

○ Whitepaper

# Das BMDS als Vorreiter der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltspolitik

Autor:innen-Team:

**Prof. Dr. Friedrich Heinemann**  
**Paul Steger**  
**Dr. Stefan Heumann**

in Zusammenarbeit mit

**ZEW**



Agora Digitale Transformation gGmbH  
Krausenstraße 8  
10117 Berlin

T. +49(0)30 81 45 03 78 80  
[www.agoradigital.de](http://www.agoradigital.de)  
[info@agoradigital.de](mailto:info@agoradigital.de)

Ansprechperson:



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



Hanna Bollmann  
[hanna.bollmann@agoradigital.de](mailto:hanna.bollmann@agoradigital.de)

Gefördert von: 

Das BMDS als Vorreiter der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltspolitik  
<https://agoradigital.de/projekte/digitalhaushalt/>

Design: [Jakub Stejskal](#), [Make Studio](#) | Coverbild: Agora Digitale Transformation  
Satz: Agora Digitale Transformation, Yasmin Kirzeder



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/>

Juni 2026 | <https://doi.org/10.5281/zenodo.20510999>



## Executive Summary

Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) hat als neu gegründetes Ministerium die einmalige Chance, zum Vorreiter einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) in der Bundesregierung zu werden. Dieses Impulspapier zeigt, wie das BMDS diesen Anspruch entlang von vier Dimensionen einlösen kann: durch eine programmorientierte Neustrukturierung des Einzelplans, den Aufbau einer unabhängigen Evaluationskultur, die Entwicklung aussagekräftiger Outcome- und Impact-Indikatoren sowie die Verankerung messbarer Wirkungsziele im Haushalt – nach dem Vorbild Österreichs. Eine konsequente Umsetzung stärkt nicht nur die Transparenz und Legitimität staatlichen Handelns, sondern kann auch bürokratieabbauend wirken und als Blaupause für die gesamte Bundesregierung dienen.



## Inhalt

Vorwort.....	3
1 Ausgangspunkt.....	4
2 Programmansatz oder Durchbruchziele im Einzelplan .....	5
3 Schrittmacher für Evaluationskultur.....	11
4 Auswahl geeigneter Indikatoren.....	13
5 Verankerung von Ziel- und Erfolgskriterien im Haushalt: Vorbild Österreich .....	15
6 Literaturverzeichnis.....	17



## Vorwort

### **Dr. Stefan Heumann, Geschäftsführer, Agora Digitale Transformation**

In dem Papier kommen zwei Themen zusammen, die für uns bei der Agora Digitale Transformation eine zentrale Rolle spielen. Mit der Erhebung und Berechnung des Digitalhaushalts schaffen wir seit 2025 erstmals einen zentralen Überblick über die Digitalausgaben der Bundesregierung.<sup>1</sup> Damit nicht nur wir, sondern auch Politik und Gesellschaft sich einen Überblick über die Digitalausgaben verschaffen und eigene Analysen anstellen können, stellen wir die vom ZEW erhobenen und klassifizierten Haushaltsdaten zur freien Nutzung mittlerweile auch auf einer eigens hierfür entwickelten Website zur Verfügung.<sup>2</sup> Wir nutzen den Datensatz selbst für unsere eigene Einordnung der Digitalpolitik der Bundesregierung.<sup>3</sup>

Aber mit dem Projekt geht es uns um mehr als Transparenz und die Analyse digitalpolitischer Prioritäten über eine Ausgabenanalyse. Seit vielen Jahren krankt die digitalpolitische Debatte daran, dass sie stark von Buzzwords geprägt ist. Die laufende Legislaturperiode macht hier keine Ausnahme. Was verbirgt sich hinter den großen Begriffen Deutschland-Stack, agentische KI in der Verwaltung oder EUDI-Wallet? Was will die Bundesregierung konkret mit der Umsetzung der unter diesen Begriffen firmierenden Projekten erreichen? Das ist vor allem eine Frage der Ziel- und Wirkungsorientierung.

