



Bericht

an das Bundeskanzleramt

nach § 88 Absatz 2 BHO

Koordinierung und Steuerung der digitalpolitischen Strategie der Bundesregierung

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

Gz.: VII 5 - 2021 - 0082

Bonn, den 24. November 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	7
2	Strategische Ausrichtung der Digitalisierungsaktivitäten	8
2.1	Die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung	8
2.2	Defizitanalyse und strategische Zielvorgaben fehlen weiterhin	11
2.3	Vorhaben nicht priorisiert	14
2.4	Wechselwirkungen und Synergien nicht analysiert	16
2.5	Ziele der Vorhaben nicht überprüfbar	18
2.6	Umsetzungsfortschritte nicht transparent	20
3	Koordinierung und Steuerung der Umsetzung	24
3.1	Operatives Steuerungsgremium fehlt	24
3.2	Keine Geschäftsstelle eingerichtet	26
4	Datenbasis für die strategische Steuerung	27

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

B

BAföG *Bundesausbildungsförderungsgesetz*

BKM *Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*

BMVI *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*

BMWi *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Siehe*

D

Dashboard *Dashboard der Bundesregierung zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie auf der Internetseite www.digital-made-in.de*

DESI *Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft*

Digitalkabinett *Kabinettsausschuss Digitalisierung*

N

NAP *Nationaler Aktionsplan*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

S

SMART *Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, Realistisch, Terminiert*

Staatssekretärsrunde *Treffen der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre*

T

Tz. *Textziffer*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat in einer Prüfungsreihe untersucht, wie sich die Bundesregierung aufgestellt hat, um ihre Digitalisierungsziele zu erreichen. Hierzu hat er die Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“ (Digitalisierungsstrategie) der Bundesregierung geprüft. Dabei hat er betrachtet, wie

- das Bundeskanzleramt deren Umsetzung koordiniert und begleitet und wie
- die Bundesministerien ihre Digitalisierungsaufgaben organisieren, diese an der Digitalisierungsstrategie ausrichten, koordinieren und steuern.

Der vorliegende Bericht befasst sich damit, wie die Bundesregierung die Digitalisierungsstrategie ausgestaltet hat und wie sie deren Umsetzung steuert. Die Stellungnahme der Bundesregierung wurde dabei berücksichtigt.

0.1 Die Bundesregierung hat ihrer Digitalisierungsstrategie weder eine Zukunftsvision noch eine Analyse der Digitalisierungsdefizite in Deutschland zugrunde gelegt. Stattdessen ist die Strategie lediglich als Bestandsaufnahme von über 140 Digitalisierungsvorhaben der Bundesministerien angelegt. Diese Vorhaben sind untereinander nicht priorisiert, obwohl ihre Bedeutung für den digitalen Wandel Deutschlands extrem variiert. Wechselwirkungen und Synergien zwischen den Vorhaben sind teilweise nicht berücksichtigt, was deren Erfolg gefährden kann. Ferner sind die Ziele der Vorhaben oft nicht messbar. Dadurch fehlt eine unverzichtbare Voraussetzung für die Steuerung und Erfolgskontrolle. Zudem sind die Angaben auf der Internetplattform, die die Bundesregierung zu Steuerungs- und Transparenzzwecken eingerichtet hat, nicht aussagekräftig.

Die Bundesregierung sollte die Digitalisierungsstrategie nachbessern. Dazu muss sie strategische Ziele für die Digitalisierung Deutschlands formulieren, die die bestehenden Defizite berücksichtigen und zukunftsentscheidende Schwerpunkte setzen. Hieraus sollten die Bundesministerien ihre Vorhaben ableiten, deren Wechselwirkungen analysieren sowie deren Ziele klar und messbar definieren. Innerhalb der Digitalisierungsstrategie sollten die Vorhaben nach ihrer digitalpolitischen Bedeutung und ihrem Ressourcenbedarf priorisiert werden.

Die Bundesregierung hat bestätigt, dass der Fokus ihrer Digitalisierungsstrategie darauf lag, von den Ministerien bereits identifizierte Maßnahmen umzusetzen. Daneben habe sie auch Leerstellen identifiziert und Impulse für neue Vorhaben gesetzt. Die Digitalisierungsstrategie spiegele bereits eine priorisierte Auswahl digitalpolitischer Maßnahmen wider. Zu den Empfehlungen, die Wechselwirkungen zu analysieren sowie klare Ziele der Vorhaben zu definieren, hat die Bundesregierung nicht Stellung genommen, sondern auf die neue Bundesregierung verwiesen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kann die digitale Transformation nur gelingen, wenn die Bundesregierung die Gründe für den Digitalisierungsrückstand analysiert und die

zentralen Schwachstellen bei der Digitalisierung zum Kern ihrer Strategie macht. Die Auffassung der Bundesregierung, die Digitalisierungsstrategie enthalte bereits eine priorisierte Auswahl digitalpolitischer Maßnahmen, kann der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen. Es ist offensichtlich, dass die 147 Vorhaben der Digitalisierungsstrategie einen ganz unterschiedlichen Beitrag dazu leisten, die digitalpolitischen Ziele zu erreichen. Deshalb müssen sie auch unterschiedlich gewichtet werden. Der Bundesrechnungshof erwartet daher weiterhin, dass die neue Bundesregierung die Digitalisierungsstrategie nachbessert. (Tz. 2)

- 0.2 Die Bundesregierung hat es versäumt, ein operatives Steuerungsgremium unterhalb des Kabinettsausschusses Digitalisierung („Digitalkabinett“) einzurichten. Das hochrangig besetzte „Digitalkabinett“ ist nicht dazu geeignet, sich regelmäßig mit dem Fortschritt der über 140 Vorhaben der Digitalisierungsstrategie zu befassen, dabei Risiken und Verzögerungen zu erkennen und bei Bedarf steuernd einzugreifen. Damit besteht das Risiko, dass die Bundesregierung ihre Digitalisierungsziele verfehlt.

Zur Umsetzung ihrer digitalpolitischen Ziele sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass ein ressortübergreifendes Gremium unterhalb des „Digitalkabinetts“ die Aktivitäten in der Digitalisierungsstrategie laufend begleitet und koordiniert. Dabei sollte sie festlegen, welche Aufgaben das Gremium wahrnehmen sollte, welche das Bundeskanzleramt und welche die Bundesministerien. Das Gremium sollte die strategischen Entscheidungen des „Digitalkabinetts“ vorbereiten. (Tz. 3.1)

- 0.3 Die Bundesregierung hat es auch versäumt, eine Stelle damit zu beauftragen, den Entscheidungsträgern der Digitalisierungsstrategie aktuelle und komprimierte Informationen zum Stand der Vorhaben, zu Fortschritten und Verzögerungen sowie zu möglichen Erfolgsrisiken aufzubereiten. Eine Organisationseinheit im Bundeskanzleramt nimmt diese Aufgaben zwar (teilweise) wahr, deren Art und Umfang sind jedoch nicht festgelegt. Daher kann der Ressourcenbedarf für deren sachgerechte Wahrnehmung nicht ermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundeskanzleramt, die unterstützenden Aufgaben bei der Digitalisierungsstrategie in seiner Geschäftsverteilung genau zu definieren und einer Organisationseinheit zuzuweisen. Auf dieser Grundlage ist der Personalbedarf für eine sachgerechte Wahrnehmung dieser Aufgaben zu ermitteln. (Tz. 3.2)

- 0.4 Die Bundesministerien haben es versäumt, die notwendige Datenbasis zu schaffen, aus der ein aktuelles und präzises Bild zum Stand der Digitalisierungsstrategie abgeleitet werden könnte. Sie haben insbesondere keine geeigneten Indikatoren festgelegt, um die Zielerreichung ihrer Vorhaben überprüfbar zu machen. Dies liegt auch daran, dass die Bundesregierung für ihre Digitalisierungsstrategie keine einheitlichen Vorgaben für die Datenerfassung und Erfolgsmessung entwickelt hat.

Die Datenbasis für das strategische Controlling sollte in Form eines Projektes mit allen Bundesministerien gemeinsam entwickelt werden. Dabei soll weitestgehend auf

die Daten des operativen Controllings in den Bundesministerien zurückgegriffen werden, damit der Aufwand für die Bereitstellung der Daten so gering wie möglich bleibt. (Tz. 4)

- 0.5 Zu den Textziffern 3.1, 3.2 und 4 hat die Bundesregierung nicht Stellung genommen, sondern auf die neue Bundesregierung verwiesen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob diese seine Empfehlung aufgreifen wird.

