

○ Studie

# IT-Zustimmungsvorbehalt des Bundesdigitalministeriums

Steuerungspotenziale und praktische Empfehlungen:  
eine empirische Analyse

Autoren-Team:

**Lukas Birkenmaier, Thilak Mahendran, Stefan Heumann**



## Danksagung

Dieses Projekt wurde in außergewöhnlich kurzer Zeit – innerhalb von nur sechs Wochen – im Rahmen eines Research Sprints umgesetzt. Unser besonderer Dank gilt Lukas, der uns in diesem Zeitraum als Research Fellow begleitet und die empirische Analyse mit großem Engagement durchgeführt hat.

Darüber hinaus bedanken wir uns bei den Gesprächspartner:innen aus dem Bundesbereich, deren Einschätzungen und Einordnungen in vertraulichen Hintergrundgesprächen wertvolle Impulse für diese Studie geliefert haben.

---

Agora Digitale Transformation gGmbH  
Krausenstraße 8  
10117 Berlin

[www.agoradigital.de](http://www.agoradigital.de)  
[info@agoradigital.de](mailto:info@agoradigital.de)

Gefördert von:



Ansprechperson:



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

Berechnung des Digitalhaushalts der Bundesregierung  
<https://agoradigital.de/projekte/digitalhaushalt>

Design: Jakub Stejskal | [www.jqb.me](http://www.jqb.me), Make Studio | [www.make-studio.net](http://www.make-studio.net)  
Layout: [Agora Digitale Transformation](#), Jakub Stejskal | [www.jqb.me](http://www.jqb.me)



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

## Executive Summary

**Neues Instrument der Digitalpolitik:** Mit dem IT-Zustimmungsvorbehalt für wesentliche IT-Ausgaben verfügt das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) über ein neues Instrument zur Steuerung von IT-Ausgaben der Bundesverwaltung. Damit eröffnen sich Chancen für eine stärkere Kohärenz der bundesweiten IT-Architektur und für die gezielte Vermeidung von Wildwuchs und unnötigen parallelen Einzelentwicklungen.

**Unklare Definition „wesentlicher IT-Ausgaben“:** Bisher ist unklar, was unter „wesentlichen IT-Ausgaben“ zu verstehen ist. Neben den klassischen Kosten für IT-Infrastruktur können unter dem IT-Zustimmungsvorbehalt auch Ausgaben für Digitalisierung und Transformation gefasst werden – mit weitreichenden Konsequenzen für den Anwendungsbereich und die Steuerungswirkung des Instruments.

**Simulation Szenarien:** Unsere Analyse modelliert systematisch unterschiedliche Definitionsansätze für „wesentliche IT-Ausgaben“ auf Basis von Haushaltsdaten. Die Ergebnisse zeigen, wie stark sich der Umfang erfasster Ausgaben und der potenzielle Steuerungseinfluss des BMDS je nach Auslegung unterscheiden.

**Praktische Empfehlungen:** Damit der IT-Zustimmungsvorbehalt seine strategische Wirkung entfalten kann, sollte er auf einer breit gefassten Definition „wesentlicher IT-Ausgaben“ beruhen, verbindliche und standardisierte Prüfverfahren etablieren sowie frühzeitig organisatorisch mit den relevanten Akteuren verzahnt werden. Ein schrittweiser, lernender Aufbau mit klar definierten Anwendungsfeldern ermöglicht eine effektive und zukunftsfähige Steuerung digitalisierungsbezogener Ausgaben.



# Inhalt

IT-Zustimmungsvorbehalt des Bundesdigitalministeriums .....	1
1 Einleitung.....	4
1.1 Unzureichende Steuerung digitaler Ausgaben als Hemmnis der Digitalisierung .....	4
1.2 Der IT-Zustimmungsvorbehalt: Viel Potenzial, aber unklare Ausgestaltung .....	4
1.3 Unser Beitrag: Datengestützte Impulse für die Debatte .....	6
2 Methodisches Vorgehen .....	7
2.1 Filterung und Kodierung der Haushaltstitel .....	7
2.1.1 Filterung.....	8
2.1.2 Klassifikation der Ausgabenkategorie .....	9
2.2 Szenarienbildung und Modellierung .....	12
3 Ergebnisse .....	13
3.1 Beschreibung der kodierten Daten .....	13
3.2 Szenarienbildung und Modellierung .....	15
4 Praktische Empfehlungen.....	18
4.1 Projekte statt Haushaltstitel – Datengrundlage ausbauen .....	18
4.2 Der alleinige Fokus auf Kern-IT greift zu kurz.....	19
4.3 Klare, standardisierte Prüfmechanismen etablieren .....	19
4.4 Responsivität über den gesamten Antragsprozess sicherstellen .....	20
4.5 Schritt für Schritt zur digitalen Steuerungskompetenz .....	21
5 Limitationen & Ausblick .....	22
6 Literaturverzeichnis .....	23
7 Anhang .....	25



# 1 Einleitung

## 1.1 Unzureichende Steuerung digitaler Ausgaben als Hemmnis der Digitalisierung

Die mangelhafte ressortübergreifende Koordination und Steuerung bei der Entwicklung und Umsetzung digitalpolitischer Maßnahmen auf Bundesebene steht seit Jahren in der Kritik. Als mögliche Lösungen für das Problem wurde lange entweder eine stärkere Steuerung durch das Bundeskanzleramt oder die Schaffung eines Digitalministeriums diskutiert. Die Einrichtung eines „halben“ Digitalministeriums mit dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) konnte das Steuerungsproblem nicht lösen. Das BMDV hatte zwar die Federführung für die Entwicklung und Koordination der Digitalstrategie. Es fehlte aber an direkten Zuständigkeiten und für die Ressortkoordination notwendigen Steuerungsinstrumenten. Diese Problematik griff der Beirat der Digitalstrategie in seinem Abschlussbericht auf und forderte eine „klare Steuerungsinstanz“ mit einem Digitalbudget als zentralem Steuerungsinstrument.<sup>1</sup> Auch der Bundesrechnungshof kritisiert in seinen Berichten regelmäßig die mangelhafte Steuerung von IT- und Digitalisierungsvorhaben auf Bundesebene.<sup>2</sup>

Mit dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) hat sich die neue Bundesregierung dafür entschieden, eine solche zentrale Steuerungsinstanz zu etablieren. Auch wenn im BMDS viele wichtige digitalpolitische Zuständigkeiten gebündelt werden, bleibt Digitalisierung ein klassisches Querschnittsthema. Viele Fachthemen, wie die elektronische Patientenakte oder der Einsatz digitaler Technologien in der Arbeitswelt, werden auch weiterhin von den entsprechenden Ressorts verantwortet werden. Es wäre weder praktikabel noch sinnvoll, alle Themen mit Digitalbezug in die Zuständigkeit des BMDS zu überführen. Aber als für die Digitalisierung zuständiges Ministerium braucht das BMDS nicht nur einen Überblick über alle relevanten Digitalisierungsmaßnahmen der gesamten Bundesregierung, sondern auch die Fähigkeit sicherzustellen, dass Synergien gehoben werden, übergeordnete Ziele verfolgt und relevante Strategien und Standards eingehalten werden.

Die Bundesregierung hat den Vorschlag, ein zentrales Digitalbudget zur übergreifenden Steuerung digitaler Ausgaben einzuführen, nicht aufgegriffen. Stattdessen setzt sie mit dem im Organisationserlass verankerten „IT-Zustimmungsvorbehalt für wesentliche Ausgaben der Bundesverwaltung“ auf ein zentrales Steuerungsinstrument.<sup>3</sup> Zwar erfolgt die Finanzierung digitaler Maßnahmen weiterhin über die Einzelhaushalte der Ressorts, doch mit dem IT-Zustimmungsvorbehalt hat das BMDS ein ressortübergreifendes Instrument bekommen, das die strategische Ausrichtung und Koordinierung von IT- und Digitalisierungsprojekten über Ressortgrenzen hinweg ermöglichen soll.

## 1.2 Der IT-Zustimmungsvorbehalt: Viel Potenzial, aber unklare Ausgestaltung

Auf Bundesebene mag das Instrument zwar neu sein. Positive Erfahrungen auf internationaler Ebene und in einzelnen Bundesländern zeigen allerdings das große Potenzial, das

---

<sup>1</sup> Beirat der Digitalstrategie et al., 2024

<sup>2</sup> Bundesrechnungshof, 2024

<sup>3</sup> Bundesregierung, 2025



Querschnittsthema Digitalisierung über ein zentrales Finanzcontrolling ressortübergreifend strategisch auszurichten.

International stechen dabei vor allem Länder hervor, welche Digitalisierung mit einer zentralisierten Steuerung vorantreiben. Ein Beispiel hierfür ist das Vereinigte Königreich: Das Central Digital and Data Office (CDDO) im Department for Science, Innovation and Technology betreibt ein zentrales *Spend-Control-System*, um sicherzustellen, dass Ausgaben mit den digitalen und datenbezogenen Standards der Regierung – wie dem *Technology Code of Practice* – übereinstimmen.<sup>4</sup> Es verpflichtet alle Ministerien, ihre geplanten Digitalprojekte vorab genehmigen zu lassen. Für neue Online-Dienste, die sich an Bürger oder Unternehmen richten, gilt ein Schwellenwert von 100.000 Britischen Pfund, für interne IT-Technologien liegt der Schwellenwert bei 1 Millionen Britischen Pfund. Ohne Zustimmung des CDDO dürfen Projekte nicht gestartet oder weitergeführt werden.

