikation von Softwarekomponenten⁴⁴ fehlten. Zudem fehle eine Anbindung an externe Netze. Sollte die Bundescloud um diese Funktion erweitert werden, werde das BAMF prüfen, ob es sie einsetzen kann.

Weiterhin hat das BAMF ausgeführt, dass es eine vergleichende WiBe derzeit nicht sinnvoll durchführen könne. Dies setze voraus, dass alle fachlich und technisch sinnvollen Alternativen miteinander verglichen werden können. Da der Bundescloud erforderliche Funktionen und Leistungen fehlten, könne es diese jedoch nicht als Vergleichsobjekt heranziehen.

Das BAMF ist der Ansicht, dass sich die Investition in die eigene Lösung bewährt hat. Dadurch habe sich der Standardisierungsgrad der IT des BAMF und die Expertise der Teams erhöht. Ohne die eigene Cloud-Lösung hätten sich viele interne Entwicklungen verzögert. Seine Lösung sei so konzipiert, dass sie jederzeit durch eine anforderungsgerechte, ausreichend skalierende Cloud-Lösung abgelöst werden könne.

Das BAMF stehe in einem kontinuierlichen Austausch mit dem ITZBund und prüfe stetig, ob dessen Angebote seine Bedarfe und Anforderungen erfüllen.

Abschließende Würdigung

Das Argument des BAMF, dass es keine vergleichende WiBe erstellen kann, weil der Bundescloud Funktionen und Leistungen fehlten, trägt nicht. Vielmehr hätte es – ggf. mit Unterstützung des ITZBund – klären müssen, welche Funktionen und Leistungen ihm bei der Bundescloud fehlten und wie hoch Kosten und Aufwand wären, um diese zu umgehen oder dafür temporär eigene Lösungen (evtl. gemeinsam mit dem ITZBund) zu entwickeln.

Zum Beispiel hätte das BAMF erwägen können, die 3 von 100 IT-Lösungen, die einen Zugriff aus dem Internet benötigen, erst in Betrieb zu nehmen, sobald die Bundescloud entsprechend ertüchtigt ist. Stattdessen hätte es sich auf die 97 IT-Lösungen fokussieren können, die diese Funktion nicht benötigen.

Auch die Behauptung, dass sich die eigene Cloud gegenüber der Bundescloud bewährt habe, müsste das BAMF in einer vergleichenden WiBe belegen.

Mit seinem Sonderweg hat das BAMF seit dem Jahr 2018 mit lediglich 7 von 100 Lösungen erst einen Bruchteil seiner geplanten IT-Lösungen in die eigene Cloud migriert.

⁴⁴ Sog. Service-Mesh (dt. Service-Netz): Ein Teil einer Infrastruktur, die die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Komponenten der Software vereinfacht.

Auch von den drei IT-Lösungen, auf die aus dem Internet zugreifbar sein müssen, hat es erst eine entwickelt und in Betrieb genommen. Damit hat es seine Eigenlösung nicht – wie ursprünglich geplant – schneller als die Bundescloud realisieren können.

Dass das BAMF grundsätzlich in einem kontinuierlichen Austausch mit dem ITZBund steht und stetig prüft, ob dessen Angebote seine Bedarfe und Anforderungen erfüllen, ist selbstverständlich. Wir halten es weiterhin für erforderlich, dass es dabei Wege sucht, auf die Bundescloud zu migrieren und diese weitreichender zu nutzen.

4.4 Übergreifende Würdigung und Empfehlung

Es ist nachvollziehbar, dass das BAMF bei der Digitalisierung seines Asylprozesses unter hohem Zeit- und Erfolgsdruck stand. In dieser Situation konnte es aufwendiger erscheinen, die zentralen IT-Lösungen des Bundes in die eigenen Prozesse (wie den Asylprozess) zu integrieren, als „passgenaue“ eigene IT-Lösungen zu entwickeln.

Diese Sorge rechtfertigt jedoch nicht, dass sich das BAMF über die Beschlüsse der Bundesregierung zur IT-Konsolidierung, die Vorgaben des BMF (siehe Tz. 3) und den Grundsatz wirtschaftlichen Handelns hinweggesetzt hat. Sein Sonderweg, eigene IT-Lösungen zu entwickeln, statt die zentralen IT-Lösungen des Bundes zu verwenden, hat nicht nur zu unerwünschten Parallellösungen in der Bundesverwaltung geführt, sondern auch zu vermeidbaren Entwicklungs- und Betriebskosten im dreistelligen Millionenbereich. Dabei konnte es die Digitalisierung des Asylprozesses mit seinen eigenen Sonderlösungen nicht schneller voranbringen als wenn es die zentralen IT-Lösungen des Bundes genutzt hätte. Das war auch absehbar, da es die Funktionen der vom Bund bereitgestellten IT-Lösungen selbst entwickeln oder beschaffen musste. Auch die sonstigen Begründungen für seinen Sonderweg haben sich als haltlos herausgestellt.

Bevor das BAMF künftig eigene IT-Lösungen oder neue Versionen bestehender IT-Lösungen für die Digitalisierung des Asylprozesses entwickelt, hat es sorgfältig zu prüfen, inwieweit es die zentralen IT-Lösungen des Bundes nutzen kann. Zudem sollte es prüfen, ob es seine bestehenden IT-Lösungen durch zentrale IT-Lösungen des Bundes ersetzen kann. In seinen WiBen hat es diese Alternativen zu bewerten.