1 Vorbemerkungen

Die Bundesregierung sieht in der Digitalisierung Deutschlands eine wichtige staatliche Aufgabe. In den beiden letzten Legislaturperioden hat sie sich ehrgeizige Ziele gesetzt. Sie wollte Deutschland „in allen Bereichen zu einem starken Digitalland“ entwickeln, „eine flächendeckende Infrastruktur von Weltklasse“ schaffen und „digitale Fähigkeiten als Schlüsselkompetenz für alle Altersgruppen“ vermitteln.¹ In ihrer Digitalisierungsstrategie hat sie im Einzelnen festgelegt, wie sie ihre digitalpolitischen Ziele erreichen will.

Seit dem Jahr 2015 bewertet die Europäische Kommission die digitale Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten und dokumentiert ihre Ergebnisse im Bericht zum Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI).² Der Index unterscheidet fünf Themenfelder: Konnektivität, Humankapital, Internetnutzung, Integration der Digitaltechnik und Digitale Öffentliche Dienste. Im Jahr 2020 belegte Deutschland unter den 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Platz 12.³ Im Themenfeld „Digitale Öffentliche Dienste“ belegte es Platz 21 und liegt damit im unteren Drittel.

Der eGovernment Benchmark 2020 der Europäischen Kommission erfasst den Status und die Fortschritte von 36 europäischen Staaten bei der digitalen Transformation öffentlicher Verwaltungen. Auch hier liegt Deutschland im unteren Mittelfeld.⁴

Der Bundesrechnungshof hat in einer Prüfungsreihe zur „Organisation der Digitalisierung“ untersucht, wie sich die Bundesregierung aufgestellt hat, um ihren Rückstand in der Digitalisierung aufzuholen. Hierzu hat er die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung geprüft und betrachtet, wie

- das Bundeskanzleramt die Umsetzung der digitalpolitischen Ziele koordiniert und begleitet und
- sechs ausgewählte Bundesministerien⁵ die Ziele der Bundesregierung in ihre Strategien, Organisationsstrukturen und Steuerungsprozesse integriert und deren Umsetzung intern gesteuert haben.

Der vorliegende Bericht befasst sich damit, wie die Bundesregierung ihre Digitalisierungsstrategie ausgestaltet hat und wie sie deren Umsetzung steuert. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, in einem zweiten Bericht die querschnittlichen Erkenntnisse zur Steuerung der

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018, Kapitel IV.5.

² The Digital Economy and Society Index (DESI), international DESI 2020 full study report, Stand 28. Juni 2021.

³ Ebenda, Seite 3. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66943, Stand: 28. Juni 2021.

⁴ European Commission, eGovernment benchmark 2020, Executive Summary, Seite 6, Stand: 28. Juni 2021.

⁵ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Bundesministerium der Finanzen (BMF), Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Digitalisierung durch die Bundesministerien zusammenzufassen und Verbesserungspotenzial aufzuzeigen.

2 Strategische Ausrichtung der Digitalisierungsaktivitäten

2.1 Die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung

Initiierung der Strategie im Jahr 2018

Am 27. Juni 2018 entschied das „Digitalkabinett“⁶, eine gemeinsame Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung zu entwickeln. Die Strategie sollte

- eine politische Steuerung durch das „Digitalkabinett“ ermöglichen,
- Synergiepotenziale, Kooperationsmöglichkeiten und „weiße Flecken“ der Bundesministerien aufzeigen,
- Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit schaffen und
- prioritäre Vorhaben dem Parlament darstellen.

Ziel der Strategie sei es nicht gewesen, alle Vorhaben der Bundesministerien aufzuzählen oder sie inhaltlich zu hinterfragen, sondern gemeinsam strategische, übergreifende Ziele zu formulieren und voranzutreiben. Neue Prozesse der Zusammenarbeit sollten helfen, die Digitalisierung schneller und koordinierter als bisher voranzubringen.

Das Bundeskanzleramt bat die Bundesministerien, ihre wichtigsten Digitalisierungsvorhaben zu melden und sie einem von fünf⁷ Handlungsfeldern zuzuordnen. Die Handlungsfelder der Digitalisierungsstrategie sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

⁶ Das „Digitalkabinett“ ist nach Angaben der Bundesregierung das zentrale Steuerungsgremium für digitalpolitische Fragen auf höchster politischer Ebene. Seine Mitglieder sind die Bundeskanzlerin, alle Bundesministerinnen und -minister, die Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

⁷ Bei der ersten Abfrage waren es noch sechs Handlungsfelder. Das Handlungsfeld „IT-Sicherheit“ wurde im Laufe der Abstimmungen zur Digitalisierungsstrategie gestrichen und sollte stattdessen als querschnittliches Thema bei allen Handlungsfeldern berücksichtigt werden, vgl. Digitalisierungsstrategie vom September 2020, Seite 9.

Abbildung 1

Die Handlungsfelder der Digitalstrategie



Quelle: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/die-digitalstrategie-der-bundesregierung-1549554>, Stand: 28. Juni 2021.

Von September bis Oktober 2018 trafen sich Vertreterinnen und Vertreter aller Bundesministerien im Bundeskanzleramt. Sie diskutierten die Ausrichtung der gemeldeten Vorhaben auf verschiedene Zielgruppenprofile (sog. „Personas“), überarbeiteten die Texte zu den Handlungsfeldern und legten die Federführung für neun ressortübergreifende Vorhaben fest. Im November 2018 beschloss das „Digitalkabinet“ die Digitalisierungsstrategie mit 111 Digitalisierungsvorhaben.

Fortschreibung der Strategie

Das Bundeskanzleramt aktualisierte die Digitalisierungsstrategie bisher fünf Mal⁸. Die Änderungen erarbeitete es mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesministerien. Diese konnten hierbei auch neue Vorhaben einbringen, die sie zwischenzeitlich geplant oder begonnen hatten (bottom-up). Die Digitalisierungsstrategie in der Version von Juni 2021 enthält 147 Vorhaben.⁹

Die jeweils letzte Version der Digitalisierungsstrategie veröffentlicht das Bundeskanzleramt auf der Internetseite www.digital-made-in.de (Dashboard).

⁸ Im März 2019, September 2019, März 2020, September 2020 und Juni 2021.

⁹ <http://www.digital-made-in.de>, Stand 28. Juni 2021.

Bericht des Bundesrechnungshofes zur Digitalisierungsstrategie 2019

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2019 geprüft, wie das Bundeskanzleramt die Digitalisierungsstrategie erstellt und koordiniert hat. In einem ersten Beratungsbericht¹⁰ hat er dem Bundeskanzleramt empfohlen, für alle Digitalisierungsvorhaben darzustellen,

- warum sie Teil der Digitalisierungsstrategie sind und wie sie dazu beitragen, die Ziele der Digitalisierungsstrategie zu erreichen,
- inwieweit deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachgewiesen wurde,
- welche finanziellen und personellen Ressourcen zu deren Umsetzung notwendig sind,
- welche zeitlichen Meilensteine geplant sind,
- welche inhaltlichen und zeitlichen Abhängigkeiten zu anderen Vorhaben der Digitalisierungsstrategie bestehen,
- welche Verfahren und Kriterien für die begleitende Erfolgskontrolle geplant sind und
- wie das Querschnittsthema Sicherheit berücksichtigt wird.

Das Bundeskanzleramt akzeptierte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und setzte sie teilweise um. So konkretisierte es etwa gemeinsam mit den Bundesministerien die Beschreibungen der Vorhaben und ergänzte dabei auch Umsetzungsschritte. Andere Empfehlungen wie die Festlegung von überprüfbaren Zielen der Vorhaben sind noch offen.

In seiner aktuellen Prüfungsreihe hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Digitalisierungsstrategie weiterhin grundlegende Mängel aufweist, die das Erreichen der digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung gefährden (siehe dazu Tz. 2.2).

2.2 Defizitanalyse und strategische Zielvorgaben fehlen weiterhin

Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinem ersten Beratungsbericht darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung die Ursachen für den Digitalisierungsrückstand Deutschlands nicht ausgewertet hatte. Dies sei im Zuge der Fortschreibungen der Digitalisierungsstrategie nachzuholen.

Das Bundeskanzleramt behielt bei den Fortschreibungen der Digitalisierungsstrategie das Bottom-Up-Verfahren aus der Initiierungsphase bei. Die Bundesministerien meldeten Vorhaben, die sie zwischenzeitlich geplant oder begonnen hatten und ordneten diese den fünf Handlungsfeldern der Strategie zu.