In einem weiteren Projekt haben wir uns in den vergangenen Jahren intensiv damit befasst, wie in der Digitalpolitik bessere Ziele formuliert und Methoden der Wirkungsorientierung in der Umsetzung eingesetzt werden können. Die Ergebnisse unseres Forschungsprojekts E-Valuate sind auf unserer Webseite dokumentiert.<sup>4</sup> Der in diesem Papier vorgelegte Vorschlag für Ziel- und Wirkungsorientierung im BMDS-Haushalt bringt beide Perspektiven, den Digitalhaushalt und die Wirkungsorientierung, zusammen. Das BMDS als Ministerium für Digitales und Staatsmodernisierung sollte die große Chance ergreifen, den eigenen Haushalt mit Wirkungszielen zu hinterlegen und entsprechend zu steuern und so Vorreiter für eine bessere Haushaltssteuerung im Bund werden. Und die von Minister Karsten Wildberger selbst eingeforderte Fokussierung auf Wirkung wird nur gelingen, wenn sie fest in die politische Debatte und die Steuerung der Digitalausgaben verankert wird.<sup>5</sup>

Abschließend möchte ich mich bei unserem Projektpartner, dem ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Professor Friedrich Heinemann und Paul Steger für die gute Zusammenarbeit bedanken. Wir hoffen unser Vorstoß stößt auf Interesse und freuen uns über Rückmeldungen und Feedback.

---

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

<sup>2</sup> <https://haushalt.agoradigital.de/>

<sup>3</sup> [https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2026/04/ADT\\_Policy-Paper\\_Digitalausgaben\\_2025.pdf](https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2026/04/ADT_Policy-Paper_Digitalausgaben_2025.pdf)

<sup>4</sup> <https://agoradigital.de/projekte/e-valuate/>

<sup>5</sup> <https://bmds.bund.de/ministerium/ziel-und-wirkungssteuerung>



# 1 Ausgangspunkt

Dieses Impulspapier entwickelt Ideen, wie das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) die Rolle eines Vorreiters der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) in der Bundesregierung einnehmen kann. Die Motivation für eine Pionierrolle ist offensichtlich: Ein neues Ministerium ist weniger stark dem administrativen Status quo verhaftet als Ministerien mit einer jahrzehntelangen Tradition und hat somit bessere Voraussetzungen für administrative Innovationen. Und als für Staatsmodernisierung verantwortliches Ministerium sollte das BMDS eine Vorreiterrolle bei zentralen Reformvorhaben einnehmen.

Das BMDS könnte mit dieser Vorreiterrolle der Bundesregierung helfen, ein wichtiges Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen. Dort hat die Bundesregierung die zwoH als ein Ziel für die Staatsmodernisierung betont<sup>6</sup>. Im 12. Spending Review des Bundesfinanzministeriums wurde ein Maßnahmenkatalog zur Implementation der zwoH für den Bundeshaushalt erarbeitet. Die „Gemeinsame Erklärung der Bundesregierung zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundeshaushalts“ vom 30.07.2025 formuliert eine Selbstverpflichtung, die zwoH voranzutreiben, auch als Zeichen für eine verantwortungsvolle Politikgestaltung und zur Stärkung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in den Staat. Somit besteht über die Notwendigkeit der zwoH parteiübergreifender Konsens. Die Erklärung konkretisiert dabei Ansatzpunkte:

- **Klare Zielsetzung:** Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sollen klare Ziele gesetzt und soweit möglich transparente Messgrößen entwickelt werden, welche die Überprüfung der Zielerreichung erlauben.
- **Indikatorik:** Bereits bei der politischen Beschlussfassung über Strategien und finanzwirksame Instrumente sollen möglichst die Ziele schon über Indikatoren konkretisiert werden.
- **Evaluationen:** Die ohnehin durch § 7 Bundeshaushaltsordnung vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen weiterentwickelt werden. Dabei sind ergebnisoffene und methodisch zuverlässige Evaluationen unabdingbar, die öffentlich zugänglich sein müssen.
- **Datenverfügbarkeit:** Für die Indikatorik ist die digitale Verfügbarkeit und Qualitätssicherung von Daten unverzichtbar.
- **Digitalprojekte:** Digitalisierungsprozesse des Bundes sollten die zwoH durch eine effiziente Erfassung, Verarbeitung und Verfügbarkeit von Daten unterstützen.
- **Ausbildung:** Die zwoH soll verstärkt ein Bestandteil der Aus-, Fort- und Weiterbildung in der Bundesverwaltung werden.

Dieser Katalog spiegelt eine Grunderkenntnis zur zwoH wider, die auch das von Deloitte und ZEW (2024) entwickelte Konzept zur Einführung der zwoH für den Bundeshaushalt prägen: Die

---

<sup>6</sup> Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD 202, S.56: „Durch eine grundlegende Modernisierung, Verwaltungsreform, einen umfassenden Rückbau der Bürokratie, Ziel- und Wirkungsorientierung und durch eine verlässliche Justiz werden wir unseren Staat wieder leistungsfähig machen“

Einführung und Fortentwicklung der zwoH sollte immer einem ganzheitlichen Ansatz folgen. Punktuelle Ansätze in Isolation – zum Beispiel der Ausweis von Zielindikatoren im Haushaltsdokument – werden wenig verändern, wenn sie nicht mit anderen Veränderungen zusammenspielen: unabhängige Evaluationen, Lernbereitschaft, politische Unterstützung der zwoH, stimmige Anreizsysteme in Haushaltsverhandlungen, Know-how, Datenverfügbarkeit zum Entscheidungszeitpunkt etc. – all diese Elemente sollten im Idealfall zusammenspielen und sich wechselseitig verstärken.