Auch in den Niederlanden erfolgt eine zentrale Steuerung von Digitalausgaben. Jedes Ministerium ist verpflichtet, neue Vorhaben mit einer bedeutenden IT-Komponente (über 5 Millionen Euro) dem Beiratsgremium *Adviescollege ICT-Toetsing* (AcICT) zur Prüfung vorzulegen.<sup>5</sup> Dieses erstellt eine Einschätzung hinsichtlich der Risiken und der Vereinbarkeit mit bestehenden digitalen Leitlinien. Die Ministerien müssen dieses Gutachten dem Parlament vorlegen und dürfen Projekte ohne eine solche Bewertung weder starten noch fortsetzen.

Auch im föderalen System in Deutschland zeigt sich ein vielfältiges Bild mit unterschiedlichen Ansätzen zur zentralen Steuerung digitaler Ausgaben. Beispiele bieten Hessen und Brandenburg, die ein eigenes Digitalisierungsbudget eingeführt haben.<sup>6</sup> Insgesamt sind die Abstimmungs- und Genehmigungsverfahren in den Bundesländern jedoch sehr heterogen. Häufig nehmen die *Chief Information Officers* (CIOs) oder digitale Stabsstellen der Landesregierungen koordinierende Rollen ein. In vielen Fällen handelt es sich bislang jedoch lediglich um Konsultationsverfahren ohne formelle Vetorechte. Der Aufbau verbindlicher Steuerungsstrukturen steht vielerorts noch am Anfang, zeigt aber eine klare Entwicklungsrichtung.

Auf Bundesebene befindet sich der „IT-Zustimmungsvorbehalt“ aktuell in einer Aufbauphase, in der zentrale Fragen der Ausgestaltung noch offen sind. Neben dem Aufbau des Prüfverfahrens und der zugrunde liegenden Datenbasis, welche eine Einschätzung zu IT-Ausgaben ermöglichen, bleibt vor allem die Definition des Begriffs „wesentliche IT-Ausgaben“ unklar. Diese Definition ist jedoch zentral, da sie den Geltungsbereich und die Effektivität des IT-Zustimmungsvorbehalts bestimmt - und damit auch, in welchem Umfang das BMDS steuernd eingreifen kann. Ein zu enger Zuschnitt birgt das Risiko, zentrale Vorhaben oder jene mit konkretem Steuerungsbedarf zu übersehen; Ein überdehnter Geltungsbereich kann unbeabsichtigt zu einer erheblichen Belastung der Verwaltungsprozesse führen und die Bürokratie ausweiten.

---

<sup>4</sup> UK Government Digital Service, 2025

<sup>5</sup> Overheid, 2025

<sup>6</sup> Land Brandenburg, 2025 Land Hessen. 2023

## 1.3 Unser Beitrag: Datengestützte Impulse für die Debatte

Trotz der hohen Erwartungen an den IT-Zustimmungsvorbehalt zeigen sich bei näherer Betrachtung erhebliche Umsetzungsfragen: Nach welchen Kriterien sollen IT-Ausgaben als „wesentlich“ eingestuft werden? Wo verläuft die Trennlinie zwischen Ausgaben für die IT-Infrastruktur der Verwaltung und Ausgaben im weiten Bereich der Digitalisierung und Transformation der Gesellschaft – und in welchem Umfang wären Ausgaben dann tatsächlich vom Zustimmungsvorbehalt betroffen? Und wie kann ein IT-Zustimmungsvorbehalt tatsächliche Steuerungswirkung in der Praxis entfalten – und welche Zielkonflikte sind dabei schon jetzt absehbar?



Zur Einordnung der Analyse ist darauf hinzuweisen, dass die finalen Zuständigkeiten des BMDS, welche im Organisationserlass festgelegt wurden, nicht abschließend berücksichtigt werden konnten. Im Verlauf des Papiers wird jedoch diskutiert, inwiefern die Studie zur Diskussion beitragen kann, welche Zuständigkeiten künftig im Geschäftsbereich des BMDS verankert werden sollten und welche Auswirkungen dies auf die Prozesse und Ausgestaltung des IT-Zustimmungsvorbehalt haben wird.

Diese Diskussionspunkte stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Studie der Agora Digitale Transformation. Unser Ziel ist es, die Durchführbarkeit und Wirkungskraft des IT-Zustimmungsvorbehalts auf eine empirisch belastbare Grundlage zu stellen.

Hierfür analysieren wir im Folgenden auf Basis der von uns erhobenen Daten zum Digitalhaushalt der Bundesregierung unterschiedliche Szenarien, wie eine Ausgestaltung des IT-Zustimmungsvorbehalts – abhängig von der Definition „wesentliche IT-Ausgaben“ – in der Praxis aussehen kann. Dabei sind die Szenarien so konzipiert, dass sie ein Spektrum abbilden: von einem sehr restriktiven Verständnis von IT-Ausgaben, das vor allem Großprojekte der Kern-IT-Infrastruktur der Bundesverwaltung erfasst, bis hin zu einem weiten Begriffsverständnis, das auch Digitalisierungs- und Transformationsausgaben mit einbezieht. Die Ergebnisse unserer Modellierung zeigen, dass im restriktivsten Szenario (Szenario 4: „Großprojekte der Kern-IT“ mit rund 3 Milliarden Euro) lediglich ein Viertel des Ausgabevolumens des breitesten Ansatzes (Szenario 1: „Breiter Digitalblick“ rund 12 Milliarden Euro) vom IT-Zustimmungsvorbehalt erfasst wird – ein Unterschied, der erhebliche Auswirkungen auf die Steuerungswirkung des IT-Zustimmungsvorbehalts erwarten lässt.

Im nächsten Kapitel stellen wir unsere Methode zur Berechnung der Analyse vor. Anschließend präsentieren und diskutieren wir die Ergebnisse der Modellierung und leiten daraus praxisnahe Empfehlungen für eine wirksame und realisierbare Ausgestaltung des IT-Zustimmungsvorbehalts ab.



## 2 Methodisches Vorgehen

Grundlage der Analyse sind die Bundeshaushaltstitel des Jahres 2024.<sup>7</sup> Analysiert werden insbesondere jene Posten des „Digitalhaushalts“, welche im Rahmen eines früheren Forschungsprojekts als „Digitalausgaben“ eingestuft wurden.<sup>8</sup> Ziel des zugrunde liegenden Forschungsprojekts „Berechnung des Digitalhaushalts“ war es, vor dem Hintergrund fehlender Gesamtübersichten einen Überblick über die Digitalausgaben des Bundes zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurden sämtliche Haushaltstitel der Jahre 2019, 2021, 2023 und 2024 hinsichtlich digitalisierungsbezogener Ausgaben analysiert, klassifiziert und deren Digitalisierungsanteile geschätzt. Im Rahmen des Projekts konnte so erstmals dargestellt werden, dass der Digitalhaushalt der Bundesregierung im Jahr 2024 Ausgaben in Höhe von 17,9 Milliarden Euro (enger Digitalbegriff) bzw. 19,1 Milliarden Euro (weiter Digitalbegriff) umfasste.<sup>9</sup> Dies entspricht einem Anteil von 3,8 Prozent (enger Digitalbegriff) bzw. 4,0 Prozent (weiter Digitalbegriff) am Gesamthaushalt von 476 Milliarden Euro im Jahr 2024.

Auf Basis dieser Datengrundlage wird im Folgenden die Methodik vorgestellt, mit welcher die Auswirkungen unterschiedlicher Definitionen und Reichweiten des IT-Zustimmungsvorbehalts analysiert werden. Dazu wird ein zweistufiges Verfahren angewendet:

1. Filterung und Kodierung der Haushaltstitel
2. Szenarienbildung und Modellierung

Die einzelnen Schritte werden in den folgenden Unterkapiteln näher erläutert.

### 2.1 Filterung und Kodierung der Haushaltstitel

Abbildung 1 visualisiert den Ablauf, der zur Filterung und Kodierung der Haushaltstitel im Bundeshaushalt angewendet wird. Der Fokus liegt dabei auf dem Haushaltsjahr 2024, da es den aktuellsten vollständig vorliegenden Bundeshaushalt darstellt und somit eine praxisnahe Analyse digitalisierungsbezogener Ausgaben ermöglicht. Ausgangspunkt der Analyse waren alle 5.548 Haushaltstitel des Bundes für das Jahr 2024.