Bei den Abstimmungen achtete das Bundeskanzleramt darauf, dass jedes Bundesministerium möglichst in jedem Handlungsfeld vertreten ist. So wurde beispielsweise das Vorhaben „BAföG Digital“¹¹ erst auf Anregung des Bundeskanzleramtes in die Digitalisierungsstrategie aufgenommen, da das federführende Bundesministerium andernfalls kein Vorhaben im Handlungsfeld „Moderner Staat“ abgebildet hätte.

Da die Bundesministerien nur eine begrenzte Anzahl an Digitalisierungsaktivitäten an das Bundeskanzleramt melden konnten, mussten sie eine Auswahl treffen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass

- alle sechs geprüften Bundesministerien eine zentrale Stelle damit beauftragt hatten, Digitalisierungsmaßnahmen für die Digitalisierungsstrategie zu benennen,
- fünf Bundesministerien bei den Fachabteilungen abfragten, welche Vorhaben mit Digitalisierungsbezug dort geplant seien oder durchgeführt würden und hieraus eine Auswahl trafen,
- vier Bundesministerien nicht dokumentierten, nach welchen Kriterien sie ihre Digitalisierungsvorhaben auswählten,
- zwei Bundesministerien die Bedeutung der Vorhaben nach eigenen Angaben aufgrund des politischen Drucks und der Anfragen der Medien bewerteten und

¹¹ Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Das Vorhaben „BAföG digital“ ist eine der Verwaltungsdienstleistungen, die nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG) umzusetzen sind. In die Digitalisierungsstrategie wurde unter dieser Überschrift nur die Teilleistung „Antragstellung BAföG digital“ aufgenommen, für die das BMBF die fachliche Federführung hat. Die elektronische Antragstellung ist bereits seit 2016 umgesetzt, vgl. <https://www.xn--bafg-7qa.de/de/elektronische-antragstellung-587.php>, Stand: 28. Juni 2021.

- ein Bundesministerium, das seine Kriterien dokumentierte, bei der Auswahl darauf achtete, dass alle Abteilungen gleichermaßen vertreten sind. Ferner sollten Vorhaben möglichst zu allen Handlungsfeldern der Digitalisierungsstrategie gemeldet werden.

Die Bundesministerien waren darauf bedacht, dass die ausgewählten Vorhaben mit ressort-internen Digitalstrategien kompatibel sind und ihre Fachabteilungen in etwa mit der gleichen Anzahl an Vorhaben vertreten sind. Eine Stärken- und Schwächenanalyse ging der Auswahl von Vorhaben nicht voraus.

Im März 2021 führte die Bundesregierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage aus, dass sie die Schwächen und Stärken der eigenen Digitalpolitik kontinuierlich prüfe. Als Konsequenz dieser Analysen seien neue Vorhaben in die Digitalisierungsstrategie aufgenommen worden.

Würdigung

Eine zukunftsorientierte Strategie muss nicht von Anfang an konkrete Maßnahmen benennen. Damit sie ihre Funktion als Wegweiser erfüllen kann, ist wichtiger, dass sie überprüfbare strategische Ziele festlegt. Dabei soll auf die Änderungen fokussiert werden: Was machen wir neu? Was machen wir besser? Hieraus sollten die jeweiligen Fachexperten - insbesondere die Bundesministerien - geeignete Maßnahmen ableiten (top-down) und belegen, inwiefern ihre Vorhaben dazu beitragen, die strategischen Ziele zu erreichen.

Die Bundesregierung hat es versäumt, ein gemeinsames Zukunftsbild für die Digitalisierung Deutschlands zu entwerfen, aus dem die Bundesministerien geeignete Digitalisierungsaktivitäten ableiten könnten. Stattdessen hat sie die Digitalisierungsstrategie aus der Bestandsaufnahme der Aktivitäten der Bundesministerien entwickelt. Der Strategieprozess hätte damit zwar beginnen können, an dieser Stelle jedoch nicht stehen bleiben dürfen. Die Bundesregierung hätte darüber hinaus die Gründe für den bisherigen Digitalisierungsrückstand und die Voraussetzungen für Erfolge analysieren müssen. Auf dieser Grundlage hätte sie die weißen Flecken und zentrale Schwachstellen bei der Digitalisierung identifizieren und zum Kern ihrer Strategie machen müssen. Dabei hätte sie etwa auf die DESI-Berichte der Europäischen Kommission zurückgreifen und Schwerpunkte in den Themenfeldern vorgeben können, in denen Deutschland keine guten Ergebnisse erzielt hatte.

Die Bundesregierung hat trotz des Hinweises des Bundesrechnungshofes versäumt, die ausgebliebene Bestands- und Bedarfsanalyse für die Digitalisierung in Deutschland nach der Initiierungsphase nachzuholen. Damit fehlt den Bundesministerien bis heute eine strategische Richtschnur, um intern überprüfen zu können, ob und in welchem Maße ihre Vorhaben zur Reduzierung des Digitalisierungsrückstands Deutschlands beitragen oder ob weitere Maßnahmen zu initiieren sind.

Stattdessen besteht die Strategie weiterhin aus Vorhaben, die die Bundesministerien ohnehin geplant und umgesetzt hätten. Der Bundesrechnungshof stellt nicht in Frage, dass diese

dabei intern zielorientiert vorgegangen sind. Die ministerielle Sicht hätte dennoch überwunden werden müssen, wenn es darum geht, die für die Zukunft Deutschlands insgesamt entscheidenden Themen zu identifizieren und die dringendsten Aktivitäten abzuleiten. Dafür fehlten jedoch Vorgaben, die eine sachgerechte Auswahl der Vorhaben für die Digitalisierungsstrategie durch die Bundesministerien sichergestellt hätte. Dabei ist es wenig zielführend, dass die Bundesministerien möglichst in jedem Handlungsfeld vertreten sein sollen wie im Falle der Bafög-Antragstellung. Lücken, die durch neue Aktivitäten geschlossen werden könnten, können so nicht erkannt werden. Auch das ressortinterne Vorgehen bei der Auswahl etwa nach einer ausgewogenen Beteiligung aller Abteilungen erscheint nicht zielführend.

In ihrer derzeitigen Ausgestaltung ist die Digitalisierungsstrategie nur darauf ausgerichtet, Digitalisierungsaktivitäten der Bundesministerien vorzustellen. Der Bundesregierung ist es nicht gelungen, die Ressortgrenzen gedanklich zu überwinden und ein ganzheitliches Bild für die digitale Zukunft Deutschlands zu entwickeln. Daran ändern das kooperative Vorgehen und die Ausrichtung der Projektbeschreibungen an den „Personas“ (vgl. Tz. 2.1) nichts. Dieses Vorgehen bot zwar eine Plattform für einen übergreifenden Austausch zu den Digitalisierungsthemen. Dabei wurde jedoch ausschließlich mit den von den Bundesministerien gemeldeten Vorhaben gearbeitet (bottom-up). Das Verfahren kann daher eine Bestands- und Bedarfsanalyse auf der Grundlage übergreifender strategischer Ziele nicht ersetzen. Die Bundesregierung vergab damit die Chance, ihre Digitalisierungspolitik übergreifend, zukunftsgerichtet und strategisch auszurichten.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, ihre Digitalisierungsstrategie nachzubessern. Sie muss dazu strategische Ziele für die Digitalisierung Deutschlands formulieren, die die bestehenden Defizite berücksichtigen und zukunftsentscheidende Schwerpunkte setzen. Hieraus sollten die Bundesministerien ihre Vorhaben für die Digitalisierungsstrategie ableiten.

Stellungnahme

Die Bundesregierung hat bestätigt, dass der Fokus ihrer Digitalisierungsstrategie darauf lag, von den Ministerien bereits identifizierte Maßnahmen umzusetzen. Viele digitalpolitischen Maßnahmen seien zum Zeitpunkt der Erstellung der Strategie bereits angelaufen oder im Koalitionsvertrag vereinbart gewesen. Daneben habe die Bundesregierung auch Leerstellen identifiziert und Impulse für neue Vorhaben gesetzt. Ein Beispiel für ein solches neues Vorhaben sei die Datenstrategie. Zudem habe die Bundesregierung für jedes der fünf Handlungsfelder seiner Digitalisierungsstrategie eine gemeinsame Leitaussage und mehrere thematische Schwerpunkte verabredet.

