

# Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

## 43 Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt

(Kapitel 0602 Titel 532 38)

### Zusammenfassung

*Das BMI hat mit seinen Berichten und seinem Internetauftritt den Eindruck erweckt, dass die Digitalisierung der Verwaltung bereits weit vorangeschritten sei. Tatsächlich hat der Bund selbst erst 3,8 % seiner Verwaltungsleistungen wie vorgesehen digitalisiert.*

*Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist eines der größten IT-Projekte der Bundesrepublik Deutschland. Mitte 2017 beschloss der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG). Danach sind Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 online anzubieten. Im Bundeshaushalt waren dafür ursprünglich 500 Mio. Euro vorgesehen. Mit dem sogenannten Corona-Konjunkturpaket stellte der Bund im Jahr 2020 weitere 3 Mrd. Euro bereit, um die Umsetzung zu beschleunigen. Davon entfallen 1,5 Mrd. Euro auf die Länder und Kommunen.*

*Das BMI hat in seinen Berichten an die Gremien der IT-Steuerung des Bundes, z. B. dem IT-Rat, und in seinem Internetauftritt den Stand der Umsetzung des OZG beschönigt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass von insgesamt 1 532 zu digitalisierenden einzelnen Verwaltungsleistungen des Bundes lediglich 58 gemäß OZG digitalisiert waren. Durch die Art seiner Darstellung hat das BMI den Eindruck erweckt, dass der Bund mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen deutlich weiter vorangekommen sei.*

*Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Bundesregierung und -verwaltung (Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger) fehlt so eine valide Grundlage, um die Umsetzung des OZG zielgerichtet zu steuern und angemessen mit personellen Ressourcen auszustatten. Dies gefährdet den Erfolg des Projekts. Darüber hinaus wecken die Darstellungen bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen falsche Erwartungen an das Online-Angebot der Verwaltung. Das BMI muss sachgerecht und zutreffend über den Fortschritt bei der Umsetzung des OZG berichten.*

## 43.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, ihre Verwaltung zu modernisieren. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sollen ihre Behördengänge möglichst auch digital abwickeln können. Um dieses Ziel zu erreichen, beschloss der Deutsche Bundestag Mitte 2017 das OZG. Es verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen bis zum 31. Dezember 2022 online über Verwaltungsportale zentral und komfortabel anzubieten. Ihre jeweiligen Verwaltungsportale müssen sie zu einem Portalverbund verknüpfen.

Die Umsetzung des OZG ist eines der größten Digitalisierungsprojekte der Bundesrepublik Deutschland. Im Bundeshaushalt waren dafür ursprünglich Haushaltsmittel in Höhe von 500 Mio. Euro vorgesehen. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 (Corona-Konjunkturpaket) vom Juni 2020 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Haushaltsmittel um 3 Mrd. Euro aufgestockt. Davon sind 50 % für die föderale Umsetzung des OZG, 20 % für die Umsetzung auf Bundesebene und 30 % für Investitionen in die digitale Infrastruktur vorgesehen.

### Wie wird das OZG umgesetzt?

Bund, Länder und Kommunen haben ihre Verwaltungsleistungen in einem „Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung“ erfasst. Dieser umfasst mehr als 7 600 einzelne Verwaltungsleistungen, die thematisch zu sogenannten OZG-Leistungen gebündelt wurden. Bund, Länder und Kommunen haben sich darauf verständigt, 575 OZG-Leistungen priorisiert umzusetzen. Eine OZG-Leistung kann eine, aber auch mehrere Verwaltungsleistungen enthalten. Z. B. ist der OZG-Leistung „Arbeitslosengeld“ lediglich die Verwaltungsleistung „Arbeitslosengeld Bewilligung“ zugeordnet. In der OZG-Leistung „Prüfungen, Zulassungen und Zertifizierungen für Luftfahrtpersonal“ sind 83 Verwaltungsleistungen gebündelt.