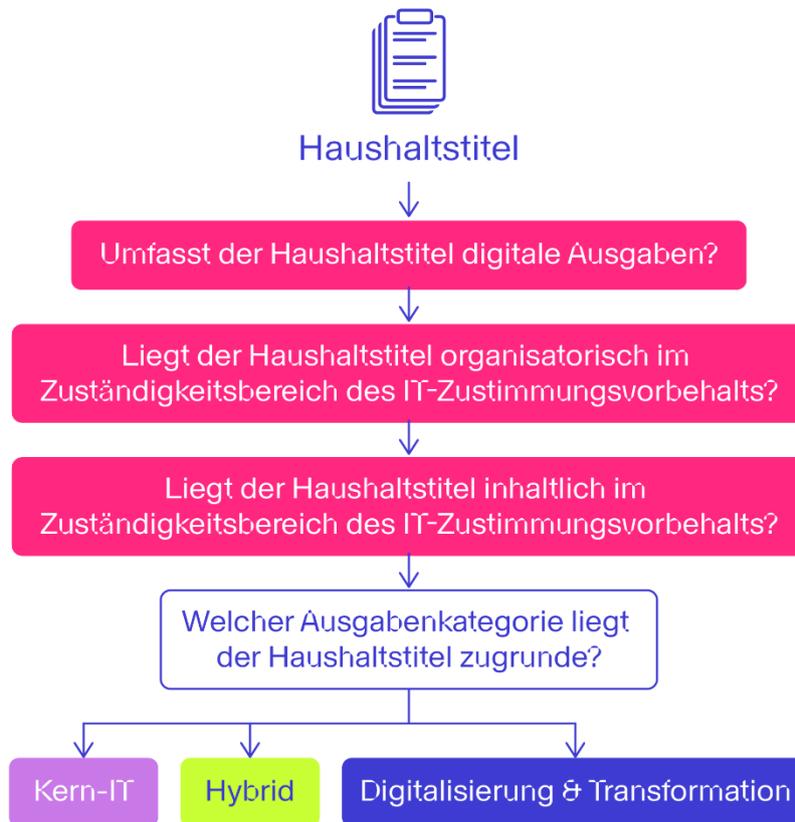
---

<sup>7</sup> *Bundeshaushalt, 2025*

<sup>8</sup> Bertschek et al., 2025

<sup>9</sup> Bei der „engen“ Variante wurden die angesetzten Schätzwerte für die betreffenden Haushaltstitel auf null oder niedrigere Werte gesetzt. Bei der „weiten“ Variante wurden der volle bzw. ein höherer Schätzwert verwendet. Siehe Bertschek et al., 2025.

Abbildung 1: Vorgehen Kodierung (5.548 Haushaltstitel für das Haushaltsjahr 2024)



Quelle: Eigene Darstellung

### 2.1.1 Filterung

**In einem ersten Schritt** wird geprüft, ob der jeweilige Haushaltstitel digitale Ausgaben umfasst. Grundlage dieser Beurteilung sind die geschätzten Anteile an digitalen Ausgaben im Datensatz „Digitalhaushalt“, die dafür einen Wert größer null aufweisen müssen.

**In einem zweiten Schritt** wird geprüft, ob der jeweilige Haushaltstitel *organisatorisch* im Zuständigkeitsbereich des IT-Zustimmungsvorbehalts liegt. Im Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 wird eine Ausnahme vom IT-Zustimmungsvorbehalt für folgenden Zuständigkeitsbereich festgelegt:

1. Geschäftsbereichs des Bundesministeriums der Verteidigung
2. Sicherheits- und Polizeiaufgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern
3. Bundesnachrichtendienst
4. Steuerverwaltung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen



Somit wird in einem Selektionsprozess Haushaltstitel jener Ressorts und Behörden herausgefiltert, welche unter einen der genannten Zuständigkeitsbereiche fallen. Gleichwohl bleibt auf Basis der zugrunde gelegten Definition ein Interpretationsspielraum bestehen: Für einige Behörden – insbesondere im Bereich der Sicherheits- und Polizeiaufgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern – ist eine eindeutige Zuordnung nicht möglich, da sie sowohl Sicherheits-bezogene als auch zivile Aufgaben wahrnehmen können. In diesen Fällen wird auf Grundlage des jeweiligen Aufgabenschwerpunkts eine einzelfallbezogene Entscheidung getroffen. Eine vollständige Übersicht aller nicht berücksichtigten Ressorts und Behörden findet sich in **Anhang A**.

**In einem dritten Schritt** wird geprüft, ob der jeweilige Haushaltstitel *inhaltlich* im Zuständigkeitsbereich des IT-Zustimmungsvorbehalts liegt. Dieser Schritt ist erforderlich, weil die ursprüngliche Klassifizierung der Digitalausgaben nicht nur klassische IT-Ausgaben erfasst, sondern auch solche Titel einbezieht, welche digitale Ausgaben auf Organisationsebene betreffen – etwa im Rahmen der Finanzierung von Personalstellen für ausschließlich digital-bezogene Positionen.

Da der IT-Zustimmungsvorbehalt primär zu einer kohärenteren und auf übergeordnete Zielstellungen einzahlenden Entwicklung und Implementierung von IT-Maßnahmen und Digitalprojekten führen soll, ist eine präzise Abgrenzung notwendig: Ausgabenpositionen, die zwar digitale Elemente enthalten, jedoch nicht im Verantwortungsbereich digitalpolitischer Steuerung liegen, werden daher in diesem Schritt ausgeschlossen.

Daher werden folgende Ausgaben nicht einbezogen, sofern der Haushaltstitel eine der nachstehenden Eigenschaften aufweist:

1. Aufwendungen für Personal, Immobilien und weiteren Sachgegenstände (selbst wenn die betroffene Behörde primär oder ausschließlich digitale Ziele verfolgt)
2. Breite Förderprogramme und/oder Zuschüssen an organisatorische Einheiten ohne expliziten Digitalbezug
3. Förderung von (digitalen) Publikationsformaten, Messen, Konferenzen, etc.

Alle Haushaltstitel, welche sowohl organisatorisch als auch inhaltlich in den Anwendungsbereich des IT-Zustimmungsvorbehalts fallen, werden in die Analyse einbezogen und in einem zweiten Schritt in Bezug auf konkrete Ausgabenkategorien klassifiziert.

### 2.1.2 Klassifikation der Ausgabenkategorie

Eine zentrale Herausforderung bei der Ausgestaltung des IT-Zustimmungsvorbehalts besteht im fehlenden einheitlichen Verständnis von „IT-Ausgaben“. In der Praxis existieren zahlreiche (IT-)Rahmenwerke und anwendungsorientierte Studien, welche unterschiedliche Definitionen von IT-Ausgaben verwenden – abhängig von Perspektive, Zielsetzung und institutionellem Kontext. Diese definitorische Vielfalt verweist auf das Fehlen einer allgemein anerkannten Klassifikation von IT-Ausgaben, eröffnet jedoch zugleich die Möglichkeit, IT-Ausgaben aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu analysieren.

Im Rahmen von IT-Management-Modellen wird – insbesondere vor dem Hintergrund der Digitalisierung und der damit verbundenen neuen Anforderungen an Organisationen – zunehmend zwischen grundlegenden Betriebskosten und strategischen Investitionen unterschieden.<sup>10</sup> So unterscheiden Rahmenwerke der „bimodalen IT“ zwischen zwei grundlegenden Zielrichtungen: Zum einen der Gewährleistung eines stabilen, zuverlässigen und effizienten Betriebs (Modus 1), zum anderen der Förderung von Innovation, neuen Anwendungsbereichen und organisationaler Transformation (Modus 2).<sup>11</sup> Weitergehende Modelle wie das „Run-Grow-Transform“-Modell<sup>12</sup> unterscheiden nicht binär zwischen Betrieb („Run“) und Transformation („Transform“), sondern berücksichtigen auch eine intermediäre Kategorie („Grow“), welche auf die schrittweise Weiterentwicklung und Skalierung bestehender Systeme abzielt.

Weiterhin wird die Konzeptualisierung von IT-Ausgaben maßgeblich durch den inhaltlichen Fokus der Definition geprägt. Internationale Vergleichsstudien zur Digitalisierung verwenden dabei unterschiedliche Definitionen von IT-Ausgaben, die jeweils eigene Schwerpunkte setzen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erfasst im Rahmen ihrer Investitionsstatistiken in digitale Technologien primär den Erwerb von Ausrüstungen und Software, sofern diese länger als ein Jahr produktiv genutzt werden.<sup>13</sup> Auf der anderen Seite versteht die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) unter „Digitalisierungsausgaben“ nicht nur den Erhalt bestehender IT-Infrastruktur, sondern auch Investitionen in neue und verbesserte IT-Komponenten. Darüber hinaus zählen auch begleitende immaterielle Maßnahmen wie IT-Konzepte, Reorganisationsprozesse oder der Aufbau von Kompetenzen dazu.<sup>14</sup>

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Zugänge entwickeln wir für unsere Analyse eine Taxonomie, welche IT-Ausgaben entlang ihrer grundlegenden Motivation unterscheidet. Unsere Klassifikation berücksichtigt drei zentrale Kategorien, welche einen Übergang zwischen dem Erhalt der bestehenden IT-Infrastruktur und strategisch-transformativen Ausgaben berücksichtigen: „Kern-IT“, „Hybrid“ und „Digitalisierung & Transformation“. Abbildung 2 gibt einen ersten Überblick über diese Ausgabenkategorien.

---

<sup>10</sup> Kusanke & Winkler, 2022

<sup>11</sup> Horlach et al., 2016

<sup>12</sup> Potter et al., 2016

<sup>13</sup> OECD, 2025

<sup>14</sup> Zimmermann, 2021

Abbildung 2: Visuelle Übersicht der Ausgabenkategorien



Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden werden diese Kategorien weiter erläutert:

- Kern-IT:** Wir definieren Ausgaben für die **Kern-IT** als Aufwendungen zur Betreuung, Wartung und Ausbau bestehender IT-Infrastrukturen in der Verwaltung. Im Mittelpunkt stehen Maßnahmen, welche die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung und somit den laufenden Betrieb sicherstellen.