Abschließende Bewertung

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes reicht es nicht aus, einzelne Maßnahmen aus früheren Legislaturperioden zusammenzutragen, um die digitale Transformation erfolgreich zu gestalten. Letzteres kann nur gelingen, wenn die Bundesregierung die Gründe für den bisherigen Digitalisierungsrückstand und die Voraussetzungen für Erfolge analysiert. Auf dieser Grundlage muss sie weiße Flecken und zentrale Schwachstellen bei der Digitalisierung identifizieren und zum Kern ihrer Strategie machen. Die Entwicklung der Datenstrategie belegt, dass es der Bundesregierung durchaus möglich ist, Handlungsbedarfe zu identifizieren und neue ressortübergreifende Vorhaben zu initiieren. Der Bundesrechnungshof erwartet daher weiterhin, dass die Bundesregierung ihre Digitalisierungsstrategie nachbessert.

2.3 Vorhaben nicht priorisiert

Sachverhalt

Die über 140 Digitalisierungsvorhaben sind in der Digitalisierungsstrategie gleichrangig abgebildet. Auch innerhalb der fünf Handlungsfelder sind die Vorhaben nicht priorisiert. So stehen Vorhaben, die einen grundlegenden Beitrag für das Erreichen der übergeordneten Ziele liefern sollen - wie der Gigabit-Netzausbau, die Digitalisierung von 115 Verwaltungsleistungen des Bundes nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG) oder die Dienstekonsolidierung bei der IT - gleichrangig neben solchen, die eine relativ geringe Wirkung haben, z. B. die Weiterentwicklung des Familienportals des Bundes¹² oder die Digitalisierung von Archiven des Auswärtigen Amtes (AA) oder der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM).

Die Digitalisierungsstrategie stellt zu 19 der 147 Vorhaben dar, welche finanziellen Mittel für deren Umsetzung notwendig sind. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Mittelbedarf für die Vorhaben der Digitalisierungsstrategie stark variiert. Die Spanne reicht von 0 Euro¹³ bis 6,5 Mrd. Euro¹⁴.

¹² Das Familienportal informiert über sämtliche staatliche Familienleistungen. Dessen Weiterentwicklung wurde bereits im Jahr 2018 umgesetzt.

¹³ Beispielsweise das Vorhaben „Datenethikkommission und zukunftsweisende Datenpolitik“, <https://www.digital-made-in.de/dmide/vorhaben/datenethikkommission-1794110>, Auswertung der Haushaltsansätze durch den Bundesrechnungshof auf Basis des Berichtes der Bundesregierung „Digitalpolitischer Bundeshaushalt 2021“, vgl. Bundestag-Drucksache 19/26651 vom 18. März 2021.

¹⁴ Vorhaben „DigitalPakt Schule“, <https://www.digital-made-in.de/dmide/vorhaben/digitalpakt-schule-1793962>, Auswertung der Haushaltsansätze durch den Bundesrechnungshof auf Basis des Berichtes der Bundesregierung „Digitalpolitischer Bundeshaushalt 2021“, vgl. Bundestag-Drucksache 19/26651 vom 18. März 2021.

Beispielsweise setzt das BMBF

- 30 Mio. Euro für das Vorhaben „Berufsbildung 4.0“ und
- 6,5 Mrd. Euro Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung von Investitionen in die digitale Infrastruktur für Schulen gemäß § 2 Nr. 3 Digitalinfrastrukturgesetz ein.

Das BMVI setzt

- 5 Mrd. Euro für Frequenzvergabe, Gesamtstrategie für flächendeckenden Mobilfunkausbau und Mobilfunkstandard 5G und
- 250 Mio. Euro für die Computerspieleförderung des Bundes ein.¹⁵

Das BMI will im Jahr 2021

- 1,5 Mrd. Euro für die weitere Digitalisierung von Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz¹⁶ und
- unter 1 000 Euro für die Beratung der Bundesregierung durch die Datenethikkommission einsetzen.

Würdigung

Eine Strategie sollte u. a. sicherstellen, dass auf dem Weg zur Zielerreichung die Personalkapazitäten und Haushaltsmittel effektiv und effizient eingesetzt werden. Das bedeutet, dass bei der Auswahl möglicher Maßnahmen deren Beitrag zur Zielerreichung sowie deren Ressourcenbedarf zu berücksichtigen sind. Mit der Digitalisierungsstrategie wollte die Bundesregierung unter anderem genau diese Steuerung durch das „Digitalkabinett“ und entsprechende Entscheidungen durch das Parlament ermöglichen (vgl. Tz. 2.1).

Die Digitalisierungsstrategie wird diesem Anspruch nicht gerecht. Sie listet 147 Vorhaben, deren Komplexität, Relevanz und Finanzvolumen extrem variieren, gleichrangig auf, anstatt sie im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Digitalisierung in Deutschland sowie ihre finanziellen Bedarfe zu priorisieren. Inhaltliche und finanzielle Schwerpunkte der Strategie bleiben so intransparent. Es ist auch nicht sichergestellt, dass die finanziellen Mittel dort gebündelt werden, wo sie den größten Beitrag zur Zielerreichung leisten können.

¹⁵ <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/computerspielefoerderung.html>, Stand: 22. Juli 2020.

¹⁶ <https://www.digital-made-in.de/dmide/suche/1794324!search?f=1794340:1793112>, Schwerpunkt „Der Staat als Dienstleister“; Bericht der Bundesregierung „Digitalpolitischer Bundeshaushalt 2021“, Bundestag-Drucksache 19/26651 vom 18. März 2021; Kapitel 0602, Titel 532 38; Soll 2021.

Im Ergebnis kann die Strategie ihr Ziel, dem „Digitalkabinett“ die Koordinierung der wichtigsten Digitalisierungsvorhaben der Bundesministerien und dem Parlament die Entscheidung über den zielgerichteten Einsatz der Haushaltsmittel zu erleichtern, nur bedingt erfüllen.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, die Bedeutung der Vorhaben für die Digitalisierung in Deutschland und ihre finanziellen Bedarfe in ihrer Digitalisierungsstrategie darzustellen. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren sollte sie die Vorhaben priorisieren.

Stellungnahme

Nach Ansicht der Bundesregierung spiegelt ihre Digitalisierungsstrategie bereits eine priorisierte Auswahl digitalpolitischer Maßnahmen wider. Eine Maßnahme sei nur dann aufgenommen worden, wenn sie zu einem der thematischen Schwerpunkte gehört und auf das Ziel des Handlungsfeldes (Leitaussage) ausgerichtet sei.

Abschließende Bewertung

Die Auffassung der Bundesregierung, die Digitalisierungsstrategie enthalte bereits eine priorisierte Auswahl digitalpolitischer Maßnahmen, kann der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen. Es ist offensichtlich, dass die 147 Vorhaben der Digitalisierungsstrategie einen ganz unterschiedlichen Beitrag dazu leisten, die digitalpolitischen Ziele zu erreichen. Deshalb müssten sie auch unterschiedlich gewichtet werden. Zudem haben die Erhebungen in den Bundesministerien gezeigt, dass diese ihre Vorhaben der Digitalisierungsstrategie nicht prioritär vorantreiben. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung die dringlichsten Vorhaben festlegt und zügig umsetzt.

2.4 Wechselwirkungen und Synergien nicht analysiert

Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Bericht vom Oktober 2019 darauf hingewiesen, dass in der Digitalisierungsstrategie dokumentiert werden sollte, wenn die Umsetzung von Vorhaben von Gesetzgebungsverfahren, Studienergebnissen oder Ergebnissen anderer Vorhaben abhängt. Die aktualisierte Strategie vom Juni 2021 enthält zu 89 Vorhaben solche Hinweise auf Abhängigkeiten oder Schnittstellen. Folgende Beispiele verdeutlichen die Art möglicher Abhängigkeiten:

- Die vollständige Nutzung einzelner Verwaltungsleistungen¹⁷ nach dem OZG setzt bedarfsgerechte, leistungsfähige und sichere Netzinfrastrukturen für die öffentliche Verwaltung¹⁸ voraus.
- Mobilfunk-Fördermaßnahmen sollten die Ziele der Mobilfunkstrategie berücksichtigen. Die Bundesregierung nahm einzelne Mobilfunk-Fördermaßnahmen in ihre Digitalisierungsstrategie auf und entwickelte erst anschließend eine Mobilfunkstrategie.¹⁹

Würdigung

Digitalisierungsvorhaben weisen in der Regel Abhängigkeiten und Schnittstellen auf. Auf der einen Seite bedürfen sie rechtlicher, finanzieller oder technischer Voraussetzungen und auf der anderen Seite schaffen sie selbst wiederum solche Voraussetzungen für andere Vorhaben. Deshalb ist es notwendig, die Vorhaben eng abzustimmen und dies in einer Strategie zu dokumentieren.