Dieses Impulspapier folgt diesem ganzheitlichen Ansatz. Es skizziert für das BMDS-Elemente der zwoH, die im Zusammenspiel eine substanzielle Wirkung in Richtung einer ergebnisorientierten Haushaltspolitik auf dem Feld der Digitalpolitik entfalten könnten. Adressiert werden die folgenden Dimensionen der zwoH:

- **Programmansatz:** erfolgreiche zwoH-Länder präsentieren und planen ihre Haushalte über inhaltlich definierte Programme.
- **Evaluationen:** das bisherige Evaluationswesen des Bundes ist noch zu stark durch fehlende Ergebnisoffenheit geprägt, hier kann das BMDS neue Standards setzen.
- **Indikatorik:** Die Digitalpolitik ist für eine Indikatorik geeignet, die eine Abkehr vom „Input-Denken“ hin zur Outcome- und Impact-Messungen mit sich bringt.
- **Verankerung im Haushalt:** Die Einbettung von quantifizierten Zielindikatoren im Einzelplan.

Eine stärkere Ziel- und Wirkungsorientierung in der Haushaltspolitik hat zwei entscheidende Vorteile. Zum einen stärkt sie durch die Nutzung von messbaren Indikatoren und eine ausgeprägte Evaluationskultur die Transparenz der Haushaltsführung. Somit ist für Bürgerinnen und Bürgern leichter nachzuvollziehen, mit welchen Folgen die Politik die öffentlichen Ressourcen nutzt und wo sie konkret ihre Lebensbedingungen verbessert hat. Das stärkt die Legitimation staatlichen Handelns und das Vertrauen der Bürger in die Handlungsfähigkeit des Staates. Außerdem wirkt eine klug konzipierte Ziel- und Wirkungsorientierung bürokratieabbauend. Verpflichtet sich die Haushaltspolitik auf präzise benannte Ziele, unterlegt diese in sparsamer Weise mit nachvollziehbaren und messbaren Indikatoren, dann eröffnet dies Wege zu einem effizienten Monitoring der staatlichen Leistungen, die bürokratieintensive und teilweise folgenlose Berichtsverfahren ersetzen können.

## 2 Programmansatz oder Durchbruchziele im Einzelplan

Ein wesentliches Merkmal der zwoH ist die integrierte Betrachtung eines Haushalts gemäß einer Programmlogik. Dabei ist zu fragen, welche verschiedenen Einzelposten gemeinsam auf eine bestimmte Querschnittsaufgabe abzielen. Mit Hilfe der Programmlogik soll der Kontext und das Zusammenwirken von Einzelmaßnahmen stärker in den Vordergrund rücken. Länder, die etwa wie Kanada und das Vereinigte Königreich in der Ziel- und Wirkungsorientierung führend sind, publizieren knappe Programmdokumente, die einzelplanübergreifend solche Programme aufzeigen. (Heinemann 2025)