Stellungnahme

Das BAMF hat mitgeteilt, dass es seit dem Jahr 2018 standardmäßig prüfe, ob eine zentrale IT-Lösung des Bundes genutzt werden könne.

Es versuche, bei WiBen die Qualität zu verbessern, indem es beispielsweise Templates vorbereitet habe, die Alternativen bereits berücksichtigen. Zusätzlich biete es interne Veranstaltungen für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an, um auf die Relevanz der Berücksichtigung von Alternativen hinzuweisen.

Abschließende Würdigung

Zentrale IT-Lösungen, die von vielen Bundesbehörden eingesetzt werden sollen, erfüllen regelmäßig nicht sämtliche Anforderungen einer Behörde. Die Bundesregierung kann ihre Konsolidierungsziele für die IT des Bundes (siehe Tz. 3) jedoch nur erreichen, wenn die Bundesbehörden auch bereit sind, ihre Prozesse und ihre IT an die zentralen IT-Lösungen des Bundes anzupassen.

Das BAMF hat sich mit der Entscheidung, dennoch eine eigene Cloud zu entwickeln, die alle seine Anforderungen erfüllt, über die Beschlüsse der Bundesregierung zur IT-Konsolidierung, die Vorgaben des BMF und den Grundsatz wirtschaftlichen Handelns hinweggesetzt. Es ist nicht akzeptabel, dass das BAMF von den Vorteilen als konsolidierte Behörde profitiert, demgegenüber aber nicht bereit ist, seine IT an der Strategie des Bundes auszurichten.

Wir halten daher unsere Empfehlung aufrecht, dass das BAMF künftig im Vorfeld von Investitionen in eigene IT-Lösungen, sorgfältig prüfen muss, inwieweit es die zentralen IT-Lösungen des Bundes nutzen kann.

5 Einsatz der Blockchain-Technologie für das Asylverfahren

Sachverhalt

Phase 1 - Machbarkeitsstudie

Neben der Zentrale in Nürnberg sind 48 Außenstellen des BAMF und zahlreiche Landes- und Kommunalbehörden in den Asylprozess⁴⁵ eingebunden.

Im Jahr 2018 beauftragte das BAMF eine Machbarkeitsstudie⁴⁶ zum Einsatz der Blockchain-Technologie für die Kommunikation und Zusammenarbeit im Asylprozess.⁴⁷ Zweck der Blockchain-Technologie sei u. a., den Verlauf des Asylverfahrens jederzeit für alle beteiligten Behörden nachvollziehbar darzustellen.

Das BAMF fasste die Ergebnisse der Studie wie folgt zusammen:

⁴⁵ Der Asylprozess umfasst fünf Bereiche: 1. Registrierung, Aktenanlage und Anhörung, 2. Unterbringung und Zuweisung in Landkreise und Kommunen, 3. Entscheidung und Vollzug, 4. Rückkehrberatung und 5. Dublin.

⁴⁶ Sog. Proof of Concept (PoC).

⁴⁷ BAMF, Machbarkeitsstudie „Unterstützung der Kommunikation und Zusammenarbeit im Asylprozess mit Hilfe von Blockchain“, 2018.

- Der Einsatz der Blockchain-Technologie könnte die behördenübergreifende Zusammenarbeit unterstützen und
- einen wichtigen Grundstein für die Etablierung digitaler Identitäten legen.
- Diese Technologie verhindere zwar grundsätzlich das Recht, die personenbezogenen Daten von Asylbewerbern zu löschen, die Erkenntnisse aus der Machbarkeitsstudie bildeten dennoch „eine vielversprechende Grundlage“, um einen vollumfänglichen Datenschutz zu erreichen.

Phase 2 - Blockchain-Pilot - Pilotierung und beschränkter Wirkbetrieb

Auf der Grundlage der Machbarkeitsstudie beschloss das BAMF im August 2018, die Blockchain-Technologie im beschränkten Wirkbetrieb in der AnKER-Einrichtung⁴⁸ in Dresden zu evaluieren. Dafür setzte es das Projekt FLORA auf. Bis Dezember 2019 wollte es eine funktionstüchtige IT-Lösung „Blockchain-Pilot“ erarbeiten. Diese sollte einen sicheren und schnellen Informationsaustausch in drei Bereichen⁴⁹ des Asylprozesses zwischen dem BAMF, der Zentralen Ausländerbehörde Sachsen und den Behörden der AnKER-Einrichtung unterstützen. Die Bearbeitungsstände sollten nachgehalten und zwischen den beteiligten Behörden ausgetauscht werden können, um die Verfahren zu beschleunigen.

Das BAMF legte u. a. das Ziel fest, beim Einsatz der Blockchain-Technologie eine Vorreiterrolle unter den Bundesbehörden einzunehmen.