**Beispiele** für *Kern-IT* sind etwa der Betrieb oder die Beschaffung von IT-Systemen und sonstiger Informationstechnologie für die Verwaltung.

**Digitalisierung & Transformation:** Wir definieren Ausgaben für die **Digitalisierung & Transformation** als strategische und innovative Aufwendungen zur Digitalisierung und digitalen Transformation aller Sektoren der Gesellschaft, insb. von Verwaltung, Bildung, Gesellschaft oder Wirtschaft. Im Mittelpunkt stehen digitale Vorhaben mit Transformationspotenzial, die neue Ansätze zur Problembearbeitung oder -lösung ermöglichen.

**Beispiele** für *Digitalisierung & Transformation* sind etwa die Förderung von Digitalisierungsprojekten oder die Erprobung von Anwendungsfeldern künstlicher Intelligenz im Rahmen angewandter Pilotprojekte.
- Hybrid:** Wir definieren **hybride** Ausgaben als Aufwendungen an der Schnittstelle zwischen Kern-IT und Digitalisierung & Transformation. Sie sind definiert als Ausgaben zur Verbesserung und Erweiterung des laufenden IT-Betriebs und dabei Aspekte bzw. das Potenzial transformativer Veränderung aufweisen.

**Beispiele** für hybride Ausgaben sind etwa die Einführung und Inbetriebnahme eines neuen Informationsmeldesystems oder die Einrichtung und Verstetigung von Datenlaboren in Bundesministerien.

Alle relevanten Haushaltstitel werden im Rahmen der Analyse manuell nach ihrer Ausgabenkategorie klassifiziert. Die Kodierung erfolgt auf Grundlage eines strukturierten Kodierleitfadens, welcher in Anhang B dokumentiert ist. Dieser enthält die Definitionen der Ausgabenkategorie, eine weitergehende Beschreibung relevanter Unterdimensionen und konkrete Beispiele aus dem Bundeshaushalt.



Die Kodierung eines Haushaltstitels basiert auf sämtlichen relevanten Informationen aus dem Datensatz „Digitalhaushalt“ – insbesondere dem vollständigen Titel und Beschreibungstext, der Übersicht der in den Beschreibungen getaggten digitalen Schlagwörter sowie den Gruppen- und Klassenkategorien des Titels. Um potenzielle Unklarheiten zu berücksichtigen, besteht zusätzlich die Möglichkeit, einzelne Titel als „unsicher“ zu kennzeichnen. Unsicher bewertete Titel werden von einem zweiten Autor erneut geprüft und im Team diskutiert, um eine konsistente Einordnung sicherzustellen. Abschließend wird jeweils ein gemeinsames Label vergeben.

## 2.2 Szenarienbildung und Modellierung

Zur Abschätzung des Umfangs des IT-Zustimmungsvorbehalts werden verschiedene Szenarien betrachtet, welche unterschiedliche Definitionen des Begriffs „wesentliche IT-Ausgaben“ berücksichtigen. Die Szenarien bilden jeweils eine konzeptionell und politisch plausible Interpretation von „wesentlichen IT-Ausgaben“.

Zentrales Unterscheidungsmerkmal zwischen den Szenarien ist einerseits die **inhaltliche Reichweite** – also die Einbeziehung bestimmter Ausgabenkategorien (Kern-IT, Digitalisierung & Transformation, Hybrid) – und andererseits der angesetzte **finanzielle Schwellenwert**, ab dem ein Titel als „wesentlich“ gilt.

Szenario	Beschreibung	Definition
<b>Szenario 1:</b> Breiter Digitalblick	Beinhaltet ein breites Begriffsverständnis von „wesentlichen IT-Ausgaben“. Berücksichtigt werden sowohl klassische Kern-IT als auch Ausgaben für Digitalisierung & Transformation sowie Hybride Ausgaben – dies ab einem Schwellenwert von 1 Million Euro jährlich.	Ausgabekategorien → Kern-IT → Hybrid → Digitalisierung & Transformation Schwellenwert → 1 Million Euro
<b>Szenario 2:</b> Kern-IT-Bezug	Beinhaltet Ausgaben mit Kern-IT Bezug (inklusive Hybrid). Transformations- oder Digitalisierungsprojekte ohne konkrete IT-Komponente werden nicht einbezogen. Als Schwellenwert sind ebenso 1 Million Euro jährlich angesetzt.	Ausgabekategorien → Kern-IT → Hybrid Schwellenwert → 1 Million Euro
<b>Szenario 3:</b> Kern-IT	Beinhaltet nur die Kern-IT. Als Schwellenwert sind ebenso 1 Million Euro jährlich angesetzt.	Ausgabekategorien → Kern-IT Schwellenwert → 1 Million Euro
<b>Szenario 4:</b> Groß-Projekte der Kern-IT	Beinhaltet nur die Kern-IT, jedoch mit einem expliziten Fokus auf signifikante Ausgaben ab einem Schwellenwert von 3 Million Euro jährlich.	Ausgabekategorien → Kern-IT Schwellenwert → 3 Million Euro

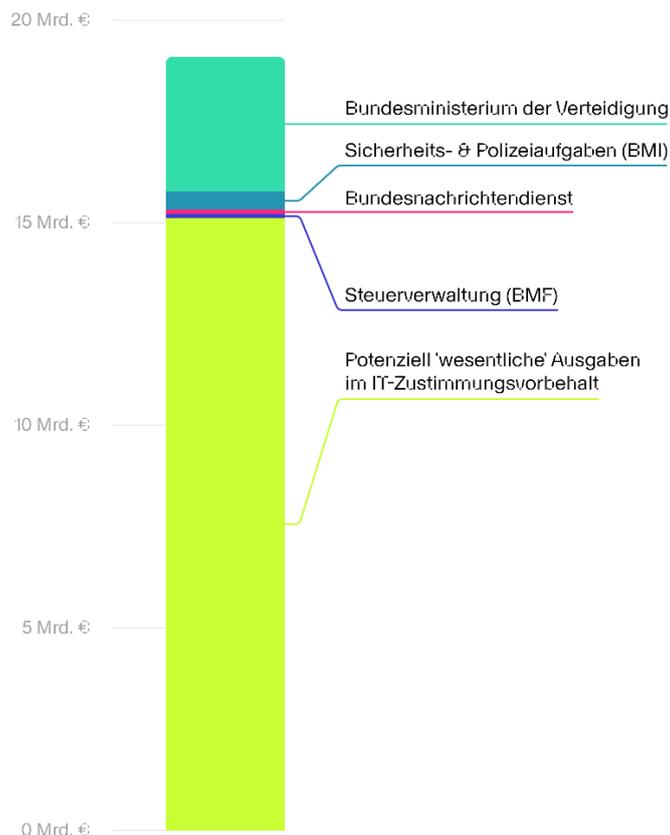
### 3 Ergebnisse

Im folgenden Abschnitt werden die zentralen Ergebnisse der Analyse vorgestellt. Zunächst erfolgt eine deskriptive Darstellung der Daten und Kodierungsergebnisse, ehe die Szenarien zur Reichweite des IT-Zustimmungsvorbehalts im Detail vorgestellt werden. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Analyse die Bündelung von Zuständigkeiten im BMDS noch nicht berücksichtigen kann. Uns liegen für die Analyse nur die Haushaltsdaten von 2024 vor. Hinzu kommt, dass die genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten noch nicht abschließend geklärt ist. Auf Basis des im Organisationserlasses festgelegten Zuständigkeiten ist davon auszugehen, dass gerade bei der Kern-IT ein Großteil der Haushaltstitel zukünftig im Geschäftsbereich des BMDS liegen werden.

#### 3.1 Beschreibung der kodierten Daten

**Abbildung 3** verdeutlicht, dass ein relevanter Anteil der im „Digitalhaushalt“ erfassten IT-Ausgaben von vornherein in Zuständigkeitsbereiche fällt, welche nicht dem IT-Zustimmungsvorbehalt unterliegen.