Die Digitalisierungsstrategie stellt die Abhängigkeiten weiterhin bei rund einem Drittel der Vorhaben nicht dar. Dies lässt vermuten, dass die Wechselwirkungen zwischen den Vorhaben nicht regelmäßig analysiert und berücksichtigt werden. Ohne die Kenntnis der jeweiligen Wechselwirkungen kann das „Digitalkabinett“ nicht erkennen, ob eine Maßnahme - wie die sichere Netzinfrastruktur - beschleunigt werden müsste, um die planmäßige Umsetzung anderer Maßnahmen sicherzustellen. In der Folge kann es zu zeitlichen Verzögerungen kommen. Zudem besteht so das Risiko, dass Mittel nicht zielgerichtet verausgabt werden, weil die Konzepte fehlen wie im Beispiel der Mobilfunkförderung.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, die Wechselwirkungen zwischen den Vorhaben regelmäßig zu analysieren und in ihrer Digitalisierungsstrategie zu dokumentieren.

Zu dieser Empfehlung hat die Bundesregierung nicht Stellung genommen, sondern auf die neue Bundesregierung verwiesen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob diese seine Empfehlung aufgreifen wird.

¹⁷ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/die-digitalstrategie-der-bundesregierung-1549554>; Vorhaben im Handlungsfeld „Moderner Staat“.

¹⁸ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/die-digitalstrategie-der-bundesregierung-1549554>; Vorhaben im Handlungsfeld „Infrastruktur und Ausstattung“.

¹⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/die-digitalstrategie-der-bundesregierung-1549554>; Vorhaben „Umsetzung der Mobilfunkstrategie“, „Frequenzvergabe, Gesamtstrategie für flächendeckenden Mobilfunkausbau und Mobilfunkstandard 5G“, „Schutz vor elektromagnetischen Feldern bei der Digitalisierung, insbesondere Mobilfunk“.

2.5 Ziele der Vorhaben nicht überprüfbar

Sachverhalt

Die Bundesregierung wollte im Rahmen der Digitalisierungsstrategie kontinuierlich überprüfen, ob sie ihre digitalpolitischen Ziele erreicht.²⁰ Der Bundesrechnungshof hatte das Bundeskanzleramt im Oktober 2019 darauf hingewiesen, dass die Ziele der Vorhaben als Leitsätze formuliert waren und bei mehr als der Hälfte der Vorhaben messbare Erfolgskriterien sowie Soll- und Ist-Werte fehlten oder nicht ausreichend beschrieben waren.

In der aktuellen Version der Digitalisierungsstrategie waren die Erfolgskriterien sowie Soll- und Ist-Werte für 63 von 147 Vorhaben weiterhin nicht oder nicht ausreichend beschrieben. Bei 36 noch nicht erreichten Zielen war kein Zeithorizont für die Zielerreichung festgelegt.

Dies verdeutlichen die folgenden Beispiele aus den geprüften Bundesministerien:

Das **BMVI** definierte die Ziele von fünf seiner neun Vorhaben nicht im Sinne der SMART-Kriterien²¹. Beispielsweise legte es bei dem Ziel „Dynamischer Aufbau von 5G“ nicht fest, wann es dieses Vorhabenziel als erreicht ansehen würde. Bei einigen Fördervorhaben war das Ziel über eine allgemeine Stärkung der jeweiligen Branche hinaus nicht konkretisiert. So waren die Ziele „Unterstützung der Innovationskraft der Computerspielbranche [...]“ und „Deutschland als Standort für Computerspieleentwicklung stärken“ des Vorhabens „Computerspieleförderung des Bundes“ nicht messbar definiert.

Das **BMAS** beschrieb die Ziele von vier seiner sechs Vorhaben nicht im Sinne der SMART-Kriterien. So legte es bei den Zielen „Breiten Bevölkerungsteilen einen beruflichen Aufstieg erleichtern“, „Fachkräftebasis stärken“ und „Beschäftigungsfähigkeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt nachhaltig fördern“ des Vorhabens „Nationale Weiterbildungsstrategie“ nicht fest, wann es diese als erreicht ansieht.

Das **BMF** beschrieb die Ziele von drei seiner zehn Vorhaben nicht im Sinne der SMART-Kriterien.

Das **BMBF** definierte die Ziele von 13 seiner 17 Digitalisierungsvorhaben nicht spezifisch und messbar. Dies verdeutlichen die folgenden Beispiele:

²⁰ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/die-digitalstrategie-der-bundesregierung-1549554>, Stand: 28. Juni 2021.

²¹ Für die Steuerung der Projekte und begleitende Erfolgskontrollen ist es von Bedeutung, dass die Ziele spezifisch formuliert, terminiert und messbar sind. Zudem sollten sie realistisch sein und von dem umsetzenden Bereich angenommen werden. Diese Anforderungen fasst man allgemein mit dem Begriff „SMART-Kriterien“ zusammen. Die Abkürzung steht für: Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, Realistisch, Terminiert.

- Mit dem Digitalisierungsvorhaben „Digitalisierung des Hochschulsystems“ soll neues Wissen über Wirkung und Wirksamkeit digitaler Bildungsformate erarbeitet und die Digitalisierung der Hochschulbildung in der Breite unterstützt werden. Als Ziel nannte das BMBF „neues Wissen zu erarbeiten“ und ergänzte dies um Formulierungen wie „in der Breite“ oder „Unterstützung“, ohne dies weiter zu spezifizieren. Das Ziel ist nicht terminiert.
- Das Digitalisierungsvorhaben „Sichere Hard- und Software für das „Internet der Dinge“ soll u. a. die „Anwendungen des Internets der Dinge vorantreiben“. Den fachlichen, zeitlichen und finanziellen Spielraum für die Umsetzung bestimmte das BMBF nicht weiter. Es machte auch keine Angaben dazu, welche Wirkung die Maßnahme entfalten soll und wann das Ziel erreicht wird.
- Das Digitalisierungsvorhaben „Lokale Klima- und Umweltmodelle“ soll „Städte und Regionen in Deutschland in die Lage versetzen, mit dem Klimawandel und anderen Umweltbelastungen aktiv und zielgerichtet umzugehen“. In welchem Umfang die Städte und Regionen unterstützt werden sollen, um sie „in die Lage zu versetzen“, konkretisierte das BMBF nicht. Ebenso machte es nicht deutlich, was „aktiv mit dem Klimawandel umzugehen“ bedeutet und wie es dies messen will. Zudem ist das Ziel nicht terminiert.

Würdigung

Bereits in der Planungsphase von Vorhaben müssen Ziele definiert werden. Diese Ziele sollten realistisch sein und von den Beteiligten akzeptiert werden. Für die Steuerung der Projekte und begleitende Erfolgskontrollen ist es von Bedeutung, dass die Ziele spezifisch formuliert, terminiert und messbar sind.²² Auf dieser Basis ist es mit einem Projektcontrolling und einem Risikomanagement möglich, den Verlauf der Projekte zu begleiten und anzupassen.

Auch die aktuelle Fassung der Digitalisierungsstrategie ermöglicht es der Bundesregierung nicht, deren Umsetzung strategieorientiert zu steuern. Die von den Bundesministerien für ihre Digitalisierungsvorhaben formulierten Ziele sind in vielen Fällen nicht geeignet, deren Fortschritt und Erfolg transparent zu machen. Sie entsprechen überwiegend nicht den SMART-Kriterien. Bei 36 noch nicht erreichten Zielen würde eine Verzögerung oder Gefährdung der Zielerreichung nicht auffallen, weil den Zielen kein Zeithorizont zugeordnet wurde. Zudem sind die Ziele oft nur vage und abstrakt formuliert.

Damit fehlt für die Digitalisierungsstrategie ein komprimierter und schneller Zugriff auf wesentliche Informationen, die die Hausleitungen, das „Digitalkabinett“ und die politischen Gremien für ihre Entscheidungen zur Steuerung der Digitalisierungsstrategie benötigen. Insbesondere fehlt das Bindeglied zwischen Planungen und Fortschritten der Digitalisierungsvorhaben der Bundesministerien einerseits und den übergeordneten Zielen der Digita-

²² Siehe Fußnote 20.

lisierungsstrategie andererseits. Die Steuerungsgremien und die Öffentlichkeit können so kaum beurteilen, ob die Digitalisierungsvorhaben erfolgreich sind und inwiefern sie das übergreifende strategische Ziel der Digitalisierung Deutschlands unterstützen.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, die Ziele der Vorhaben in der Digitalisierungsstrategie unter Beachtung der SMART-Kriterien zu definieren. Der planmäßige Fortschritt und der Erfolg der Vorhaben müssen messbar sein.