Bewertung des Projektes FLORA

Im September 2021 legte das BAMF den Abschlussbericht zur Evaluierung des Pilotprojektes vor. Darin bewertete es, wie sich der Asylprozess durch den Einsatz des „Blockchain-Piloten“ verändert hat. Es stellte u. a. Folgendes fest: „Die Pilotierung zeigt, dass die Blockchain-Technologie einen Mehrwert liefern kann.“ Das Projekt FLORA habe das Potenzial, die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden „grundlegend neu zu gestalten.“ Gleichzeitig hob das BAMF die Verkürzung von Abläufen z. B. bei der Planung von Terminen hervor,⁵⁰ wies aber auch auf Mängel hin (u. a. starke Einschränkungen hinsichtlich der Anbindung an aktuelle Bestandssysteme, die eine Skalierung erschwerten). Abschließend hielt es in seiner Studie fest: „Die Entscheidung für eine weitere Ausweitung sollte nicht nur unter Abwägung der zu erwartenden Potenziale, sondern auch der etwaigen Aufwände und Risiken getroffen werden.“

⁴⁸ In einer AnKER-Einrichtung sollen alle Schritte des Asylverfahrens (Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung bzw. Rückkehr – AnKER) unter einem Dach vereinigt werden ([vgl. Definition auf der Internetseite des BAMF](#)).

⁴⁹ Ankunft/Annahme und Aktenanlage sowie Entscheidung und Rückführung.

⁵⁰ Die Studie beschreibt einen „deutlichen Trend zu einem beschleunigten Prozessablauf“. Es wurde nicht belegt, welchen Anteil FLORA im Vergleich zum veränderten Prozessablauf an der Beschleunigung hat.

Die Fachaufsicht im BMI sah den Einsatz der Blockchain-Technologie im Asylverfahren hingegen skeptisch, da

- der konkrete Mehrwert des Blockchain-Einsatzes im Projekt FLORA nicht belegt sei,
- es nicht Aufgabe des BAMF sei, Digitalisierungsprojekte für die gesamte öffentliche Verwaltung zu pilotieren,
- der Einsatz der Blockchain-Technologie technisch bedenklich sei und
- sie das Kosten-/Nutzen-Verhältnis „stark“ anzweifle.

Auch eine Beteiligung des BAMF an der Europäischen Blockchain billigte das BMI nicht. Zudem bemängelte es die erheblichen Kostensteigerungen im Projekt FLORA sowie die zeitlichen Verzögerungen. Es erwog, das Projekt nach der Pilotphase im Jahr 2021 zu beenden.

Fortführung des Projektes

Ungeachtet der Bedenken des BMI startete das BAMF im November 2021 die Phase „Stabilisierung, Erweiterung und Weiterentwicklung“ des Projektes zum Einsatz der Blockchain-Technologie. In der Leitungsvorlage zum Projektauftrag stellte es dar, dass es das BMI hierzu nicht beteiligen werde.

In dieser Projektphase brachte das BAMF sich in den Aufbau der Europäischen Blockchain Service Infrastruktur ein und setzte sich das Ziel, auch im europäischen Kontext eine Vorreiterrolle einzunehmen.

Für den Zeitraum Januar 2018 bis Juni 2024 verausgabte das BAMF 41,3 Mio. Euro für sein Projekt FLORA. Es plante, bis Ende des Jahres 2027 weitere 17,7 Mio. Euro hierfür auszugeben.

Umsetzungsstand des Projektes

Das BAMF beabsichtigte, bis Dezember 2023 die behörden- und verwaltungsebenenübergreifende Zusammenarbeit in allen fünf Bereichen des Asylprozesses mit der Blockchain-Technologie zu unterstützen und zu verbessern.⁵¹ Hierdurch sollten sich die Prozesse „signifikant“ beschleunigen. Dabei wollte es – neben dem Freistaat Sachsen – weitere Länder anbinden.

Das BAMF setzte die Blockchain-Technologie bis September 2024 im ersten Bereich des Asylprozesses⁵² um. Hier können die beteiligten Behörden 20 unterschiedliche Statusmeldungen⁵³ nachhalten und austauschen. 24 Nutzungsstandorte (16 BAMF-Außenstellen und 8 Landesbehörden) waren im Juni 2025 an diese Technologie angebunden.

⁵¹ Stand April 2022.

⁵² Registrierung, Aktenanlage und Anhörung.

⁵³ Beispielsweise „Asylgesuch gestellt“, „Registrierung erledigt“, „Aktenanlage erledigt“ oder „Anhörung geplant“.

Das BAMF will bis zum Jahr 2027 noch rund 24 Außenstellen und alle Landesbehörden, mit denen diese Außenstellen (Ausländerbehörden und Aufnahmeeinrichtungen) zusammenarbeiten, an die Blockchain-Technologie anbinden. Insgesamt gibt es 549 Ausländerbehörden und rund 90 Aufnahmeeinrichtungen.

Würdigung

Das BAMF hat das Projekt FLORA ungeachtet der rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Bedenken des BMI fortgeführt, ohne diese durch eine erneute Evaluation oder entsprechende Untersuchungen auszuräumen. Damit ignorierte es seine eigene Vorgabe, den Einsatz der Blockchain-Technologie nur unter Abwägung der zu erwartenden Potenziale und unter Berücksichtigung der Aufwände und Risiken auszuweiten. Zudem entschied es sich bewusst dagegen, dem BMI als fachaufsichtführende Stelle den Projektauftrag vorzulegen. Auch die Aktivitäten auf europäischer Ebene stehen im Widerspruch zu den Vorgaben des BMI. Der Projektverlauf scheint die Bedenken des BMI an dem Projekt zu bestätigen. Dem BAMF ist es bislang nicht gelungen, seine Projektziele zu erreichen. Im Juni 2025 – sieben Jahre nach Beginn – wird FLORA nur in einem von fünf Bereichen des Asylverfahrens, in 16 von 48 BAMF-Außenstellen und lediglich in acht⁵⁴ Landesbehörden eingesetzt. Dafür wird es bis zum Jahr 2027 nach aktuellen Planungen fast 60 Mio. Euro verausgaben. Da das Projekt FLORA bereits im Jahr 2024 wesentlich von seinen fachlichen, zeitlichen und monetären Zielen abwich, hätte das BAMF den Einsatz der Blockchain-Technologie im Projekt FLORA erneut evaluieren müssen.