Abbildung 3: Geschätzter Anteil Zuständigkeitsbereiche IT-Zustimmungsvorbehalt am Digitalhaushalt (weiter Digitalbegriff)



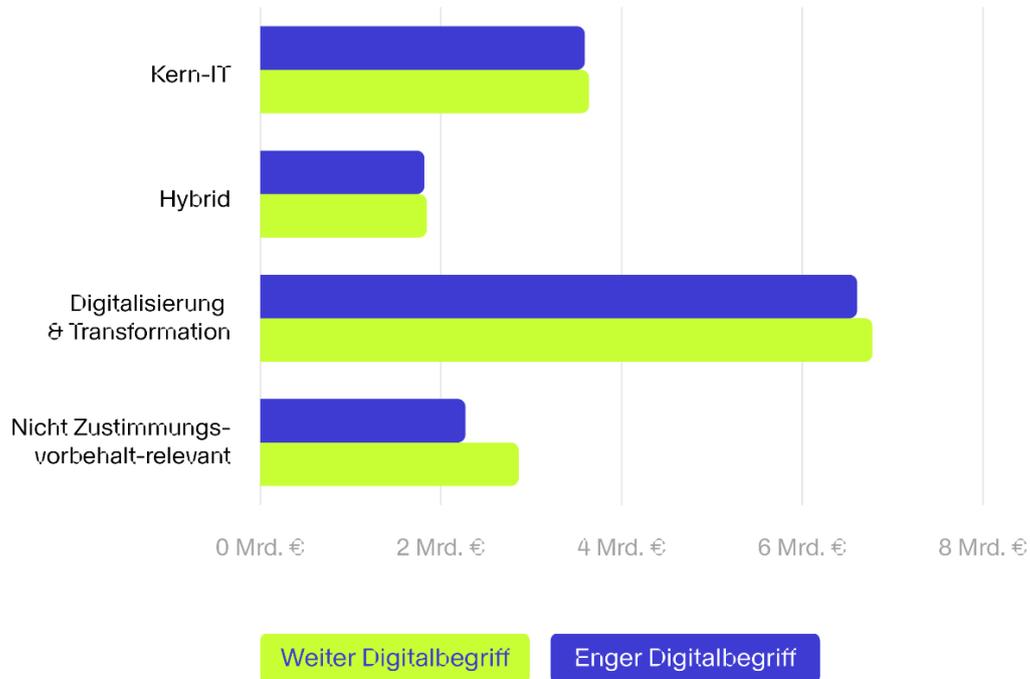
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Datensatz „Digitalhaushalt“

Den größten Einzelposten stellt dabei das Bundesministerium der Verteidigung mit Digitalausgaben von ca. 3,3 Milliarden Euro dar, gefolgt vom Sicherheits- und Polizeiaufgaben im

Geschäftsbereich des BMI mit rund 500 Millionen Euro. Weiterhin verbleiben jedoch etwa 15,1 Milliarden Euro (weiter Digitalbegriff) und 14,3 Milliarden Euro (enger Digitalbegriff) potenziell „wesentliche IT-Ausgaben“.

Ein Blick auf **Abbildung 4** verdeutlicht die Verteilung dieser Ausgaben nach Ausgabenkategorien.

Abbildung 4: Aggregierte IT-Ausgaben nach Ausgabenkategorie



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Datensatz „Digitalhaushalt“

Als größter Anteil sticht der Bereich „Digitalisierung & Transformation“ mit über 6 Milliarden Euro im Haushaltsjahr 2024 hervor. Innerhalb dieser Kategorie stellen der „Breitbandausbau“ (1,7 Milliarden Euro) und der „Digitalpakt Schule“ (1,2 Milliarden Euro) die größten Haushaltstitel dar. Weiterhin entfallen Ausgaben in Höhe von knapp 4 Milliarden Euro auf den Bereich der „Kern-IT“. Die volumenstärksten Einzelpositionen stammen beide aus dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund): Zum einen der Titel „Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik“ mit rund 450 Millionen Euro, zum anderen der Titel „Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich Informationstechnik“ mit rund 350 Millionen Euro.

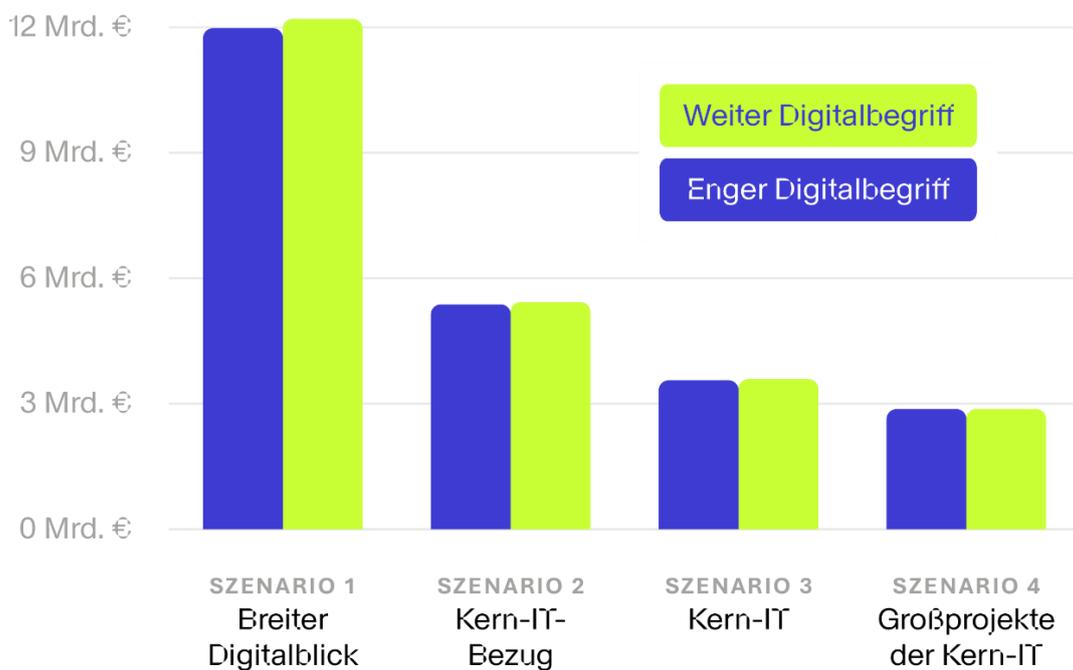
Die als „hybrid“ klassifizierten Ausgaben summieren sich auf knapp 2 Milliarden Euro. Darunter sticht insbesondere die „Ausrüstung der deutschen Schieneninfrastruktur mit dem Europäischen Zugsicherungssystem (ERTMS)“ mit über 1 Milliarde Euro hervor. Ebenfalls von Bedeutung ist der „Deutsche Beitrag zum Aufbau des europäischen Erdbeobachtungsprogramms Copernicus“ mit 133 Millionen Euro. Beide Titel wurden als hybride Ausgaben kodiert, da sie digitale Komponenten mit infrastrukturellen oder institutionellen Verankerungen in der Bundesverwaltung verbinden: Im Fall des ERTMS ist der Bund über die DB InfraGO AG Alleineigentümer des Schienennetzes. Im Fall von Copernicus ist das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe unmittelbar berechtigt, auf die gewonnenen Daten zuzugreifen.

Als nicht relevant für den IT-Zustimmungsvorbehalt sind weiterhin über 2 Milliarden Euro identifiziert. Diese Mittel entfallen überwiegend auf allgemeine Personal- und Immobilienausgaben sowie auf breit angelegte Förderprogramme ohne expliziten Digitalbezug. Anhang C gibt weiterhin einen Überblick über die häufigsten Key-Words je Ausgabenkategorie.

### 3.2 Szenarienbildung und Modellierung

Aber welchen Einfluss hat die Verteilung der Ausgabenkategorien auf den Umfang des IT-Zustimmungsvorbehalt? Abbildung 5 visualisiert die zentralen Ergebnisse der Modellierung verschiedener Szenarien von „wesentlicher IT-Ausgaben“.

Abbildung 5: Vergleich Szenarien



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Datensatz „Digitalhaushalt“

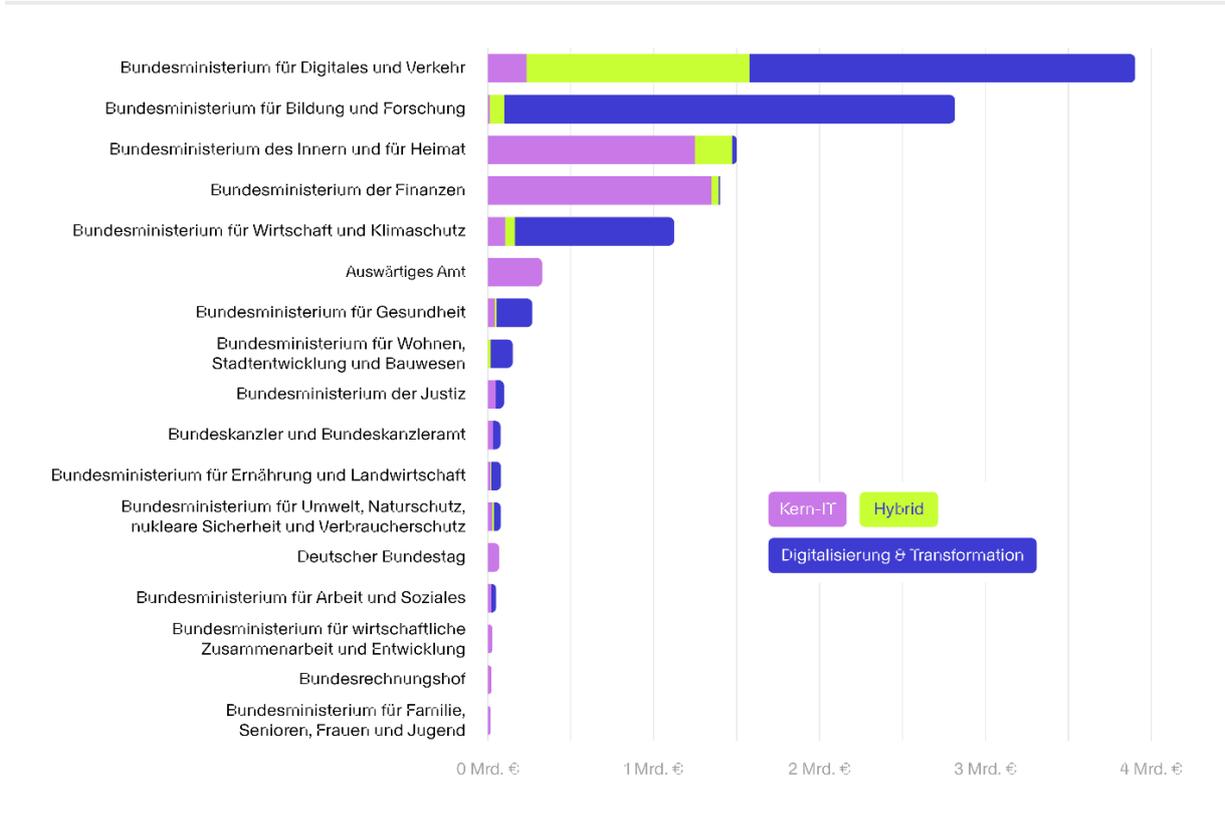
Es zeigt sich, dass je nach zugrunde gelegter Definition von „wesentlichen IT-Ausgaben“ und festgesetzter Schwellenwerte der Umfang potenziell steuerbarer Mittel erheblich variiert.

