

## Vom Digitalhaushalt zum Digitalbudget: Transparenz als erster Schritt zu besserer Steuerung

Unsere Analyse der Haushaltsjahre 2019, 2021, 2023 und 2024 zeigt: Insgesamt fließen in den vier Haushaltsjahren rund 65 Mrd. € in die Digitalisierung – davon 16 Mrd. € allein in die Verwaltungsdigitalisierung. Trotz des sprunghaften Investitionsanstiegs während der Corona-Pandemie steht die Bundesregierung weiterhin wegen mangelnder Fortschritte bei der Digitalisierung in der Kritik. Die im Auftrag von Agora Digitale Transformation in Kooperation mit dem ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung durchgeführte Berechnung des Digitalhaushalts basiert auf der manuellen und KI-gestützten Auswertung von über 20.000 Haushaltstiteln.<sup>1</sup> Die Ergebnisse sind ernüchternd: Trotz beachtlicher Investitionen hinkt Deutschland in der Digitalisierung im europäischen Vergleich laut DESI Index der europäischen Kommission hinterher.<sup>2</sup> Gerade in Zeiten sinkenden Vertrauens in staatliches Handeln stärkt Transparenz der Digitalausgaben die demokratische Legitimation und ermöglicht – insbesondere bei knappen Haushaltskassen – eine zielgerichtete Steuerung durch die Politik sowie eine unabhängige Überprüfung durch die Öffentlichkeit.

### Haupterkenntnisse aus der Studie

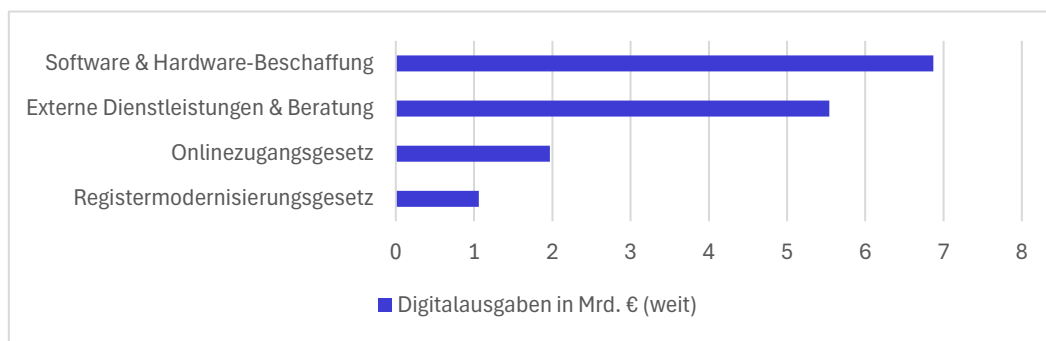
- **Mangelnde Steuerung:** Bis heute haben weder Bundregierung noch Bundestag einen Überblick über die Digitalausgaben des Bundes. Unsere Analyse zeigt: Die Datenlage ist unzureichend, die Systematik unklar, und der Haushalt nicht auf Transparenz ausgelegt. Ohne eine zentrale Übersicht und Kontrolle der zentralen IT- und Digitalausgaben wird auch ein Digitalministerium die bestehenden Steuerungsdefizite nicht beheben können.
- **Massive Investitionen:** Die Digitalhaushaltsausgaben stiegen von 9,6 Mrd. € im Jahr 2019 auf einen Höchstwert von 20,5 Mrd. € in 2023, bevor sie 2024 leicht auf 19,1 Mrd. € zurückgingen.
- **Mangelnde Effizienz bei Ausgaben:** Die Digitalausgaben verteilen sich auf hunderte Einzeltitel in verschiedenen Ressorts – ein Nährboden für ineffiziente Doppelinvestitionen.
- **Bedeutung der Verwaltungsdigitalisierung:** Mit über 16 Mrd. € im Betrachtungszeitraum ist die Verwaltungsdigitalisierung der größte Ausgabenposten – noch vor Infrastruktur mit Breitbandinvestitionen (13 Mrd. €) sowie Forschung und Innovation (12 Mrd. €).
- **Krisengetriebene Dynamik:** Die Corona-Pandemie führte zu einem sprunghaften Investitionsanstieg, der jedoch nicht in eine nachhaltige Digitalstrategie mündete.