Das OZG wird in zwei Programmen umgesetzt: Digitalisierungsprogramm Bund und Digitalisierungsprogramm Föderal. Im Digitalisierungsprogramm Föderal werden die OZG-Leistungen bearbeitet, die in den Ländern und Kommunen erbracht werden. Das Digitalisierungsprogramm Bund umfasst 1 532 Verwaltungsleistungen, die in 115 priorisierten OZG-Leistungen gebündelt sind. Für diese ist der Bund bei der Rechtsetzung und beim Vollzug allein verantwortlich.

Das BMI hat die Aufgabe, das Digitalisierungsprogramm Bund ressortübergreifend zu steuern. Es berichtet zum Fortschritt bei der Umsetzung des OZG regelmäßig dem IT-Rat als oberstem Gremium der politisch-strategischen Steuerung der IT des Bundes und weiteren Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern. Darüber hinaus stellt es der Öffentlichkeit Informationen im Internet in einem sogenannten OZG-Dashboard bereit.

## Was sind OZG-konforme Verwaltungsleistungen?

Das OZG selbst legt nicht im Detail fest, wie Verwaltungsleistungen online anzubieten sind. Bund und Länder nutzen daher ein Reifegradmodell, mit dem sie die Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen bewerten. Das Modell umfasst fünf Reifegrade mit den Stufen 0 bis 4.

- Reifegrad 2 ist erfüllt, wenn Verwaltungsleistungen z. B. über ein elektronisches Formular beantragt werden können.
- Reifegrad 3 setzt voraus, dass das Antragsverfahren vollständig digital abgewickelt werden kann, z. B. indem auch alle Nachweise online übermittelt und die Bescheide digital zugestellt werden.

Erst mit dem Reifegrad 3 ist eine Verwaltungsleistung OZG-konform umgesetzt.

## Wie berichtet das BMI zum Programmfortschritt?

Der Bundesrechnungshof prüfte ab dem Jahr 2020 die Umsetzung des OZG im Digitalisierungsprogramm Bund. Wesentliche Mängel stellte er beim Berichtswesen des BMI zum Programmfortschritt fest.

Auf der Arbeitsebene überwachten sowohl die Ressorts als auch das BMI den Fortschritt bei der Umsetzung des OZG im Digitalisierungsprogramm Bund vorrangig anhand der Verwaltungsleistungen. Im Unterschied dazu berichtete das BMI gegenüber dem IT-Rat und der Öffentlichkeit, z. B. im OZG-Dashboard, über den Digitalisierungsfortschritt bei den OZG-Leistungen. Den Entwicklungsstand der einzelnen Verwaltungsleistungen wies es dort nicht aus. Die Berichterstattung war dabei in zweierlei Hinsicht durch Unschärfen gekennzeichnet:

Zum einen unterschied das BMI nicht zwischen OZG-Leistungen, die den Reifegrad 2 und solchen, die den Reifegrad 3 erfüllt hatten. Es berichtete lediglich darüber, wie viele OZG-Leistungen bereits „online verfügbar“ waren. Dabei bezeichnete es auch solche OZG-Leistungen als „online verfügbar“, die erst den Reifegrad 2 erreicht hatten und damit noch nicht OZG-konform umgesetzt waren.

Zum zweiten leitete das BMI den Reifegrad einer OZG-Leistung von der darin gebündelten Verwaltungsleistung ab, die den höchsten Reifegrad aufwies. Diejenige Verwaltungsleistung mit dem höchsten Reifegrad bestimmte demnach den Reifegrad der gesamten OZG-Leistung. Dies galt selbst dann, wenn alle anderen darin gebündelten Verwaltungsleistungen einen geringeren Reifegrad aufwiesen oder wenn deren Reifegrad noch nicht bewertet worden war. So schrieb das BMI z. B. einer OZG-Leistung den Reifegrad 3 und somit OZG-Konformität zu, sobald nur eine der darin gebündelten Verwaltungsleistungen diesen Reifegrad erreicht hatte.

Abbildung 43.1

## Irreführende Darstellung der Reifegrade von OZG-Leistungen

Die Verwaltungsleistungen des Bundes werden in OZG-Leistungen gebündelt. Die Verwaltungsleistung mit dem höchsten Reifegrad allein bestimmt den Reifegrad der gesamten OZG-Leistung.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMI.