Empfehlung

Wir haben dem BAMF empfohlen, den Einsatz der Blockchain-Technologie im Asylprozess erneut zu evaluieren. Dabei hat es deren Risiken sowie Alternativen einzubeziehen. Die Ergebnisse sollte es dem BMI mit der Bitte um Entscheidung vorlegen, ob und wie das Blockchain-Projekt weitergeführt werden soll.

Stellungnahme

Das BAMF hat zugesagt, das Projekt FLORA erneut zu evaluieren und dabei die Wirtschaftlichkeit sowie die Risiken näher zu betrachten. Die Ergebnisse will es dem BMI zeitnah vorlegen und dieses bitten, über die Fortsetzung des Projektes zu entscheiden. Der fachliche Mehrwert des Projekts ergäbe sich bereits aus der Umsetzung des ersten Anwendungsbereichs. Hier sei der Kommunikationsbedarf zwischen dem BAMF und

⁵⁴ In vielen Ländern nimmt eine Behörde mehrere Aufgaben wahr (beispielsweise Erstaufnahmeeinrichtung und Ausländerbehörde), so dass auch nur eine Behörde in diesem Land mit FLORA arbeitet. Diese Behörde kann über mehrere Dienststellen bzw. sachliche Organisationseinheiten verteilt sein.

den Landesbehörden besonders groß. Die Umsetzung der weiteren Anwendungsbereiche habe es zurückgestellt, um zunächst alle interessierten Länder an FLORA anzubinden.

Abschließende Würdigung

Wir haben weiterhin Zweifel, ob ein Mehrwert eines Projekts unterstellt werden kann, das nur in 16 von 48 BAMF-Außenstellen, acht Landesbehörden und lediglich einem Anwendungsbereich ausgerollt ist.

Wir begrüßen, dass das BAMF unsere Empfehlung aufgreifen und dem BMI einen Evaluationsbericht einschließlich WiBe und Risikoanalyse vorlegen will. Wir erwarten, dass es dabei insbesondere alternative bewährte Technologien der Blockchain-Technologie gegenüberstellt. Neben den Projektrisiken muss es auch die technischen Risiken bewerten. In einer begleitenden Erfolgskontrolle sollte es die Verkürzung der Verfahrensdauer den insgesamt getätigten (finanziellen und personellen) Aufwendungen gegenüberstellen.

6 Planung und Einsatz der Haushaltsmittel

6.1 Angaben in den IT-Rahmenkonzepten

Sachverhalt

Bundesbehörden sind verpflichtet, ein IT-Rahmenkonzept zu erstellen und darin ihre IT-Maßnahmen einschließlich der dafür benötigten Haushaltsmittel darzustellen.^{55,56} Diese Konzepte bilden die Grundlage für die Haushaltsplanungen und müssen vorliegen, bevor die Haushaltsmittel veranschlagt werden. Darüber hinaus bilden sie das Planungsinstrument für ressortübergreifende IT-Vorhaben, das für alle Ressorts verbindlich ist. Das BMI verpflichtet seine Geschäftsbereichsbehörden regelmäßig, das IT-Rahmenkonzept zu erstellen und ihm zu übermitteln. Das BAMF teilte mit, dass es in seinem IT-Rahmenkonzept seine strategischen IT-Maßnahmen und Ziele festlege.

In seinem IT-Portfoliomanagement führte es im Juli 2024 insgesamt 143 IT-Maßnahmen, von denen über 60 den Asylprozess unterstützten. In den IT-Rahmenkonzepten

⁵⁵ Richtlinien für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung (IT-Richtlinien), Gemeinsames Ministerialblatt Nummer 26/1988, Seiten 470 ff.

⁵⁶ Vgl. Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, BMI, IT-Rahmenplanung.

der Jahre 2015 bis 2025⁵⁷ wies das BAMF zehn IT-Maßnahmen⁵⁸ zur Digitalisierung des Asylverfahrens mit einem Finanzbedarf von rund 520 Mio. Euro aus (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

IT-Rahmenkonzept des BAMF: IT-Maßnahmen im Bereich Asyl und Flüchtlinge

IT-Maßnahme/Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Summe ⁿ
MARIS ^a	0,7	1,8	1,8	29,4	24,4	32,0	31,4	32,9	23,7	22,7	38,8	239,5
IDM-B ^{b,c}	-	-	-	6,9	8,1	15,0	13,7	14,1	13,7	10,7	16,2	98,4
IDM-S ^d	-	-	-	6,9	6,9	14,6	21,3	23,3	19,2	16,1	26,1	134,1
X-Standards ^e	-	3,5	4,7	-	-	-	-	-	-	-	-	8,1
ZPE ^f	-	-	-	2,0	2,2	-	-	-	-	-	-	4,1
EGVP ^g	-	-	-	0,6	0,5	-	-	-	-	-	-	1,0
BABS ^h	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	3,1	0,6	1,1	0,1	0,1	0,5	6,2
FREE ⁱ /EASY ^j /Vila ^k	-	-	-	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	1,3	4,8
BRAD ^l	-	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	1,2
Ergänzungssysteme ^m	-	-	-	-	-	8,1	2,6	3,5	2,3	2,1	4,7	23,4
Summe ⁿ	0,8	5,3	6,5	46,3	42,6	73,0	69,7	75,1	62,2	51,9	87,6	520,9

Erläuterung: Für die Jahre 2015 bis 2025 listete das BAMF in seinen IT-Rahmenkonzepten für den Bereich Asyl und Flüchtlinge zehn IT-Maßnahmen auf. Dafür plante es 520,9 Mio. Euro ein.