Zu dieser Empfehlung hat die Bundesregierung nicht Stellung genommen, sondern auf die neue Bundesregierung verwiesen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob diese seine Empfehlung aufgreifen wird.

2.6 Umsetzungsfortschritte nicht transparent

Sachverhalt

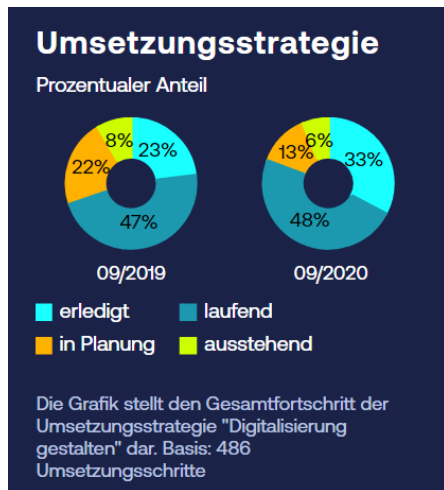
Das Bundeskanzleramt entwickelte gemeinsam mit den Bundesministerien das Dashboard, um den Erfolg der Digitalisierungsstrategie zu messen und für Politik und Öffentlichkeit transparent darzustellen. In der Digitalisierungsstrategie heißt es hierzu: „Wir werden das Erreichen unserer Ziele messen und unter www.digital-made-in.de veröffentlichen. So stellen wir sicher, dass die Digitalisierungsstrategie wirksam überprüft wird.“²³

Das Dashboard misst den Erfolg der Digitalisierungsstrategie über die Erledigung von Umsetzungsschritten, die die Bundesministerien für ihre Digitalisierungsvorhaben festgelegt haben. Diese werden als „Erledigt“, „Laufend“, „In Planung“ oder „Ausstehend“ angezeigt.

²³ Digitalisierungsstrategie vom Juni 2021, Seite 9, 3. Absatz.

Abbildung 2

Umsetzungstatus der Umsetzungsschritte aller Vorhaben



Grafik: Die Bundesregierung.

Quelle: Dashboard www.digital-made-in.de, auf Basis der Angaben in der Digitalisierungsstrategie; Stand: 28. Juni 2021.

Die genannten Prozentsätze bilden im Dashboard den Status der Umsetzungsschritte, nicht den Fortschritt der Vorhaben selbst ab.

Folgende Beispiele verdeutlichen diesen Unterschied:

Das BMAS will mit seinem **Vorhaben „Digitalisierung und Inklusion“** (Nationaler Aktionsplan 2.0 zur UN-Behindertenkonvention, NAP 2.0) die Teilhabechancen für Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben erhöhen. Dazu nahm es fünf Meilensteine in die Digitalisierungsstrategie auf:

- Durchführung von zwei Inklusionstagen im November 2018 als Auftakt,
- Austausch und Abstimmung von Eckpunkten für eine neue Strategie zur „Inklusion und Digitalisierung“²⁴,
- Abfrage der Maßnahmen der Ressorts zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und zu deren Umsetzungsstand,
- Veröffentlichung eines Berichtes zur Umsetzung des NAP 2.0 im 2. Quartal 2021,
- Möglichkeit für die Ressorts, ihre Maßnahmen online in den Katalog des NAP einzupflegen.

²⁴ Digitalisierungsstrategie vom September 2019, Seite 143. Der zweite Umsetzungsschritt wurde in den späteren Versionen weggelassen.

Zum **Vorhaben „Digitale Stadtentwicklung und Förderung von Smart Cities“** gab das BMI nur an, welche Umsetzungsschritte es in den Jahren 2019 und 2020 durchführen will. Es zeigte nicht an, welche Umsetzungsschritte es während der weiteren Projektlaufzeit 2021 und 2022 plant. Zudem sind einige Umsetzungsschritte nicht terminiert oder enthalten nur ein Anfangsdatum.

Mit dem **Vorhaben „Glasfaserausbau und Fortentwicklung der staatlichen Förderung“** wollte die Bundesregierung erreichen, dass bis Ende 2025 ganz Deutschland mit gigabitfähigen Netzen versorgt ist. Ende 2020 waren 59,2 % der Haushalte in Deutschland an ein Breitbandnetz (>1 000 MBit/s) angeschlossen. In der Digitalisierungsstrategie ist der Erfolg des Vorhabens mit zwei Umsetzungsschritten abgebildet:

- 2018: Fortschreibung des Bundesförderprogramms für den Breitbandausbau zwecks Schließung der verbleibenden weißen Flecken²⁵ und prioritäre Erschließung sozioökonomischer Treiber (erledigt),
- (EU-)Abstimmung einer Rahmenregelung und Erarbeitung einer Förderrichtlinie zwecks Förderung von Gigabitanschlüssen in grauen Flecken²⁶ (laufend).

Zum **Vorhaben „Förderung der Einrichtung betrieblicher Experimentierräume“** legte das BMAS nur einen Umsetzungsschritt fest: „November 2018: Start der Projektförderung auf Basis der Förderrichtlinie“.

Mit dem **Vorhaben „Digitalisierung des Hochschulsystems“** will das BMBF neues Wissen über Wirkung und Wirksamkeit digitaler Bildungsformate erarbeiten und die Digitalisierung der Hochschulbildung in der Breite unterstützen. Der Fortschritt wird mit folgenden Umsetzungsschritten gemessen:

- Ende 2018: Förderbekanntmachung zu digitalen Fachkonzepten. Die entsprechende Förderbekanntmachung wurde Anfang November 2018 veröffentlicht. Die ausgewählten Projekte werden gefördert. (erledigt)
- Anfang 2020: Förderbekanntmachung zur vierten Förderlinie der Forschung zur digitalen Hochschulbildung. Der Bewilligungsprozess läuft. (laufend)

Die Angaben des Dashboards werden auch von den Gremien des Deutschen Bundestages für ihre digitalpolitischen Einschätzungen genutzt.

²⁵ Gebiete mit einer Internetversorgung von weniger als 30 Megabit pro Sekunde.

²⁶ Gebiete mit einer Internetversorgung von weniger als 100 Megabit pro Sekunde.

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Prüfungen auf die Bedeutung der Sichtbarkeit von Digitalisierungsaktivitäten hingewiesen, um Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in die digitale Transformation der Verwaltung einzubeziehen.

Das vom Bundeskanzleramt entwickelte Dashboard „Digitalisierung gestalten“ wird seinem Ziel, den Erfolg der Digitalisierungsstrategie zu messen und für Politik und Öffentlichkeit transparent zu machen, nur teilweise gerecht. Es misst den Fortschritt am Erledigungsgrad der von den Bundesministerien für ihre Vorhaben festgelegten Umsetzungsschritte. Diese sind jedoch in vielen Fällen nicht geeignet, deren Fortschritte transparent zu machen, da sie nicht mit den Vorhabenzielen verknüpft sind und deshalb wenig über den Grad der Zielerreichung aussagen. So legten die Bundesministerien teilweise Umsetzungsschritte wie z. B. Auftaktaktivitäten, die Beauftragung von Forschungsvorhaben oder den Erlass von Förderprogrammen fest, die nichts über den Fortschritt und die Wirkung der Vorhaben aussagen. Beispielsweise ist mit Beginn von Fördermaßnahmen, wie bei der Forschung zu IT-Sicherheit, das Ziel, die Bürgerinnen und Bürger besser vor Cyberangriffen zu schützen, noch lange nicht erreicht. Außerdem haben die Bundesministerien die Umsetzungsschritte häufig nicht terminiert. Ob die Vorhaben gemäß Zeitplan laufen oder ob es zu Verzögerungen gekommen ist, ist aus dem Dashboard daher nicht ablesbar.