<sup>1</sup> Abrufbar hier: <https://agoradigital.de/projekte/digitalhaushalt>

<sup>2</sup> Abrufbar hier: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/desi>

## Analyse Verwaltungsdigitalisierung

Die vorhandenen Daten bieten lediglich einen groben Orientierungsrahmen – der Bundeshaushalt unterscheidet die Ausgaben nicht bis ins Detail. Hinzu kommt, dass die Erläuterungstexte in den Haushaltsplänen oft nicht präzise genug sind, um eine eindeutige Zuordnung zu ermöglichen. Die hier vorgenommene Einordnung basiert daher auf einer strukturierten Analyse der verfügbaren Daten, kann jedoch nicht jede Überschneidung auflösen. Sie dient als Orientierung, nicht als trennscharfe Bewertung. So fallen unter „Externe Dienstleistungen“ nicht nur klassische Beratungsaufträge, sondern auch Software-Entwicklungen. Ebenso können Beratungsleistungen sowohl strategische Digitalisierungsinitiativen als auch spezifische Maßnahmen wie das Onlinezugangsgesetz (OZG) umfassen. Dennoch lassen sich vier zentrale Kategorien identifizieren, die die Digitalisierungsaktivitäten der Verwaltung prägen.



Die Auswertung der berechneten Jahre zeigt:

- **Software- und Hardware-Beschaffung:** Bis zu 7 Mrd. € fließen in Software & Hardware-Beschaffung– von Servern, Speichersystemen und Cloud-Diensten bis hin zur Netzwerktechnik. Hinzu kommen Investitionen in Software-Lizenzen – überwiegend proprietäre Standardsoftware – sowie Endgeräte wie Laptops, Smartphones und Tablets. Aus den verfügbaren Haushaltsdaten lässt sich nicht eindeutig ablesen, in welchem Umfang Open-Source-Lösungen gefördert werden. Doch schriftliche Anfragen aus dem Bundestag deuten darauf hin, dass der Großteil der Investitionen weiterhin in proprietäre Software fließt – obwohl Open Source als wichtiger Baustein digitaler Souveränität gilt.<sup>34</sup> Ohne ein zentrales Digitalbudget mit mehr Detailtiefe bleibt eine strategische Steuerung dieser Maßnahmen nahezu unmöglich.
- **Externe Dienstleistungen und Beratungen:** Bis zu 5,5 Mrd. € entfallen auf IT-Projektmanagement, spezialisierte Beratungsleistungen und ausgelagerte IT-Dienstleistungen, insbesondere über das Informationstechnikzentrum Bund. Während dieser Ansatz eine flexible und zügige Umsetzung digitaler Projekte ermöglicht, kann er langfristig dazu führen, dass bestimmte Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung nicht ausreichend intern vorhanden sind. Dies könnte die Abhängigkeit von externen Dienstleistern erhöhen und sich auf die digitale Selbstbestimmung sowie die Innovationsfähigkeit der Verwaltung auswirken.
- **Umsetzung des OZG:** Mit bis zu 2 Mrd. € erscheint die Finanzierung der OZG-Umsetzung substantiell. Zu beachten ist, dass zuzüglich zu diesen Ausgaben des Bundes die Länder und Kommunen ebenfalls in die OZG-Umsetzung investieren. Doch die schleppenden

<sup>3</sup> Abrufbar hier: [https://mdb.anke.domscheit-berg.de/wp-content/uploads/240730\\_SF\\_Aw\\_OSS-Entwicklungsauftraege\\_Geschwaerzt-1.pdf](https://mdb.anke.domscheit-berg.de/wp-content/uploads/240730_SF_Aw_OSS-Entwicklungsauftraege_Geschwaerzt-1.pdf)

<sup>4</sup> Abrufbar hier: <https://www.heise.de/news/Digitale-Insouveraenitaet-Bund-gibt-wieder-mehr-fuer-Microsoft-Lizenzen-aus-10293821.html>



Fortschritte zeigen: Strukturelle Defizite in der Verwaltungsmodernisierung bleiben bestehen. Hohe Investitionen garantieren keine erfolgreiche Umsetzung, wenn grundlegende Rahmenbedingungen nicht adressiert werden.

- **Registermodernisierung:** Bis zu 1,1 Mrd. € fließen in die Registermodernisierung. Ziel ist eine moderne IT-Infrastruktur, die einen effizienten und standardisierten Datenaustausch zwischen Behörden ermöglicht. Doch auch hier bleibt fraglich, ob die Investitionen in der Praxis eine echte Transformation bewirken oder ob strukturelle Hürden den Fortschritt weiterhin ausbremsen.