^a Zusammengesetzt aus den folgenden einzelnen Positionen:

→ MARiS Weiterentwicklung: 215,7 Mio. Euro

→ Middleware für MARiS/Neuentwicklung Produkt: 16,9 Mio. Euro

→ MARiS Pflege: 7,0 Mio. Euro.

^b Mit dem Integrierten Identitätsmanagement Basis (IDM-B) führte das BAMF eine bundesweit flächendeckende Infrastruktur ein, um Asylsuchende frühzeitig und einheitlich zu registrieren.

^c Im IT-Rahmenkonzept als IDM-Pflegemaßnahmen angegeben.

^d Mit den Tools des Integrierten Identitätsmanagements - Plausibilisierung, Datenqualität und Sicherheitsaspekte (IDM-S) überprüft das BAMF die Identitätsangaben der Antragstellenden.

^e Bezeichnung für den fachlichen Standard für die elektronische Übertragung von Informationen zwischen Behörden in Deutschland.

^f Mit dem Zentralen Posteingang (ZPE) führte das BAMF eine papierlose Postbearbeitung im Asylprozess ein.

^g Das BAMF nutzt das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP), um sich mit Gerichten in Bund und Ländern Informationen elektronisch, rechtssicher und verschlüsselt auszutauschen.

^h Die IT-Lösung Bundesamt Bereitstellung Sprachmittlung (BABS) soll die Auswahl, Buchung und Abrechnung der Einsätze von Dolmetschern und Übersetzern unterstützen.

ⁱ Mit der Fachanwendung zur Registerführung, Erfassung und Erstverteilung zum vorübergehenden Schutz (FREE) werden die Geflüchteten auf die Länder verteilt.

⁵⁷ Das BAMF erstellte in den Jahren 2017, 2019 und 2024 wegen des hohen Asylbewerberaufkommens und größeren organisatorischen Umstrukturierungen keine IT-Rahmenkonzepte. Für diese Jahre legte es die Finanzplanung des Vorjahres zugrunde.

⁵⁸ Diese bündeln etwa 30 IT-Maßnahmen des BAMF.

- ^j Die IT-Lösung EASY (Erstverteilung von Asylsuchenden) unterstützt bei der gleichmäßigen, quotengerechten Verteilung der Asylsuchenden.
- ^k Die IT-Lösung VILA (Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer) unterstützt bei der Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer.
- ^l Datenbank Beratungsstelle Radikalisierung (BRAD).
- ^m Zu den Ergänzungssystemen gehören etwa zehn weitere Projekte, u. a. Dublin, HARP, Donkey, ELISA (Elektronisches Informationssystem - Sicherheit im Asylverfahren).
- ⁿ Durch Rundungen ergeben sich ggfs. abweichende Summen.

Quelle: BAMF.

Die IT-Maßnahme ZPE führte das BAMF nur in seinen IT-Rahmenkonzepten der Jahre 2018 und 2019⁵⁹ mit insgesamt 4,1 Mio. Euro auf. Tatsächlich verausgabte es dafür bis zum Jahr 2023 weitere 40,9 Mio. Euro.

Rund 30 IT-Maßnahmen zur Digitalisierung des Asylverfahrens führte das BAMF nicht in seinen IT-Rahmenkonzepten auf. Dazu zählten u. a. folgende Projekte:

- DigA: Für das Projekt beabsichtigte das BAMF, bis zum Jahr 2026 insgesamt 113,7 Mio. Euro auszugeben. Diesen Bedarf wies es nicht in seinen IT-Rahmenkonzepten aus. Es verausgabte in diesem Zeitraum rund 59,5 Mio. Euro.
- E-Scannen: Für das Projekt beabsichtigte das BAMF, bis zum Jahr 2032 insgesamt 69,9 Mio. Euro auszugeben. Diesen Bedarf wies es nicht in seinen IT-Rahmenkonzepten aus.
- ASS: Für die IT-Lösung ASS verausgabte das BAMF in den Jahren 2017 bis 2024 insgesamt 38,3 Mio. Euro. Diesen Bedarf wies es nicht in seinen IT-Rahmenkonzepten aus.
- FLORA: Für das Projekt FLORA beabsichtigte das BAMF, in den Jahren 2018 bis 2026 insgesamt 98,3 Mio. Euro auszugeben. Diesen Bedarf wies es nicht in seinen IT-Rahmenkonzepten aus. Das Projekt bezeichnete es als Leuchtturmvorhaben.
- Private Cloud: Für die Jahre 2018 bis 2024 rechnete das BAMF mit Ausgaben von 236,9 Mio. Euro für seine Cloud. Diesen Bedarf wies es nicht in seinen IT-Rahmenkonzepten aus. In seiner Digitalisierungsagenda bezeichnete es das Vorhaben als Schlüsselprojekt für die Digitalisierung.⁶⁰

Das BAMF teilte hierzu mit, dass es im IT-Rahmenkonzept nur jene Maßnahmen darstellt, die im jeweiligen Jahr von besonderer Bedeutung sind.