Diese Mängel wiegen besonders schwer, da auch parlamentarische Gremien bei ihren Einschätzungen zu den Fortschritten und dem Erfolg der Digitalisierungsstrategie auf die Informationen aus dem Dashboard zurückgreifen. Solange dieses dazu aber keine belastbaren Angaben widerspiegelt, besteht die Gefahr, dass es hier zu Fehleinschätzungen kommt. So vermittelt bspw. die Darstellung im Dashboard zum Breitbandausbau einen falschen Eindruck vom Stand der Umsetzung. Die Verringerung der „weißen“ und „grauen“ Gebiete mit einer Internetversorgung von weniger als 30 bzw. 100 Megabit pro Sekunde, auf die sich die Umsetzungsschritte beziehen, sind zwar ein wichtiger Schritt in Richtung gigabitfähige Strukturen. Das Ziel des Vorhabens, ganz Deutschland bis zum Jahr 2025 mit gigabitfähigen Netzen zu versorgen, ist mit der „Erledigung“ dieser Umsetzungsschritte jedoch noch nicht erreicht. Im Ergebnis ist nicht auszuschließen, dass solche missverständlichen Darstellungen im Dashboard die Digitalisierungsbemühungen der Bundesregierung behindern oder zumindest verzögern.

Zudem kann die mangelnde Transparenz über die Ziele und deren Umsetzung dazu führen, dass die Akzeptanz für den digitalen Wandel sinkt. Ohne eine breite Zustimmung in der Gesellschaft kann dieser jedoch kaum gelingen.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, den Fortschritt ihrer Vorhaben im Dashboard „Digitalisierung gestalten“ realitätsgetreu und transparent darzustellen, indem sie die Umsetzungsschritte konsequent an der fachlichen Zielerreichung ausrichtet.

Stellungnahme

Die Bundesregierung hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Fortschritte der Digitalisierungsvorhaben transparenter dargestellt werden könnten. Sie habe das Dashboard erst im Laufe der 19. Legislaturperiode entwickelt und damit einen neuen Transparenzansatz verfolgt. Es sei nun Aufgabe der neuen Bundesregierung, das Instrument weiterzuentwickeln. In der Datenstrategie seien bereits Maßnahmen beschlossen, damit die Bundesministerien und das Bundeskanzleramt die Datenaufbereitung und -bereitstellung verbessern können.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen hat, um die Datenaufbereitung und -bereitstellung für das Dashboard zu verbessern. Er wird beobachten, ob das Dashboard künftig den tatsächlichen Fortschritt der Vorhaben transparent und unmissverständlich abbildet.

3 Koordinierung und Steuerung der Umsetzung

3.1 Operatives Steuerungsgremium fehlt

Sachverhalt

Das „Digitalkabinett“ ist nach Angaben der Bundesregierung das zentrale Steuerungsgremium für digitalpolitische Fragen auf höchster politischer Ebene.²⁷ Seine Mitglieder sind die Bundeskanzlerin, alle Bundesministerinnen und -minister, die Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Das „Digitalkabinett“ hat keine eigene Entscheidungsbefugnis, sondern bereitet die digitalpolitischen Entscheidungen des Bundeskabinetts vor. Die Bundesregierung beschreibt die Rolle des „Digitalkabinetts“ wie folgt:²⁸

„Digitalisierung [...] betrifft [...] alle Ressorts innerhalb der Bundesregierung. Die wichtigen Fragen, die sich aus dem Digitalisierungsprozess ergeben, müssen ressortübergreifend beraten, koordiniert und beantwortet werden. Dazu ist ein regelmäßiger Austausch nicht nur auf

²⁷ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/digitalkabinett-1763446>, „Was ist das Digitalkabinett?“.

²⁸ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/digitalkabinett-1763446>; „Warum gibt es das Digitalkabinett?“.

Fach-, sondern auch auf Ministerebene notwendig. Aus diesen Gründen hat die Bundesregierung die Einsetzung des Ausschusses für Digitalisierung beschlossen.“

Zentrale Aufgabe des „Digitalkabinetts“ sei es, sich regelmäßig mit dem Fortschritt der Digitalisierungsstrategie zu befassen.²⁹ Das „Digitalkabinett“ tagte einmal im Jahr 2018, zweimal im Jahr 2019 und zweimal im Jahr 2020.³⁰ Nach Angaben der Beauftragten der Bundesregierung für Digitalisierung geht es in den Sitzungen, die 30 bis 60 Minuten dauerten, um die Sachstände einzelner Digitalisierungsthemen, die im Fokus der politischen Diskussionen stehen.

Den Sitzungen des „Digitalkabinetts“ ist jeweils ein vorbereitendes Treffen der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre (Staatssekretärsrunde) unter Vorsitz der Beauftragten der Bundesregierung für Digitalisierung vorgeschaltet.

Der Bundesrechnungshof hat trotz mehrfacher Nachfrage weder die Protokolle der Sitzungen des „Digitalkabinetts“ noch der Staatssekretärsrunde erhalten. Er muss daher davon ausgehen, dass diese Gremien keine ressortübergreifenden Lenkungsaktivitäten zur Digitalisierungsstrategie wahrnehmen, die über die von der Beauftragten der Bundesregierung für Digitalisierung genannten Sachstandsdiskussionen hinaus gehen.

Würdigung

Die Bundesregierung hat es versäumt, ein operatives Steuerungsgremium unterhalb des „Digitalkabinetts“ einzurichten. Sie hat zwar beschlossen, dass das „Digitalkabinett“ den Digitalisierungsprozess koordinieren und die Digitalisierungsstrategie überwachen soll. Dieses hochrangige Gremium ist jedoch nicht dazu geeignet, sich regelmäßig mit dem Fortschritt aller 147 Digitalisierungsvorhaben der Digitalisierungsstrategie zu befassen, Risiken und Verzögerungen zu erkennen und bei Bedarf steuernd einzugreifen. Dies spiegelt sich schon allein in der geringen Zahl und Dauer der Sitzungen wider. Da dem Bundesrechnungshof weder Tagesordnung noch Protokolle der Sitzungen des „Digitalkabinetts“ zur Verfügung gestellt wurden und dieses seine Beschlüsse auch nicht öffentlich macht, muss er davon ausgehen, dass dort keine Koordinierungsentscheidungen zur Digitalisierungsstrategie getroffen werden. Gleiches gilt für die Staatssekretärsrunde. Ohne ein Gremium, das die Aktivitäten innerhalb der Digitalisierungsstrategie aktiv laufend begleitet und koordiniert, besteht jedoch das Risiko, dass die Bundesregierung ihre strategischen Digitalisierungsziele verfehlt. So ist nicht sichergestellt, dass die Bundesministerien ihre Vorhaben auf die wichtigsten digitalpolitischen Ziele der Bundesregierung fokussieren und ihre Ressourcen wirtschaftlich einsetzen. Außerdem ist nicht gewährleistet, dass sich die Fachbereiche der Bundesministerien

²⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/digitalkabinett-1763446>; „Was ist das zentrale Vorhaben des Digitalkabinetts?“. Wörtlich: „Die Bundesregierung will den digitalen Wandel gestalten und unser Land auf die Zukunft bestmöglich vorbereiten. Hierzu hat die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket entwickelt und in einer Umsetzungsstrategie zusammengefasst. Die Umsetzungsstrategie "Digitalisierung gestalten" wird regelmäßig zum Digitalkabinett aktualisiert und vorgestellt.“

³⁰ <https://www.digital-made-in.de/dmide/kabinettausschuss-digitalisierung-1793852>.

regelmäßig über ihre digitalpolitischen Vorhaben austauschen und so Doppelstrukturen vermeiden und Synergien ihrer Aktivitäten frühzeitig erkennen können. Da nicht alle digitalpolitischen Vorhaben gleichermaßen für den Erfolg der Digitalisierungsstrategie relevant sind, müsste ein solches Steuerungsgremium Schwerpunkte setzen, vgl. Tz. 2.3. Die prioritären Vorhaben sollte es eng begleiten.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, zur Umsetzung ihrer digitalpolitischen Ziele ein ressortübergreifendes Gremium unterhalb des „Digitalkabinetts“ einzurichten, das die Aktivitäten in der Digitalisierungsstrategie laufend begleitet und koordiniert. Dabei sollte sie festlegen, welche Aufgaben das Gremium wahrnehmen sollte, welche das Bundeskanzleramt und welche die Bundesministerien. Das Gremium sollte die strategischen Entscheidungen des „Digitalkabinetts“ vorbereiten.

Zu dieser Empfehlung hat die Bundesregierung nicht Stellung genommen, sondern auf die neue Bundesregierung verwiesen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob diese seine Empfehlung aufgreifen wird.