Das breiteste Szenario 1 („Breiter Digitalblick“, *alle Ausgabenkategorien über 1 Million Euro*) umfasst ein Gesamtvolumen von rund 12 Milliarden Euro. Szenario 2 („Kern-IT-Bezug“, *„Kern-IT“ und „Hybrid“ Ausgaben über 1 Million Euro*) reduziert das Volumen auf etwa 5,5 Milliarden Euro. Szenario 3 („Kern-IT“, *nur „Kern-IT“ über 1 Million Euro*) umfasst 3,5 Milliarden Euro. Das restriktivste Szenario 4 („Großprojekte der Kern-IT“, *nur „Kern-IT“ über 3 Million Euro*) umfasst mit knapp unter 3 Milliarden Euro den geringsten Gesamtbetrag.

Im restriktivsten Szenario („Großprojekte der Kern-IT“) wird somit lediglich ein Viertel des Ausgabenvolumens des breitesten Ansatzes („Breiter Digitalblick“) erfasst – ein Unterschied, der erhebliche Auswirkungen auf die Steuerungswirkung des IT-Zustimmungsvorbehalts erwarten lässt.

Neben dem generellen Umfang der Ausgaben kann weiterhin beschrieben werden, welche Ressorts und Behörden im Ressortzuschnitt der letzten Legislaturperiode stark im Zuständigkeitsbereich des IT-Zustimmungsvorbehalts liegen würden. Abbildung 6 visualisiert die Verteilung der größten Digitalisierungsausgaben nach Ressorts (Einzelpläne) im Bundeshaushalt 2024.

Abbildung 6: Verteilung Ausgabenkategorien nach Einzelplan (ab 500 Tausend Euro Aufwendungen im Haushaltsjahr 2024)



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Datensatz „Digitalhaushalt“

Deskriptiv lässt sich festhalten, dass im Bereich Kern-IT die höchsten Ausgaben auf das Bundesministerium der Finanzen (1,3 Milliarden Euro) entfallen würden. Bei den Ausgaben für Digitalisierung & Transformation wäre das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit 2,7 Milliarden Euro besonders relevant. Hybride Ausgaben wären vor allem beim Bundesministerium für Digitales und Verkehr (1,34 Milliarden Euro) veranschlagt.

Auf Grundlage der Szenarien zeigt sich, dass insbesondere das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Finanzen unabhängig von der Ausgestaltung des IT-Zustimmungsvorbehalts betroffen wären, da sie einen vergleichsweise hohen Anteil an „Kern-IT“-Ausgaben aufweisen. Allerdings werden laut Organisationserlass viele Zuständigkeiten für Kern-IT von BMF und BMI zukünftig direkt ins BMDS überführt und daher für den Digitalvorbehalt irrelevant. Demgegenüber wäre das Bundesministerium für Digitales und Verkehr sowie das Bundesministerium für Bildung und Forschung in den Szenarien 3 und 4 deutlich weniger betroffen, da ihre Ausgaben stärker im Bereich „hybride“ bzw. „Digitalisierung & Transformation“ verortet sind.

Mit dem Organisationserlass der neuen Bundesregierung hat sich in der aktuellen Legislaturperiode auch der Zuschnitt der Ressortzuständigkeiten neu geordnet. Insbesondere sind zentrale Aufgaben der Verwaltungsdigitalisierung aus dem BMI sowie Zuständigkeiten für Digital- und Datenpolitik einschließlich digitaler Infrastrukturen aus dem BMDV in das BMDS übergegangen.



Zudem wurden aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen wesentliche Zuständigkeiten für das ITZBund in das BMDS überführt – ausgenommen hiervon sind jene Aufgaben des ITZBund, die nach Artikel 108 GG als Bundesfinanzbehörde gemäß § 1 FVG zu leisten sind.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der betrachteten Ausgaben künftig innerhalb des BMDS gesteuert werden kann. Wie eine mögliche Abgrenzung zu einem eigenständigen Digitalbudget konkret auszugestalten wäre, bleibt derzeit allerdings offen.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Zwick, 2025

## 4 Praktische Empfehlungen

Die Analyse und Modellierung des IT-Zustimmungsvorbehalts verdeutlicht eindrücklich, wie stark die konkrete Definition und Abgrenzung „wesentlicher IT-Ausgaben“ die Reichweite und Steuerungsfähigkeit dieses Instruments prägt. Je nachdem, welche Konzeptualisierung zugrunde gelegt wird, variiert der Umfang der potenziell betroffenen IT-Ausgaben erheblich: In einer restriktiven Auslegung des Begriffs „wesentliche IT-Ausgaben“ (Szenario 4: Großprojekte der Kern-IT) würden lediglich rund 3 Milliarden Euro der Haushaltstitel unter den Zustimmungsvorbehalt fallen. Wird hingegen eine breite Auslegung des Begriffs „wesentliche IT-Ausgaben“ gewählt (Szenario 1: Breiter Digitalblick), steigt das potenziell erfasste Volumen aller Haushaltstitel auf etwa 12 Milliarden Euro – also das Vierfache.

Diese Spannbreite zwischen den Szenarien betrifft nicht nur das finanzielle Volumen der erfassten Ausgaben, sondern auch deren inhaltliche Ausrichtung und Zielsetzung. Während eine restriktivere Auslegung von IT-Ausgaben primär Ausgaben für den laufenden IT-Betrieb der Verwaltung einschließt, erlaubt eine breitere Auslegung von IT-Ausgaben die Einbeziehung innovativer und strategisch relevanter Vorhaben – etwa digitaler Förderprogramme oder Pilotprojekte zur Erprobung neuer Technologien jenseits der klassischen Kernverwaltung.

Gerade diese Breite eröffnet die Chance, den IT-Zustimmungsvorbehalt nicht nur als Kontrollmechanismus, sondern als strategisches Steuerungsinstrument für eine kohärente Digitalpolitik der Bundesregierung zu nutzen. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse formulieren wir im Folgenden zentrale praktische Empfehlungen für die zukunftsorientierte Ausgestaltung den IT-Zustimmungsvorbehalts.

### 4.1 Projekte statt Haushaltstitel – Datengrundlage ausbauen

Unsere Analyse zeigt: Haushaltstitel sind nur sehr eingeschränkt geeignet, um als Grundlage für den IT-Zustimmungsvorbehalt zu dienen. In ihrer derzeitigen Form fehlen ihnen Differenzierungstiefe, Projektbezug und Trennschärfe. Häufig werden digitale und nicht-digitale Komponenten gemeinsam veranschlagt; softwaregestützte Verfahren oder strategische IT-Investitionen bleiben innerhalb fachlicher Titel unsichtbar. Diese strukturelle Schwäche kann sowohl zu Über- als auch zu Unterschätzungen digitaler Ausgaben führen – und erschwert eine verlässliche Steuerung.

Stattdessen sollten konkrete Vorhaben und Projekte in den Fokus rücken. **Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist der Aufbau einer systematischen, projektbezogenen Erfassungsgrundlage.** Als Ausgangspunkt bietet sich das bereits bestehende Tool ITR4web an, das bislang im Rahmen der IT-Dienstekonsolidierung genutzt wurde.<sup>16</sup> Aufbauend hierauf sollte ITR4web zeitnah und schlank weiterentwickelt werden – zunächst durch wenige gezielte Zusatzfelder, etwa zum Digitalisierungsbezug, zur Nutzung von Basiskomponenten oder zur geplanten Open-Source-Nutzung.

---

<sup>16</sup> CIO Bund, 2025

Wichtig ist dabei, dass der Mehraufwand für Antragstellende gering bleibt – und dass die geplante technische Weiterentwicklung nicht zu einer unnötigen Verzögerung im Aufbau des Zustimmungsvorbehalts führt. Dafür muss sichergestellt werden, dass die notwendigen Haushaltsmittel bereitstehen. Die erfassten Projektdaten sollten standardisiert, maschinenlesbar und öffentlich zugänglich gemacht werden – im Sinne einer transparenten und datenbasierten Digitalpolitik.