Würdigung

Das BAMF hat es versäumt, den Mittelbedarf für seine IT-Maßnahmen im Asylprozess vollständig zu ermitteln und in seinen IT-Rahmenkonzepten darzulegen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass es IT-Maßnahmen mit Ausgaben im zwei- bis dreistelligen Millionenbereich nicht aufnahm. Bei Projekten mit solchen Finanzvolumina handelt es sich

⁵⁹ Für das fehlende Jahr 2019 wurde die Finanzplanung 2018 zugrunde gelegt. Die Ansätze für 2018 wurden anteilig umgerechnet.

⁶⁰ BAMF, Digitalisierungsagenda 2022 von Oktober 2020.

offenkundig um Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Gleiches gilt für Projekte, die das BAMF selbst als „Leuchtturmvorhaben“ (Projekt FLORA) oder „Schlüsselprojekte für die Digitalisierung“ (Projekt Private Cloud) deklarierte.

Die unvollständigen IT-Rahmenkonzepte des BAMF erschweren eine strukturierte Planung und effiziente Aufstellung der Haushaltsansätze und damit eine Steuerung der IT der Bundesverwaltung. Auch das BMI selbst konnte nicht erkennen, ob Bedarfe gebündelt oder Doppelentwicklungen vermieden werden können.

Empfehlung

Wir haben das BAMF aufgefordert, seine IT-Maßnahmen zur Digitalisierung des Asylprozesses vollständig in seinem IT-Rahmenkonzept darzustellen.

Stellungnahme

Das BAMF hat mitgeteilt, seit dem Jahr 2024 IT-Projekte und Verfahren zu budgetieren und zu monitoren. Dadurch sei es künftig möglich, in den IT-Rahmenkonzepten die Planansätze projekt- bzw. verfahrensbezogen auszuweisen.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BAMF unserer Empfehlung folgt.

6.2 Überwachung des Mittelabflusses

Sachverhalt

Das BAMF erfasste die IT-Ausgaben für die Digitalisierung des Asylverfahrens nicht maßnahmenbezogen. Es hat auch keine entsprechenden Objektkonten im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) eingerichtet, um den Mittelabfluss maßnahmenbezogen zu bewirtschaften. Daher konnte es nicht angeben, wieviel es in den Jahren 2015 bis 2024 für seine rund 60 IT-Maßnahmen im Asylbereich verausgabte. Dies sei aufwändig und würde voraussichtlich mehrere Wochen in Anspruch nehmen.

Würdigung

Um Projekte zielgerichtet zu steuern und Planabweichungen frühzeitig festzustellen, ist es erforderlich, den Projektmittelabfluss laufend zu erfassen und zu überwachen. Dazu

kann 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 BAMF hat es versäumt, den Mittelabfluss für seine IT-Maßnahmen kontinuierlich zu überwachen. Es ist nicht hinnehmbar, dass es keinen laufenden Überblick über den Mittelabfluss für zentrale IT-Maßnahmen wie MARiS, IDM-B oder IDM-S hat. Auf diese IT-Maßnahmen entfielen mehr als 90 % seines im IT-Rahmenkonzept dargestellten IT-Budgets (vgl. Tabelle 1). Auch für kostenintensive Projekte, die das BAMF nicht im IT-Rahmenkonzept aufführte, wie das Blockchain-Projekt FLORA oder die DigA, hätte es nachhalten müssen, wieviel Mittel es verausgabte.

Wenn das BAMF dies nicht nachhält, fehlen ihm auch die Informationen, um begleitende oder abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für seine IT-Maßnahmen zu erstellen.

Empfehlung

Wir haben das BAMF aufgefordert, die Ausgaben für IT-Maßnahmen im Asylbereich kontinuierlich zu überwachen. Dazu sollte es prüfen, ob es entsprechende Objektkonten im HKR-Verfahren einrichten könnte.

Stellungnahme

Das BAMF hat erklärt, dass es IT-Projekte und -Verfahren seit dem Jahr 2024 budgetiere und den Mittelabfluss monitore.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das BAMF die Ausgaben für seine IT-Lösungen nunmehr enger überwacht.

Wir regen erneut an, dass das BAMF prüft, ob es dafür Objektkonten im HKR-Verfahren nutzen kann.

7 Wirtschaftlichkeit der IT-Maßnahmen

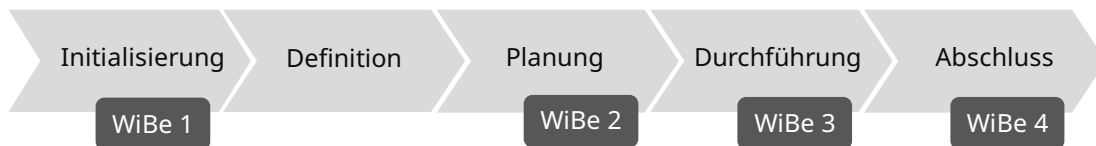
Sachverhalt

Das BAMF legte in seiner Projekt-Checkliste fest, dass in verschiedenen Projektphasen WiBen zu erstellen sind (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5

Projektphasen und durchzuführende WiBen

Von der Initialisierung eines Projektes bis zum Abschluss sind mindestens vier Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (WiBen) zu erstellen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF.