3.2 Keine Geschäftsstelle eingerichtet

Sachverhalt

Die Referatsgruppe 62 des Bundeskanzleramtes koordiniert die Beiträge der Bundesministerien zur Digitalisierungsstrategie, setzt abgestimmte Änderungen um und veröffentlicht sie auf der Seite www.digital-made-in.de. Bei Bedarf informiert sie die Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung oder andere Stellen über den Stand einzelner Digitalisierungsvorhaben oder weiterer Aspekte der Digitalisierungsstrategie. Innerhalb der Referatsgruppe 62 obliegen diese Aufgaben insbesondere dem Referat 621. Dieses ist nach dem Geschäftsverteilungsplan für die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des „Digitalkabinetts“, die Unterstützung der Arbeit des Digitalrats, übergreifende gesellschaftspolitische Fragestellungen der Digitalisierung und die Koordinierung der Digitalisierungsstrategie zuständig. Ferner obliegt es ihm, Berichte der Hausleitung an das Parlament vorzubereiten, Reden zu digitalpolitischen Themen zu verfassen, Anfragen aus dem parlamentarischen Raum zu beantworten und wichtige digitalpolitische EU-Vorhaben zu begleiten. Eine Zuständigkeit für ein ressortübergreifendes Controlling ist im Geschäftsverteilungsplan nicht festgelegt.

Würdigung

Für die Steuerung der Digitalisierungsstrategie ist es unverzichtbar, dass den Entscheidungsträgern aktuelle und komprimierte Informationen zum Stand der Vorhaben, zu Fortschritten

und Verzögerungen sowie zu möglichen Erfolgsrisiken vorliegen. Um dies sicherzustellen, bedarf es einer Stelle, die die dafür erforderlichen Informationen zu den Vorhaben regelmäßig von den Bundesministerien erhält, auswertet und in Berichtsform aufbereitet. Zudem müssen weitere laufende Aufgaben erledigt werden wie etwa die Pflege des Dashboards oder kurzfristig dringendere Aufgaben wie die Beantwortung von Anfragen aus dem parlamentarischen Raum.

Die Bundesregierung hat es versäumt, eine Organisationseinheit mit diesen Aufgaben für die Digitalisierungsstrategie zu beauftragen. Der Geschäftsverteilungsplan des Bundeskanzleramtes weist der Gruppe 62 nur einen Teil dieser Aufgaben zu. Zudem hat das Bundeskanzleramt den Umfang dieser Aufgaben nicht konkretisiert, so dass der Ressourcenbedarf für eine sachgerechte Wahrnehmung dieser Tätigkeiten nicht ermittelt werden kann.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass ein Referat, das zahlreiche weitere Aufgaben mit tagesaktuellen Bezügen erledigen muss, die genannten unterstützenden Aufgaben für eine Strategie mit über 140 Vorhaben aus allen Bundesministerien sachgerecht wahrnehmen kann. Vielmehr hält er es für wahrscheinlich, dass diese Aufgaben häufig hinter anderen (termingebundenen) Aufgaben zurücktreten und nicht in der gebotenen Intensität sichergestellt werden können.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeskanzleramt empfohlen, die unterstützenden Aufgaben bei der Digitalisierungsstrategie in seiner Geschäftsverteilung genau zu definieren und einer Organisationseinheit zuzuweisen. Auf dieser Grundlage ist der Personalbedarf für eine sachgerechte Wahrnehmung dieser Aufgaben zu ermitteln.

Zu dieser Empfehlung hat die Bundesregierung nicht Stellung genommen, sondern auf die neue Bundesregierung verwiesen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob diese seine Empfehlung aufgreifen wird.

4 Datenbasis für die strategische Steuerung

Mit der Digitalisierungsstrategie wollte die Bundesregierung zum einen dem „Digitalkabinett“ ein **Controllinginstrument** an die Hand geben (vgl. Tz. 2.1), zum anderen den digitalen Wandel für die Menschen erlebbar machen. Jede Herausforderung sollte mit Lösungsmaßnahmen unterlegt und jede Maßnahme durch einen Umsetzungsplan begleitet werden.³¹ Die **Umsetzungspläne** der Digitalisierungsvorhaben sollten auf der Plattform www.digital-made-in.de veröffentlicht werden.³²

³¹ Digitalisierungsstrategie vom November 2018, Seite 4.

³² Digitalisierungsstrategie vom November 2018, Seite 5, Absatz 2.

Sachverhalt

Das Bundeskanzleramt hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, dass ihm für die Überprüfung der Zielerreichung regelmäßig nur die Informationen vorliegen, die auf der Plattform www.digital-made-in.de veröffentlicht sind. Sofern es zu einzelnen Digitalisierungsvorhaben – beispielsweise auf der Internetseite des jeweiligen Vorhabens – statistische Angaben, Benchmark-Werte oder ähnliches Zahlenmaterial mit Bezug zum Fortschritt des Vorhabens finde, könne es diese nach Rücksprache mit dem zuständigen Bundesministerium veröffentlichen.

Ein standardisiertes Berichtswesen, das festlegt, welche Daten die Bundesministerien in welchem Turnus dem Bundeskanzleramt zu ihren Vorhaben zuliefern müssen, wurde mit der Digitalisierungsstrategie nicht implementiert. Es gibt auch keine Vorgaben, nach welchen Kriterien sie den Fortschritt ihrer Vorhaben erfassen und melden müssen. Seit dem Jahr 2018 ist es trotz zweimal jährlich stattfindender Workshops nicht gelungen, dazu Indikatoren zu finden, die von den Bundesministerien akzeptiert werden und dem Bundeskanzleramt ein realitätsgetreues Bild über die Umsetzung vermitteln. Die Bundesministerien legten teilweise keine oder ungeeignete Indikatoren fest, um die Zielerreichung ihrer Vorhaben zu messen.³³

So definierte das **BMI** in seinem „Digitalisierungsprogramm/Portalverbund“ keine Indikatoren, um das Erreichen der Ziele zu messen.

Das **BMWi** wählte gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt zehn Indikatoren aus, mit denen das Erreichen der Ziele seiner Vorhaben gemessen werden sollte. Dabei waren

- für drei Indikatoren keine Ist-Werte angegeben,
- für neun Indikatoren keine Soll-Werte definiert,
- drei Indikatoren ohne direkten Bezug zur Digitalisierung und
- der Indikator „Wann wird die Blockchain-Strategie veröffentlicht?“ als Meilenstein formuliert.

Würdigung

Damit das „Digitalkabinett“ die Risiken für die Ziele der Digitalisierungsstrategie erkennen kann, muss es von den Bundesministerien komprimierte Daten erhalten (strategisches Controlling). Die Datenbasis muss den Fortschritt der Digitalisierungsvorhaben so wiedergeben, dass steuerungsrelevante Schlussfolgerungen gezogen werden können. Nicht direkt überprüfbare Ziele müssen dabei mit geeigneten Indikatoren unterlegt werden, damit sie

³³ Tz. 2.5, Ziele der Vorhaben nicht überprüfbar.

zumindest indirekt überprüfbar sind. Für die Indikatoren sind Ausgangs- und Zielwerte festzulegen und zu erheben (operatives Controlling).

Die Bundesministerien haben es versäumt, die notwendige Datenbasis zu schaffen, aus der ein aktuelles und präzises Bild zum Stand der Digitalisierungsstrategie abgeleitet werden könnte. Sie haben insbesondere keine geeigneten Indikatoren festgelegt, um die Zielerreichung und die Wirkung ihrer Vorhaben überprüfbar zu machen.

Die öffentlich zugänglichen Informationen zu den Vorhaben sind sehr abstrakt, bilden nicht alle Phasen bis zum Erreichen der Ziele ab oder enthalten keine Termine für die Umsetzung von Zwischenschritten, vgl. Tz. 2.6. Sie reichen daher nicht aus, um dem „Digitalkabinett“, den parlamentarischen Gremien und der Öffentlichkeit ein transparentes Bild über den Stand der Zielerreichung zu vermitteln.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Datenbasis für das strategische Controlling in Form eines Projektes mit allen Bundesministerien gemeinsam zu entwickeln. Dabei soll weitestgehend auf die Daten des operativen Controllings in den Bundesministerien zurückgegriffen werden, damit der Aufwand für die Bereitstellung der Daten so gering wie möglich bleibt.

Zu dieser Empfehlung hat die Bundesregierung nicht Stellung genommen, sondern auf die neue Bundesregierung verwiesen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob diese seine Empfehlung aufgreifen wird.

Essers

Mijatovic