## 4.2 Der alleinige Fokus auf Kern-IT greift zu kurz

Unsere Analyse zeigt: Ein erheblicher Teil der IT-Ausgaben entfällt nicht auf die klassische Kern-IT, sondern auf hybride sowie Digitalisierungs- und Transformationsausgaben, welche über den laufenden Betrieb der Kernverwaltung hinausgehen. So zeigte sich auch in der manuellen Recherche zur Berechnung des Digitalhaushalts, dass IT-Ausgaben oft in fachlichen und projektbezogenen Haushaltstitel verortet sind – auch wenn dies auf den ersten Blick nicht direkt sichtbar ist. **Der IT-Zustimmungsvorbehalt sollte dieser Realität Rechnung tragen, indem er eine breite Definition von „wesentlichen IT-Ausgaben“ zugrunde legt.** Nur so können auch hybride sowie Digitalisierungs- und Transformationsausgaben systematisch erfasst und strategisch gesteuert werden.

Das Potenzial zur Steuerung dieser Ausgabenkategorien ist beträchtlich. Gerade mit Blick auf zentrale Zukunftsziele – wie sie auch im Koalitionsvertrag formuliert sind, etwa die Stärkung digitaler Souveränität oder der verstärkte Einsatz von Open-Source-Lösungen – ist ein erweiterter Betrachtungsrahmen von IT-Ausgaben unerlässlich.<sup>17</sup> Gleichzeitig bestehen weiterhin zahlreiche Parallelentwicklungen und ungenutzte Synergiepotenziale – insbesondere im Bereich strategischer Förderprogramme, Pilotprojekte und ressortspezifischer Digitalisierungsvorhaben. Um hier steuernd eingreifen zu können, braucht es eine an den praktischen Anforderungen orientierte Ausgestaltung des IT-Zustimmungsvorbehalts. Durch eine klare und inklusive Definition von „IT-Ausgaben“ – inklusive hybrider sowie Digitalisierungs- und Transformationsausgaben – kann der IT-Zustimmungsvorbehalt nicht nur kontrollierend, sondern auch aktiv steuernd wirken.

## 4.3 Klare, standardisierte Prüfmechanismen etablieren

Damit der IT-Zustimmungsvorbehalt praxistauglich umgesetzt werden kann, ist ein standardisierter Antrags- und Prüfprozess erforderlich. Ein solcher Prozess sollte auf klar definierten Prüfschritten aufbauen. Angesichts der Vielzahl digitaler Aufwendungen in der Bundesverwaltung – und somit einer hohen Anzahl an zu erwarteten Prüfanträgen ist es essenziell, dass diese Anträge in strukturierter Form eingereicht werden – insbesondere durch die Verwendung standardisierter Kategorien, Schlagwörter und Metadaten. Dies wird eine möglichst effektive Kombination aus (teil-)automatisierten und manuellen Prüfverfahren gewährleisten. So kann beispielsweise der Einsatz automatisierter Analyseverfahren dabei helfen, relevante Eigenschaften der IT-Ausgaben wie beispielsweise spezifische Softwarelizenzen oder förderpolitische Schwerpunkte frühzeitig zu erkennen und auf aggregierter Ebene zu analysieren und zu bewerten.

---

<sup>17</sup> CDU et al., 2025

Neben einer finanziellen Schwelle als Voraussetzung für die Prüfung („wesentliche“ IT-Ausgaben) sollten dabei auch qualitative Anforderungen systematisch berücksichtigt werden: Dazu zählen etwa der Einsatz wiederverwendbarer IT-Basiskomponenten, die Vermeidung von Doppelentwicklungen sowie die Einhaltung offener Standards zur langfristigen Sicherung von Interoperabilität und Unabhängigkeit. Die Prüfziele sollten sich dabei klar aus einer übergreifenden IT-Strategie des BMDS ableiten lassen. Diese sollte zeitnah vorgelegt werden, um insbesondere eine Harmonisierung der ressortspezifischen IT-Strategien zu ermöglichen. Zusätzliche qualitative Anforderungen ergeben sich aus den digitalpolitischen Leitplanken des Koalitionsvertrags – insbesondere der Priorisierung von Open-Source-Lösungen, dem Ziel technologischer Souveränität sowie der Nutzung gemeinsamer digitaler Infrastrukturen und Standards.

Perspektivisch muss zudem gewährleistet sein, dass Vorhaben mit föderalen Zielbildern kompatibel sind. Eine enge Anbindung an die föderale Digitalstrategie ist daher entscheidend für die Sicherstellung von Interoperabilität und Wiederverwendbarkeit über Verwaltungsebenen hinweg.

#### 4.4 Responsivität über den gesamten Antragsprozess sicherstellen

Um die Wirksamkeit des IT-Zustimmungsvorbehalts sicherzustellen, ist eine frühzeitige organisatorische Verzahnung zentral. **Ein kontinuierlicher Austausch mit Ressorts und Behörden sollte daher bereits vor Prüfantrag sichergestellt sein.** Dafür braucht es geeignete Gremien- und Austauschformate. Zwar wurden in der Vergangenheit bereits verschiedene Koordinierungsgremien geschaffen – etwa der IT-Rat – doch haben diese bislang nur begrenzt zur Handlungsfähigkeit beigetragen. Wie es mit bestehenden Strukturen weitergeht, ist derzeit offen. Umso mehr liegt es nun am BMDS, neue, schlanke und praxisorientierte Austauschformate zu entwickeln, die den kontinuierlichen Dialog strukturell absichern und gezielt auf die Anforderungen des Zustimmungsvorbehalts einzahlen. In diesem Rahmen können zentrale Prüfkriterien frühzeitig kommuniziert, offene Fragen geklärt und erste Empfehlungen ausgesprochen werden. So ließe sich der gesamte Prüfprozess – von der Antragstellung über die Bewertung bis zur Entscheidung – effektiv unterstützen. Zudem sollten die Antragstellenden über den gesamten Antragsprozess begleitet werden.

Eine solche Einbindung ist auch deshalb entscheidend, weil der Charakter digitalisierungsbezogener Ausgaben einem stetigen Wandel unterliegt. Die Definition dessen, was als „wesentlich“ im Sinne des Zustimmungsvorbehalts gilt, darf daher nicht statisch verstanden werden. Vielmehr sollte sie dynamisch weiterentwickelt werden, um aufkommende technologische Entwicklungen und neue Anwendungskontexte frühzeitig zu berücksichtigen. So kann beispielsweise der zunehmende Einsatz von Drohnen in Bereichen wie der Forstwirtschaft oder der zivilen Logistik in Zukunft steuerungsrelevant werden – auch wenn er aktuell noch nicht im Fokus steht. Nur wenn solche Entwicklungen frühzeitig in die Bewertungskriterien aufgenommen werden, kann der IT-Zustimmungsvorbehalt als lernendes, zukunftsorientiertes Instrument wirken und künftige Steuerungsbedarfe vorausschauend adressieren.



## 4.5 Schritt für Schritt zur digitalen Steuerungskompetenz

Der Aufbau eines IT-Zustimmungsvorbehalts ist ein ambitioniertes Vorhaben, das im Kontext des Aufbaus des BMDS Zeit und lernende Strukturen erfordert. **Dabei kommt es weniger auf einen perfekten Start als auf einen klugen Einstieg an: Erste gezielte Quick Wins – etwa im Bereich der Beschaffung von Kern-IT – können frühzeitig Wirkung entfalten, konkrete Erfahrungen ermöglichen und das Vertrauen in das Instrument IT-Zustimmungsvorbehalts stärken.**

Gerade in der Anfangsphase wird es wichtig sein, realistische Erwartungen zu formulieren und gleichzeitig die nötige Offenheit für Weiterentwicklung zu bewahren. Denn die Einführung eines solchen Steuerungsmechanismus ist kein einmaliger Kraftakt, sondern ein fortlaufender Lernprozess.

Aus kleinen, aber konsequent genutzten Umsetzungsschritten kann so schrittweise ein wirkungsvolles, adaptives Steuerungsmodell entstehen – eines, das nicht nur IT-Ausgaben als Kontrollinstanz freigibt, sondern diese zunehmend strategisch zu lenken vermag.



## 5 Limitationen & Ausblick

Ziel unserer Analyse war, auf Basis von Haushaltsdaten den Umfang des IT-Zustimmungsvorbehalts der Bundesregierung zu modellieren. Diese Entscheidung ist pragmatisch: Haushaltsdaten sind frei verfügbar, und geben einen vollständigen Überblick über die Ausgaben der Bundesverwaltung.

Jedoch lässt sich festhalten, dass Haushaltstitel als Grundlage für die Durchführung des IT-Zustimmungsvorbehalts nur sehr eingeschränkt geeignet sind. Unsere Analyse zeigt: Die derzeitige Form haushaltstechnischer Erfassung ist nicht darauf ausgelegt, strategische Steuerung zu ermöglichen. In den Beschreibungen der Haushaltstitel fehlt es häufig an der Differenzierung, Tiefe und Projektbezug. Viele Titel sind stark aggregiert, enthalten sowohl digitale als auch analoge Komponenten und folgen einer verwaltungsinternen Logik der Mittelveranschlagung – nicht aber einer detaillierten Systematik, um zwischen unterschiedlichen Ausgabenkategorien von IT-Ausgaben zu unterscheiden.