Wir haben zu 15 IT-Maßnahmen zur Digitalisierung des Asylverfahrens die WiBen geprüft. Dabei haben wir festgestellt, dass das BAMF in der Planungsphase

- keine Ziele festlegte (beispielsweise IDM-B, BRAD oder ELISA) oder diese nicht messbar definierte⁶¹.
- in acht WiBen Risikoauflösungen einplante, ohne die dafür ursächlichen Risiken zu beschreiben.
- in sieben WiBen keine Risikoauflösungen einplante, obwohl die Projekte offensichtlich risikobehaftet waren (z. B. FLORA, IDM-S oder die DigA).
- in keinem Fall Kriterien für Erfolgskontrollen festlegte.
- regelmäßig keine Alternativen betrachtete.

Für die Cloud-Lösung erstellte das BAMF WiBen zu vier Teilprojekten. Dabei ging es von Kosten für die Jahre 2018 bis 2024 von insgesamt 70,3 Mio. Euro aus. Tatsächlich verausgabte es für die Cloud in diesem Zeitraum 217,9 Mio. Euro. Diese Ist-Ausgaben flossen nicht in die WiBen während der Durchführung und nach Abschluss der Maßnahme ein.

⁶¹ Beispielsweise hat die DigA das Ziel, die Abläufe „effizienter und effektiver“ zu gestalten. Ziel des besonderen elektronischen Behördenpostfachs ist es, die Kommunikation „zu optimieren und zu professionalisieren“.

Bei seinen Erfolgskontrollen zum Projektabschluss führte das BAMF teilweise keine Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle durch. So gab es in einigen WiBen bei den qualitativ-strategischen Kriterien eine Verkürzung der Durchlaufzeit an. Bei der DigA sollte sich diese um bis zu 40 % verkürzen, bei FLORA um bis zu 50 %, bei der Cloud, dem ZPE und dem besonderen elektronischen Behördenpostfach (beBPO) um bis zu 60 % und beim IDM-S sogar mehr als 65 %. Das BAMF evaluierte lediglich bei seiner IT-Lösung FLORA, ob sich die Prozesse beschleunigt haben. Die Ergebnisse der Evaluierung berücksichtigte das BAMF in seiner WiBe nicht.

Zudem wies das BAMF in einigen WiBen den erwarteten Nutzen aus. Beispielsweise berechnete es bei der Neuentwicklung von MARiS den Nutzen durch wegfallende Systemausfälle mit 44,4 Mio. Euro oder stellte bei BABS Einsparungen von 13,2 Mio. Euro durch wegfallende Wartezeiten der sogenannten Sprachmittler⁶² dar. Ob diese erwarteten Nutzen tatsächlich eintraten, überprüfte es nicht.

Würdigung

Die Vorgaben für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von IT-Maßnahmen sind im Fachkonzept WiBe konkretisiert. Danach sind in der Planungsphase u. a. zu folgenden Teilaspekten Aussagen zu treffen:⁶³

- Ziele und Zielkonflikte,
- Alternative Lösungsmöglichkeiten,
- Risiken und deren Verteilung sowie
- Kriterien zur Erfolgskontrolle.

Begleitende WiBen müssen auch aktuelle Änderungen in zeitlicher oder finanzieller Hinsicht gegenüber der Ausgangsplanung berücksichtigen. Mit der WiBe nach Abschluss der Maßnahme ist insbesondere nachzuweisen, ob und in welchem Umfang deren Ziele erreicht werden konnten.

Das BAMF hat für seine IT-Maßnahmen zur Digitalisierung des Asylverfahrens keine aussagefähigen und vollständigen WiBen erstellt:

Bei den WiBen in der Planungsphase hat es u. a. versäumt, spezifische Ziele und Kriterien für deren Erreichen zu definieren. Zudem berücksichtigte es häufig keine alternativen IT-Lösungen, obwohl für verschiedene IT-Lösungen bereits zentrale IT-Lösungen des Bundes angekündigt oder verfügbar waren. In der Folge entschied es sich häufig für teure eigene IT-Lösungen (siehe Tz. 4). Da das BAMF in seinen WiBen keine Risiken aufführte, konnte es auch keine Maßnahmen zur Risikovermeidung oder -minimierung treffen.

⁶² Sprachmittlung fasst die Tätigkeit des Dolmetschens (mündliche Tätigkeit) und Übersetzens (schriftliche Tätigkeit) zusammen.

⁶³ Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, WiBe Fachkonzept 5.0, Seite 6.

In der Umsetzungsphase evaluierte das BAMF nicht, ob zwischenzeitlich neue technische Lösungsmöglichkeiten vorlagen (siehe Tz. 5). Außerdem passte es die WiBen nicht an die aktuellen Ist-Ausgaben an.

Nach Abschluss der Digitalisierungsmaßnahmen im Asylbereich führte es keine Erfolgskontrollen durch. Daher konnte es nicht sagen, ob es die gesetzten Ziele aus der Digitalisierungsagenda – wie insbesondere die Beschleunigung der Asylverfahren – erreichte. Zudem versäumte es zu überprüfen, ob die von den IT-Maßnahmen erwarteten Nutzen tatsächlich erreicht wurden.