Im Oktober 2021 berichtete das BMI im IT-Rat, dass für 85 der 115 priorisierten OZG-Leistungen aus dem Digitalisierungsprogramm Bund bereits Online-Angebote verfügbar waren (73,9 %). Das öffentliche OZG-Dashboard hatte im September 2021 für die Bundesebene 72 OZG-Leistungen als „online verfügbar“ angezeigt.

Das BMI koordiniert auf Bundesebene auch das Digitalisierungsprogramm Föederal und integriert Informationen zu dessen Fortschritt für die Öffentlichkeit im OZG-Dashboard. Dort galt eine OZG-Leistung bereits als „online verfügbar“, wenn eine gebündelte Verwaltungsleistung in nur einer Kommune „online verfügbar“ war.

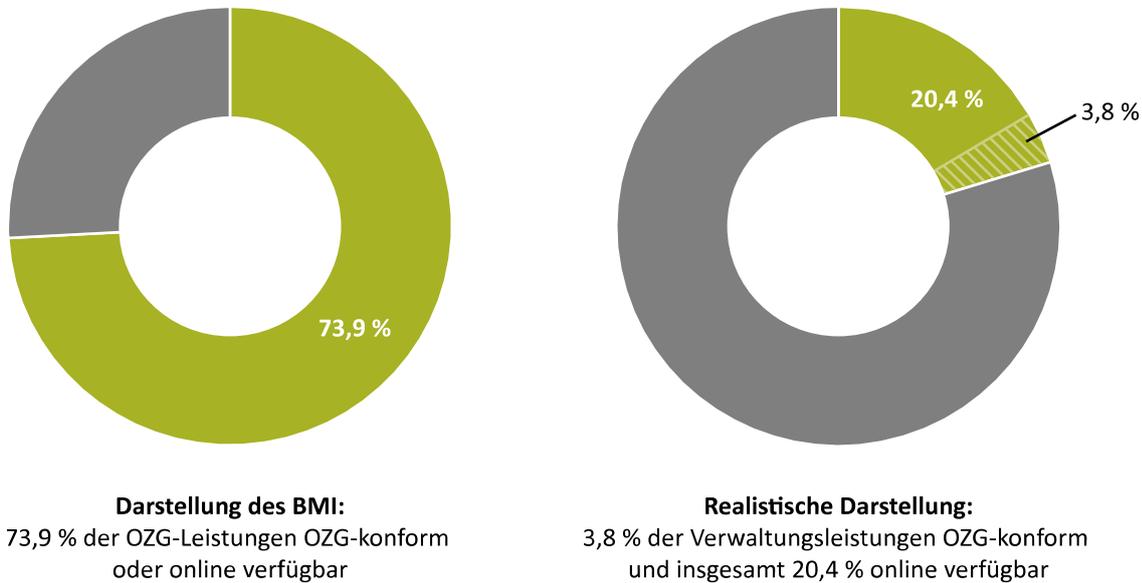
Der Bundesrechnungshof wertete den Fortschritt des Digitalisierungsprogramms Bund auf Basis der Verwaltungsleistungen aus. Er stellte fest, dass im September 2021 lediglich 58 von 1 532 priorisierten Verwaltungsleistungen den Reifegrad 3 erreicht hatten und demnach OZG-konform umgesetzt waren (3,8 %). Weitere 255 Verwaltungsleistungen hatten den Reifegrad 2 erreicht (16,6 %). Im Ergebnis waren damit 313 von 1532 priorisierten Verwaltungsleistungen (20,4 %) tatsächlich „online verfügbar“ (mindestens Reifegrad 2).

Abbildung 43.2

## Positiv verzerrtes Bild des Digitalisierungsfortschritts

Nach Darstellung des BMI sind 73,9 % der OZG-Leistungen mindestens online verfügbar. Tatsächlich sind lediglich 20,4 % der Verwaltungsleistungen mindestens online verfügbar, wobei nur 3,8 % OZG-konform umgesetzt sind.