Diese strukturelle Schwäche führen zu Unschärfen in der Analyse. In vielen Fällen besteht das Risiko, digitale Ausgaben zu überschätzen – etwa dann, wenn gesamte Haushaltstitel als digital gewertet werden, obwohl darin auch nicht-digitale Sachmittel, Kommunikation oder allgemeine Verwaltungskosten enthalten sind. Zugleich ist auch eine systematische Unterschätzung zu erwarten: Digitale Komponenten sind häufig in fachlichen Programmen enthalten, dort aber haushaltstechnisch nicht explizit ausgewiesen. Gerade softwaregestützte Verfahren oder digitale Technologien, die innerhalb ressortspezifischer inhaltlicher Titel veranschlagt sind, können so auf Haushaltsebene verborgen bleiben.

Diesen Beitrag verstehen wir als Impuls für die aktuelle Debatte. Aus unserer Sicht geht es dabei nicht nur um technische Machbarkeit, sondern vor allem um die politische Steuerungsfähigkeit im zunehmend komplexen Gefüge des digitalen Staats. Ein Zustimmungsvorbehalt bietet die Chance, ressortübergreifende Koordination und Steuerung zu stärken, digitale Doppelstrukturen zu vermeiden und gezielt Innovationspotenziale zu heben – vorausgesetzt, seine Einführung erfolgt durchdacht, transparent und praxistauglich.

Zentral ist, dass die Vorhaben aller Ressorts sichtbar und überprüfbar zur digitalen Transformation der Bundesverwaltung beitragen – etwa durch die Einhaltung gemeinsamer Standards und Schnittstellen. Mit diesem Projekt leisten wir einen Beitrag zur evidenzbasierten Gestaltung digitalpolitischer Steuerungsinstrumente. Wir danken allen Beteiligten und Unterstützer:innen, die zur Realisierung dieses Vorhabens beigetragen haben, und hoffen, dass die Ergebnisse Impulse für eine konstruktive Weiterentwicklung digitalstaatlicher Governance setzen.



## 6 Literaturverzeichnis

- Beirat der Digitalstrategie, DigitalService, & Agora Digitale Transformation. (2024). *Forderungen und Impulse für eine digitale Zukunft: Erkenntnisse und Empfehlungen zur Umsetzung der Digitalstrategie Deutschland* (S. 16). Bundesministerium für Digitales und Verkehr. <https://digitalservice.bund.de/media/pages/presse/357ea20f95-1743517862/abschlussbericht-digitalstrategie-von-beirat-und-digitalservice.pdf>
- Bertschek, I., Heinemann, F., Breithaupt, P., Niebel, T., Schildknecht, J., Heumann, S., & Mahendran, T. (2025). *Berechnung des Digitalhaushalts: Wie viel investiert der Bund wirklich in die Digitalisierung?* Agora Digitale Transformation & ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.14844304>
- Bundeshaushalt*. (2025). <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Home/home.html>
- Bundesrechnungshof. (2024). *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr über die Prüfung Digitalstrategie der Bundesregierung*.
- Bundesregierung. (2025, Mai 6). *Organisationserlass—06.05.2025*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2345476/cdff731d8650c3ea9281853dedf46d2c/2025-05-06-organisationserlass-data.pdf>
- CDU, CSU, & SPD (Hrsg.). (2025). *Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf)
- CIO Bund. (2025). *ITR4Web*. <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-konsolidierung/dienstekonsolidierung/it-massnahmen/itr4web/itr4web-node.html>
- Horlach, Drews, & Schirmer. (2016). Bimodal IT: Business-IT alignment in the age of digital transformation. *Conference: MKWI 2016*.
- Kusanke, K., & Winkler, T. J. (2022). Structural Ambidexterity through Bimodal IT through Bimodal IT – A Literature Review and Research Agenda. *Association for Information Systems*, 5.



- Land Brandenburg. (2025). *Investitionen in Digitalisierung strategisch steuern: Brandenburg erhält erstes Digitalbudget*. Investitionen in Digitalisierung strategisch steuern. <https://mdjd.brandenburg.de/mdjd/de/presse/pressemitteilungen/ansicht/~31-03-2025-investitionen-in-digitalisierung-strategisch-steuern-brandenburg-erhaelt-erstes-digitalbu#>
- Land Hessen. (2023). *Fortschrittsbericht 2023 zur Strategie Digitales Hessen*. <https://digitales.hessen.de/digitalstrategie/fortschrittsbericht>
- OECD. (2025). *ICT investment*. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/ict-investment.html>
- Overheid. (2025). *ICT Assessment Advisory Board Act*.
- Potter, Solanki, & McGee. (2016). *Run, Grow and Transform the Business IT Spending: Approaches to Categorization and Interpretation*. <https://www.gartner.com/en/documents/3357425>
- UK Government Digital Service. (2025). *Digital and technology spend control version 6*. <https://www.gov.uk/government/publications/digital-and-technology-spend-control-version-6/digital-and-technology-spend-control-version-6>
- Zimmermann, V. (2021). *Digitalisierung im internationalen Vergleich: Deutschland liegt bei IT-Investitionen weit hinten*. KfW.
- Zwick, D. (2025). *Die schwierige Suche nach Geld für das Digitalministerium*. <https://www.welt.de/wirtschaft/article6887b25f2f6131175ddf784f/bundeshaushalt-die-schwierige-suche-nach-geld-fuer-das-digitalministerium.html>



## 7 Anhang

### **Anhang A: Zuständigkeitsbereiche**

Folgende Behörden / Organisationen wurden im Prüfschritt „Liegt der Haushaltstitel organisatorisch im Zuständigkeitsbereich des IT-Zustimmungsvorbehalts?“ identifiziert:

Geschäftsbereichs des Bundesministeriums der Verteidigung

- Bundesministerium der Verteidigung

Sicherheits- und Polizeiaufgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern

- Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
- Bundeskriminalamt
- Bundespolizei
- Bundesamt für Verfassungsschutz

Bundesnachrichtendienst

- Bundesnachrichtendienst

Steuerverwaltung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen“

- Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität
- Bundeszentralamt für Steuern



## Anhang B: Kodierleitfaden

Kern-IT	<p>Ausgaben, welche die Betreuung und Wartung bestehender IT-Infrastrukturen in der Verwaltung zuzuordnen sind.</p> <p>Im Mittelpunkt stehen Maßnahmen, welche die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung sicherstellen und somit den laufenden Betrieb sicherstellen.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>→ Beschaffung von Hard- und Software</li><li>→ Betrieb von Rechenzentren &amp; Datenbanken sowie technische Systembetreuung</li><li>→ Beauftragung von Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>→ „Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik“</li><li>→ „Aufwendungen zur Nutzung des gemeinsamen Informations- und Kommunikationssystems des Deutschen Bundestages“</li></ul>
Digitalisierung & Transformation	<p>Ausgaben, welche strategischen und innovativen Maßnahmen zur Digitalisierung und digitalen Transformation von Verwaltung, Bildung, Gesellschaft oder Wirtschaft zuzuordnen sind.</p> <p>Im Mittelpunkt stehen digitale Vorhaben mit Transformationspotenzial, die neue Ansätze zur Problembearbeitung oder -lösung ermöglichen.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>→ Förderung digitaler Strategien und Programme</li><li>→ Erprobung neuer Technologien wie KI oder Industrie 4.0</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>→ „Digitale Strategien für deutsche Museen“</li><li>→ „Zuschuss DigitalService4Germany“</li></ul>
Hybrid	<p>Ausgaben, die zum einen transformativen Charakter besitzen, aber eine potenzielle unmittelbare nachhaltige Verbesserung oder Erweiterung des laufenden Betriebs darstellen.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>→ Inbetriebnahme technischer Lösungen, die über den laufenden Betrieb hinausgehen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>→ „Anbindung an Deutsche Verwaltungscloud“</li><li>→ „Implementierung eines Datenlabors“</li><li>→ „Ankauf von digitalen Geobasisdaten“</li></ul>



## Anhang C: Keywords

1	Digitalisierung (58)	Software (234)	IT (11)
2	digitale (50)	Informationstechn (216)	Digitale (9)
3	Digitale (23)	Digitalfunk (14)	Digitalfunk (9)
4	IT- (23)	IT (12)	IT- (9)
5	Zukunftsstrategie (22)	Netzpolitik (12)	Informationstechn (9)
6	Künstliche Intelligenz (17)	Bundesnetzagentur (11)	Netzpolitik (9)
7	Vernetz (17)	IT- (8)	Satellit (9)
8	Quanten (16)	Telekommunikation (7)	Datenlabor (8)
9	Digitale Infrastruktur (15)	Leibniz (6)	Galileo (6)
10	KI- (15)	Registermodernisierung (5)	Software (6)
11	Plattform (15)	Zentrale Stelle für Informations- technik im Sicherheitsbereich (5)	digitale (6)
12	e Mobilität (15)	Bundesanstalt für den Digitalfun (4)	Dateninfrastruktur (5)
13	Industrie 4.0 (11)	Digitale (4)	ESA (5)
14	Mikroelektronik (11)	Fernmelde (4)	Geodaten (5)
15	Computer (10)	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (3)	FIT (4)

**Agora** Digitale  
Transformation

[www.agoradigital.de](http://www.agoradigital.de)