Empfehlung

Wir haben es für erforderlich gehalten, dass das BAMF für seine IT-Maßnahmen zur Digitalisierung des Asylverfahrens aussagefähige und vollständige WiBen erstellt und dabei die Vorgaben aus dem Fachkonzept WiBe beachtet.

Stellungnahme

Das BAMF hat mitgeteilt, dass es seit dem Jahr 2017 Anstrengungen unternommen habe, die Qualität seiner WiBen zu verbessern. Es stelle vorbereitete Templates bereit und biete Informationsveranstaltungen für neue Mitarbeitende an. Es beabsichtige, seine Prozesse anzupassen, um künftig bei der Genehmigung eines Projektes sowie bei der Übernahme der IT-Lösung in den Wirkbetrieb die WiBen zu prüfen und ggf. alternative Betrachtungen nachzufordern. Erfolgskontrollen will es umfassender darstellen.

Abschließende Würdigung

Die festgestellten Defizite zeigen, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichend waren. Wir erwarten, dass das BAMF die Wirtschaftlichkeit und den Erfolg seiner IT-Maßnahmen zur Digitalisierung des Asylverfahrens künftig unter Beachtung der Vorgaben zur WiBe bewertet.

8 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

Das BAMF hat bei der Digitalisierung des Asylverfahrens u. a. in den Bereichen der elektronischen Aktenführung, des ersetzenden Scannens sowie der Bereitstellung von Cloud-Diensten eigene IT-Lösungen entwickelt, obwohl der Bund dafür zentrale IT-Lösungen entwickelte oder bereitstellte. Ursächlich dafür ist u. a., dass das BAMF seine IT-Maßnahmen nicht vom BMI bestätigen und damit freigeben ließ (siehe Tz. 0). Auch die Fachaufsicht im BMI beteiligte es unzureichend (siehe Tz. 5). Zudem hat es versäumt,

- die Mittel für Digitalisierungsprojekte im Asylprozess zu ermitteln und die Ausgaben zu überwachen (siehe Tz. 6),
- die Wirtschaftlichkeit seiner IT-Maßnahmen nachzuweisen (siehe Tz. 7),
- das BMI bei seinen Entscheidungen über Projekte zur Digitalisierung des Asylverfahrens einzubinden (siehe Tz. 5).

Die parallelen Entwicklungen und der parallele Betrieb eigener IT-Lösungen für das Asylverfahren des BAMF haben zu vermeidbaren Ausgaben im dreistelligen Millionenbereich geführt. Dabei ist es dem BAMF nicht gelungen, das Asylverfahren wie geplant zügig zu beschleunigen.

Das BAMF hat bei der Digitalisierung des Asylverfahrens künftig das fachaufsichtsführende BMI sowie das für die Dienstekonsolidierung zuständige BMDS einzubinden, die Wirtschaftlichkeit seiner Maßnahmen zu untersuchen und verstärkt auf bereits bestehende zentrale IT-Lösungen des Bundes zurückzugreifen.

Stellungnahme

Das BAMF hat darauf hingewiesen, dass es seinen IT-Bereich in den Jahren 2015 und 2016 wegen der hohen Asylantragszahlen aufbauen musste. Gleichzeitig habe es ein Portfolio- und Multiportfoliomanagement eingeführt. Es sei eine politische Vorgabe der Bundesregierung gewesen, schnellstmöglich IT-Lösungen für die Bearbeitung der Asylverfahren aufzubauen. Aufgrund dieser Erwartungshaltung sei das BAMF bei der Umsetzung an vielen Stellen von den Regelverfahren abgewichen. Mit seinen Maßnahmen habe es dazu beigetragen, grundsätzlich eine zügige Verfahrensbearbeitung zu gewährleisten.

Das BAMF hat dargestellt, dass die Fachaufsicht im BMI u. a. über das Projekt „Digitalisierung des Asylverfahrens“ eingebunden war. Bei diesem Projekt des IT-Planungsrates (siehe Tz. 2) habe ein regelmäßiger Austausch zwischen BMI und BAMF stattgefunden.

Einige der Projektaufgaben, beispielsweise behördenübergreifende Koordinationsaufgaben, habe das BMI an die Geschäftsstelle „Digitalisierung des Asylverfahrens“ im BAMF übergeben. Das Zentrale Scannen und die E-Akte habe es dort bereits im Jahr 2016 thematisiert. Das BAMF hält die Aussagen bezüglich fehlender Bestätigung daher für zu pauschal.

Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass die hohen Flüchtlingszahlen in den Jahren 2015 und 2016 eine besondere Herausforderung darstellten und das BAMF die Digitalisierung seines Asylprozesses unter hohem Zeitdruck vorantreiben musste. Wir halten jedoch an unserer Einschätzung fest, dass es die Wirtschaftlichkeit seiner Sonderwege hätte belegen müssen. Zudem hätte es bei so weitreichenden und kostenintensiven Abweichungen von der IT-Strategie des Bundes seine Fachaufsicht angemessen beteiligen müssen. Ein Austausch in einer Projektgruppe zur Digitalisierung von Prozessen ersetzt dies nicht.

Wir gehen davon aus, dass das BAMF mit der Digitalisierung des Asylverfahrens ebenso schnell vorangekommen wäre und deutlich weniger Haushaltsmittel benötigt hätte, wenn es dafür die zentralen IT-Lösungen des Bundes und erprobte Technologien eingesetzt hätte.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: Pomian, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.