## Implikationen für die nächste Bundesregierung

- **Wirkungsanalyse zu den Digitalausgaben:** Ob Breitbandausbau oder Verwaltungsdigitalisierung – trotz erheblicher Investitionen ist Deutschland im europäischen Vergleich höchstens Mittelmaß. Und wenn Länder und Kommunen in die Analyse einbezogen würden, käme man insbesondere bei der Verwaltungsdigitalisierung auf sehr viel größere öffentliche Ausgaben. Die nächste Bundesregierung muss sich daher dringend mit Effizienz und Wirkung der Ausgaben befassen. Was haben wir mit den Milliarden-Investitionen der vergangenen Jahre in die Verwaltung und in Forschung- und Entwicklung erreicht? Und wenn die anvisierten Ziele nicht erreicht wurden, welche Schlüsse zieht die Regierung daraus? Angesichts knapper Haushaltskassen und vieler drängender Investitionsbedarfe sind diese Fragen wichtiger denn je!
- **Voraussetzung für mehr Transparenz bei den Digitalausgaben schaffen:** Unser Forschungsprojekt zur Berechnung des Digitalhaushalts dürfte es gar nicht geben. Bundesregierung und Bundestag sollten für bessere Ausgabenplanung, -steuerung und -kontrolle die Gesamtausgaben des Bundes bei der Digitalisierung selbst im Blick haben. Hierzu braucht es ein differenziertes Zahlenwerk, das Einsichten in Trends und Strukturen digitalisierungsrelevanter Budgetmittel liefert. Konkret schlagen wir vor, den Funktionenplan um zwei Stellen zu erweitern: Beispielsweise sollte Funktion 165 (Forschung und experimentelle Entwicklung) um einen Buchstaben (D für Digitalisierung, N für Nachhaltigkeit) sowie eine Ziffer (0 ohne, 1 teilweise, 2 vollständig) ergänzt werden, um automatisiert Digitalisierungsanteile zu identifizieren. Zusätzlich würden präzisere, maschinenlesbare Erläuterungstexte und der Zugang zu internen Haushaltsanmeldungen dazu beitragen, den Analyseprozess zu beschleunigen und Inkonsistenzen zu reduzieren.
- **Haushalt eines Digitalministeriums:** Unsere Analyse ermöglicht es den Haushalt eines zukünftigen Digitalministeriums zu prognostizieren. So flossen im Haushaltsjahr 2024 rund 4,3 Mrd. Euro in die Verwaltungsdigitalisierung. Je nach organisatorischer Ausrichtung und Zuständigkeiten könnten weitere Mittel erforderlich werden. Weitere, große Ausgabenposten sind zum Beispiel die Bereiche Infrastruktur (5 Mrd. Euro) und Forschung und Innovation (3,3 Mrd. Euro).
- **Steuerung der Digitalausgaben des Bundes:** Digitalisierung spielt in allen Politikfeldern eine wichtige Rolle. Auch wenn zukünftig Digitalisierungsaufgaben in einem Digitalministerium zusammengezogen werden, werden gleichzeitig viele Digitalprojekte wie z.B. eine digitale Weiterbildungsplattform oder die Digitalisierung von Gerichtsverfahren in der Zuständigkeit der jeweiligen Fachressorts verbleiben. Bei den von den Fachressorts verantworteten Digitalprojekten fällt dem Digitalministerium die Aufgabe zu, dafür zu sorgen, dass sie auf die übergeordnete Digitalstrategie des Bundes einzahlen und sich an dort festgehaltenen Standards und IT-Architekturvorgaben orientieren. Ebenfalls sollte das Digitalministerium dafür sorgen, dass Doppelinvestitionen vermieden und für Digitalisierung aufgewandte Ressourcen so effizient wie möglich eingesetzt werden. Hierzu braucht das Digitalministerium ein mit der Digitalstrategie verknüpftes, ressortübergreifendes Digitalbudget.



## Zentralen Bausteine des Digitalbudgets<sup>5</sup>

Das Digitalbudget ist vom Digitalhaushalt zu unterscheiden. Im Digitalhaushalt sind die gesamten Digitalisierungsausgaben der Bundesregierung erfasst. Das Digitalbudget umfasst hingegen alle Mittel, die entweder vom Digitalministerium direkt verantwortet (IT-Budget) oder für deren Verwendung die Zustimmung des Digitalministeriums erforderlich ist (Digitalisierungsprojekte).