(Stand: September 2021).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMI.

Der Bundesrechnungshof beanstandete beim BMI bereits im Mai 2021, dass die Berichte nicht hinreichend transparent waren und den Programmfortschritt nicht zutreffend darstellten. Das BMI wollte an seiner Berichterstattung und Außendarstellung grundsätzlich festhalten.

## 43.2 Würdigung

Das BMI hat in seinen Berichten und in seiner Außendarstellung den Fortschritt des Digitalisierungsprogramms beschönigt. Seine Berichterstattung, wonach knapp 74 % der priorisierten OZG-Leistungen im Digitalisierungsprogramm Bund bereits „online verfügbar“ seien, lässt auf einen effizienten Programmfortschritt schließen. Die Art der Darstellung verfälscht jedoch das tatsächliche Bild. Bis September 2021 waren im Digitalisierungsprogramm Bund erst 3,8 % der priorisierten Verwaltungsleistungen OZG-konform digitalisiert. Dies bedeutet, dass der Bund bis zum 31. Dezember 2022 noch enorme Anstrengungen zu erbringen hat, um die gesetzlichen Ziele zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger das Digitalisierungsprogramm Bund nur dann sachgerecht steuern und

mit Ressourcen ausstatten können, wenn sie klar und umfassend informiert werden. Überdies darf die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen nicht gefährdet werden. Der Bundesrechnungshof hat daher vom BMI erwartet, den Programmfortschritt auf der Grundlage der Verwaltungsleistungen transparent und realistisch darzustellen.

Das BMI sollte den Reifegrad einer OZG-Leistung, die mehrere Verwaltungsleistungen bündelt, nicht ausschließlich von der Verwaltungsleistung mit dem höchsten Reifegrad ableiten. Es könnte stattdessen beispielsweise ermitteln, welche Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger oder der Unternehmen eine OZG-Leistung prägen. Dies könnten Verwaltungsleistungen sein, die besonders häufig genutzt werden. Der Reifegrad der OZG-Leistung würde sich dann am niedrigsten Reifegrad einer prägenden Verwaltungsleistung orientieren. Zudem hat das BMI deutlicher darauf hinzuweisen, dass es derzeit nicht berichtet, welche Verwaltungsleistungen OZG-konform nach Reifegrad 3 umgesetzt sind.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, den Reifegrad der Verwaltungsleistungen nicht nur intern als Messkriterium heranzuziehen. Auch gegenüber den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sollte das BMI den Fortschritt des Digitalisierungsprogramms Bund auf Basis der Verwaltungsleistungen darstellen.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof die Darstellung des OZG-Dashboards zum Digitalisierungsprogramm Föderal als ungeeignet bewertet. Dort werden viele OZG-Leistungen bereits als „online verfügbar“ ausgewiesen, obwohl sie flächendeckend für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nicht nutzbar sind. Er hat dem BMI empfohlen, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, wie es den Fortschritt realistischer darstellen kann.

### 43.3 Stellungnahme

Das BMI hat zurückgewiesen, dass es Zahlen beschönige und den Fortschritt des Digitalisierungsprogramms Bund nicht transparent darstelle. Das OZG-Dashboard bilde den Programmfortschritt „nutzerfreundlich“ ab. Dies führe zwangsläufig zu einer Reduktion auf das Wesentliche. Begleitende Informationstexte würden die Zählweise erklären. Darüber hinaus entwickle das BMI die Darstellung des OZG-Dashboards kontinuierlich weiter. Zusätzlich zum OZG-Dashboard könnten sich interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen auf einer OZG-Informationsplattform registrieren. Diese enthalte umfangreiche Grundlageninformationen und informiere auch auf Ebene der Verwaltungsleistungen.

Das BMI hat deutlich gemacht, dass es die Darstellung des Programmfortschritts auf Ebene der OZG-Leistungen weiterhin für sinnvoll und berechtigt hält. Die Menge der bekannten Verwaltungsleistungen habe sich im Verlauf der letzten drei Jahre stark erhöht. Diese Schwankungen seien gegenüber Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen nur schwer kommunizierbar und kaum verständlich. Auf Ebene der OZG-Leistungen könne das BMI „gegen eine feste, gut bekannte Kenngröße“ berichten.