- **IT-Budget:** Das IT-Budget wird in einem eigenem Haushaltstitel des Digitalministeriums ausgewiesen und vom Digitalministerium bewirtschaftet. Hierzu zählen ressortübergreifend alle Haushaltsmittel zur IT-Konsolidierung, der Netze des Bundes und der IT-Dienstleister. Enthalten sind Investitionen ebenso wie Kosten für Betrieb, Wartung und Lizenzen.
- **Budget für Digitalisierungsprojekte:** Hierunter fallen alle Projekte, die auf die in der übergreifenden Digitalstrategie formulierten, fachlichen Ziele einzahlen. Ebenso fallen hierunter Projekte aus allen Ressorts, die für die Arbeitsweise des Bundes relevante IT-Komponenten haben und daher der vom Digitalministerium vorgegeben IT-Architektur des Bundes und mit der Architektur verknüpften Standards folgen müssen.

### 1. Entwicklung einer übergeordneten Digitalstrategie mit Wirkungszielen

Das Digitalbudget braucht eine übergeordnete Digitalstrategie mit Wirkungszielen, die Verwaltungsdigitalisierung und Digitalisierungsprojekte integriert (Regulierungsziele und -Vorhaben sollten einer hiervon getrennten Strategie folgen). Die Strategie wird genutzt um das Digitalbudget aufstellen und dient als Grundlage für Entscheidungen zur Finanzierung von Maßnahmen aus dem Digitalbudget.

Hierzu braucht es:

- Eine übergeordnete Digitalstrategie mit Zielbild zur IT-Infrastruktur des Bundes. Aus dem Zielbild ergeben sich die ebenfalls in der Strategie festgehaltenen Eckpunkte zur IT-Architektur des Bundes und zu mit der Architektur verknüpfter Standards.
- Formulierung von wenigen Wirkungszielen, die auf das Zielbild zur IT-Infrastruktur des Bundes einzahlen (in Bezug auf Arbeitsfähigkeit und Produktivität in der Bundesverwaltung, Reduktion von Abhängigkeiten, Aufbau eigener Fähigkeiten, etc.).
- Formulierung von ressortübergreifenden und ressortspezifischen Wirkungszielen zur Nutzung von Digitalisierung zur Verbesserung von Analyse- und Handlungsfähigkeiten des Bundes (z.B. Aufbau und Koordination der Datenlabore). Diese bilden die Grundlage für die Entwicklung von Digitalprojekten in den Ressorts.
- Beteiligung aller Ressorts und externer Stakeholder am Strategieerstellungsprozess und Berücksichtigung des föderalen Kontexts (föderale Digitalstrategie).

<sup>5</sup> Ein großes Dankeschön an Staatssekretär Bernd Schlömer, CIO in Sachsen-Anhalt, und Sascha Sauter, Beauftragter für den Haushalt im Hessischen Ministerium für Digitalisierung und Innovation für den Austausch über IT- und Digitalbudgets in ihren Ländern. Der hier skizzierte Vorschlag beruht auf Interviews auf Landes- und Bundesebene, Erfahrungen im Beirat der Digitalstrategie Deutschland, Recherchen zu IT- und Digitalbudgets auf Länderebene und eigenen Überlegungen.



## 2. Budgeterstellung

Das Digitalbudget wird auf Basis der Digitalstrategie aufgestellt. Hierbei ist zwischen IT-Budget und Budget für weitere mit der Strategie verknüpften Digitalmaßnahmen zu unterscheiden.

- Das IT-Budget wird auf Basis des Zielbilds und der Wirkungsziele zur IT-Infrastruktur des Bundes vom Digitalministerium aufgestellt und verwaltet.
- Haushaltstitel zu Maßnahmen der Strategie, die auf ressortübergreifende und ressortspezifische Wirkungsziele einzahlen, werden von den jeweils zuständigen Ressorts verantwortet und in deren Einzelplänen ausgewiesen. Der entsprechende Bezug zur Digitalstrategie wird in den Titeln gekennzeichnet und mit einem Sperrvermerk versehen. Alle gekennzeichneten Titel werden in einer zentralen, vom Digitalministerium geführten Datenbank hinterlegt.
- Zusätzlich kann ein Budgetposten beim Digitalministerium in Erwägung gezogen werden, um zusätzlich zu den bereits in den Ressorts verankerten Haushaltstiteln eine flexible, ressort-übergreifende Finanzierungsmöglichkeit für zusätzliche auf die Digitalstrategie einzahlende Maßnahmen zu haben.<sup>6</sup>

## 3. Verausgabung der Budgetposten

Es braucht Kriterien und Prozesse zur Bewirtschaftung des Digitalbudgets. Diese ermöglichen die vom Digitalministerium verantwortete, ressortübergreifende Steuerung der mit der Digitalstrategie verknüpften Wirkungsziele.

- Das Digitalministerium verantwortet die Verausgabung des zentralen IT-Budgets der Bundesregierung. Die Zustimmung anderer Ressorts zur Verausgabung des IT-Budgets ist nicht notwendig.
- Für die Aufhebung der Sperrvermerke in den mit der Digitalstrategie verbundenen Haushaltstiteln der Ressorts braucht es einen entsprechenden Antragsprozess, in dem vor allem folgende Punkte geprüft werden sollten.
  - Bezug zu den Wirkungszielen der Digitalstrategie
  - Konformität mit Vorgaben zur IT-Architektur des Bundes
  - Vermeidung von Parallelstrukturen
  - Kosten-Nutzen Verhältnis
- Es braucht einen Beantragungs- und Entscheidungsprozess für Mittel aus dem ungebundenen Budget des Digitalministeriums zur Finanzierung der Digitalstrategie. Hier könnte ein Scoring Modell angewandt werden, das u.a. folgende Kriterien berücksichtigt.
  - Relevanz für die Wirkungsziele der Digitalstrategie
  - Konformität mit Vorgaben zur IT-Architektur des Bundes
  - Einsatz innovativer Methodik / Technologien
  - Potenzial für ressortübergreifenden Nutzen
  - Kosten-Nutzen Verhältnis

<sup>6</sup> Siehe z.B. das Digitalisierungsbudget der FITKO: [https://www.fitko.de/fileadmin/fitko/foederale-koordination/digitalisierungsbudget/20220624\\_FAQs\\_Digibudget.pdf](https://www.fitko.de/fileadmin/fitko/foederale-koordination/digitalisierungsbudget/20220624_FAQs_Digibudget.pdf)



#### 4. Monitoring, Anpassung & Evaluation

Das Digitalministerium begleitet die mit der Digitalstrategie über das Digitalbudget verknüpften Maßnahmen und evaluiert für einen kontinuierlichen Lernprozess Umsetzung und Wirkung der Maßnahmen.

- Das IT-Budget wird vom Digitalministerium allein verantwortet. Die Zielerreichung und der Nutzen für die Bundesregierung werden dabei kontinuierlich überprüft. Dieses Monitoring dient als Grundlage, um mit den weiteren Ressorts einen regelmäßigen Austausch über den Nutzen der IT-Infrastruktur und die IT-Bedarfe der Ministerialverwaltung zu pflegen. Die Ergebnisse dieses Austauschs fließen wiederum in die Weiterentwicklung des Zielbilds zur IT-Infrastruktur des Bundes und mit ihr verknüpfter Wirkungsziele.
- Beim ressortübergreifenden festen und flexiblen Budget sollten folgende Punkte einen kontinuierlichen Lernprozess und Nachsteuerung ermöglichen:
  - Regelmäßiger Austausch über KPIs und Umsetzungsstand
  - Prozess über mögliche Anpassungen bei Zielsetzungen, Vorgehen und Ressourceneinsatz bis hin zur Möglichkeit der Projekteinstellung
  - Evaluation von Wirkung und Umsetzung mit dem Ziel Verbesserungspotenziale in Bezug auf interne Prozesse, Arbeitsstrukturen, Umsetzung der Maßnahmen und Definition von Wirkungszielen zu identifizieren

#### Ansprechpersonen bei der Agora Digitale Transformation

**Dr. Stefan Heumann**

Geschäftsführer

[stefan.heumann@agoradigital.de](mailto:stefan.heumann@agoradigital.de)

**Thilak Mahendran**

Innovation Lead Digitales Regierungshandel

[thilak.mahendran@agoradigital.de](mailto:thilak.mahendran@agoradigital.de)