Die Darstellung des Bundesrechnungshofes, wonach erst 3,8 % der priorisierten Verwaltungsleistungen OZG-konform umgesetzt seien, entspreche nicht dem tatsächlichen Programmfortschritt. Verwaltungsleistungen würden in Projekten digitalisiert. Dabei könnten Projekte teilweise eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen enthalten. Erst mit Abschluss eines Projektes werde der Reifegrad der betroffenen Verwaltungsleistungen in den Berichten aktualisiert. Auf Ebene der Verwaltungsleistungen könnte der Programmfortschritt somit nur sprunghaft, und zwar immer, wenn ein Projekt abgeschlossen würde, dargestellt werden. Dies verzerre den tatsächlichen Programmfortschritt.

Das BMI ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen, inwieweit es Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen deutlicher darauf hinweisen wird, dass es derzeit nicht berichtet, welche Verwaltungsleistungen OZG-konform nach Reifegrad 3 umgesetzt sind. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, Möglichkeiten einer realistischeren Darstellung gegenüber der Öffentlichkeit gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, hat das BMI in seiner Stellungnahme ebenfalls nicht aufgegriffen. Gleichzeitig hat es eingeräumt, dass es die Empfehlungen bei der Weiterentwicklung des Berichtswesens aufgreifen wolle. Beim OZG-Dashboard wolle es die Hinweise zu den Reifegraden der Verwaltungs- und OZG-Leistungen präzisieren.

## 43.4 Abschließende Würdigung

Das BMI verfolgt mit seiner Berichterstattung offensichtlich das Ziel, die 115 priorisierten OZG-Leistungen des Bundes bis Ende 2022 als online verfügbar melden zu können. Es teilt nicht die Bewertung des Bundesrechnungshofes, dass es den Programmfortschritt in seiner Berichterstattung beschönige. Trotzdem will es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich berücksichtigen, führt dazu allerdings nichts näher aus.

Das OZG-Dashboard wird seinem Anspruch, transparent über den Umsetzungsstand des OZG zu informieren, nicht gerecht. Der Programmfortschritt mag zwar vereinfacht dargestellt sein, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen können sich aber nicht adressatengerecht informieren. Für sie ist z. B. nicht ersichtlich, welche Verwaltungsleistungen derzeit tatsächlich OZG-konform verfügbar sind. Das BMI darf nicht davon ausgehen, dass interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sich auf einer weiteren Plattform registrieren, um detailliertere Informationen zum tatsächlichen Programmfortschritt zu erhalten.

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger können aus den Berichten des BMI zum Programmfortschritt nicht erkennen, welche enormen Restaufwände bis zum Jahresende 2022 für die Umsetzung des OZG noch zu leisten sind. Der Bundesrechnungshof sieht die Abweichungen zwischen dem realen und dem vom BMI berichteten Programmfortschritt weiterhin kritisch.

Das Argument des BMI, dass der Programmfortschritt auf Ebene der Verwaltungsleistungen nur verzerrt dargestellt werden könnte, überzeugt nicht. Die Umsetzung des OZG ist kein statisches Vorhaben. Im Laufe des Prozesses werden voraussichtlich noch weitere zu digitalisierende Verwaltungsleistungen identifiziert werden. Entscheidungsträgerinnen und

Entscheidungsträger sollten über diese Dynamik und die damit verbundenen steigenden Aufwände informiert sein. Sie könnten so besser abschätzen, welcher Fortschritt zu erwarten ist und wie sich ggf. der Bedarf an Ressourcen für einzelne Projekte ändert.

Der Bundesrechnungshof hält daher ein differenziertes Berichtswesen für notwendig. Das BMI muss die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger künftig über den Programmfortschritt auf Ebene der Verwaltungsleistungen sowie über die Projekte, in denen diese digitalisiert werden, informieren.