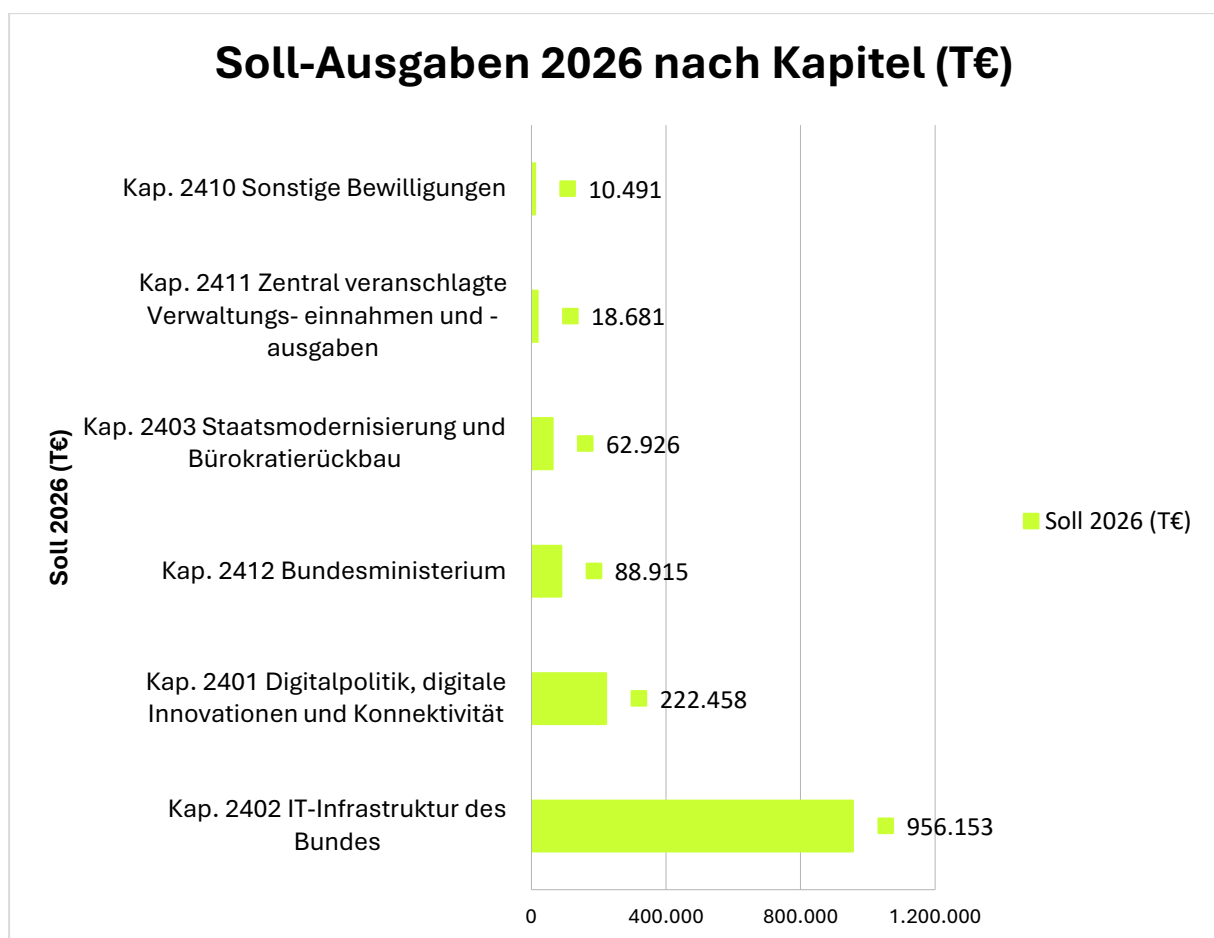
Das BMDS könnte ein Pionier für diesen Programmgedanken werden und aufzeigen, welche



Haushaltstitel in einem engen Zusammenhang in Bezug auf bestimmte übergreifende digitale Aufgabenfelder, wie z.B. die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung oder digitale Innovationen stehen. In einem ersten Schritt wäre eine stärker programmorientierte Darstellung des Einzelplans möglich. In einem zweiten Schritt könnte das BMDS diese Perspektive übergreifend für den Bundeshaushalt entwickeln.

Die momentane Gliederung des Einzelplans 2026 des BMDS (siehe Abbildung 1) weist derzeit noch keinen kohärenten Programmansatz auf. Beispielsweise finden sich im Kapitel 2401 „Digitalpolitik, digitale Innovationen und Konnektivität“ Haushaltstitel, die auf eine Stärkung der digitalen Infrastruktur abzielen (633 01 Umsetzung der 5x5G-Strategie) und gleichzeitig Maßnahmen zur Förderung von digitalen Innovationen (686 01 Zuschüsse für die Entwicklung und Erprobung neuer, softwaregesteuerter Netztechnologien). Das erschwert die Ausgaben des Ministeriums anhand konkreter politischer Ziele zu beurteilen. Darüber hinaus ist die separate Kapiteelführung von Ausgaben zur Staatsmodernisierung und Bürokratierückbau (Kap. 2403) und Kap. 2402 Infrastruktur des Bundes wenig zielführend, da eine stärkere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in beide Kapitel fallen könnte. Gleichzeitig können Ausgaben für die IT-Infrastruktur des Bundes die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung voranbringen und somit zur Staatsmodernisierung beitragen.

Abbildung 1: Kapitelgliederung des BMDS-Einzelplans



Um eine bessere Strukturierung des BMDS-Haushalts anhand programmatischer Ziele zu erreichen, wurde der BMDS-Einzelplan beispielhaft umstrukturiert (siehe Abbildung 2). Die Umstrukturierung folgt der Klassifizierung digitaler Ausgaben aus der Studie „Berechnung des Digitalhaushalts“ von Bertschek et al. (2005). Diese Studie im Auftrag der Agora Digitale Transformation



quantifiziert die Digitalausgaben des Bundes und klassifiziert sie nach funktionalen Gesichtspunkten in die folgenden Kategorien:

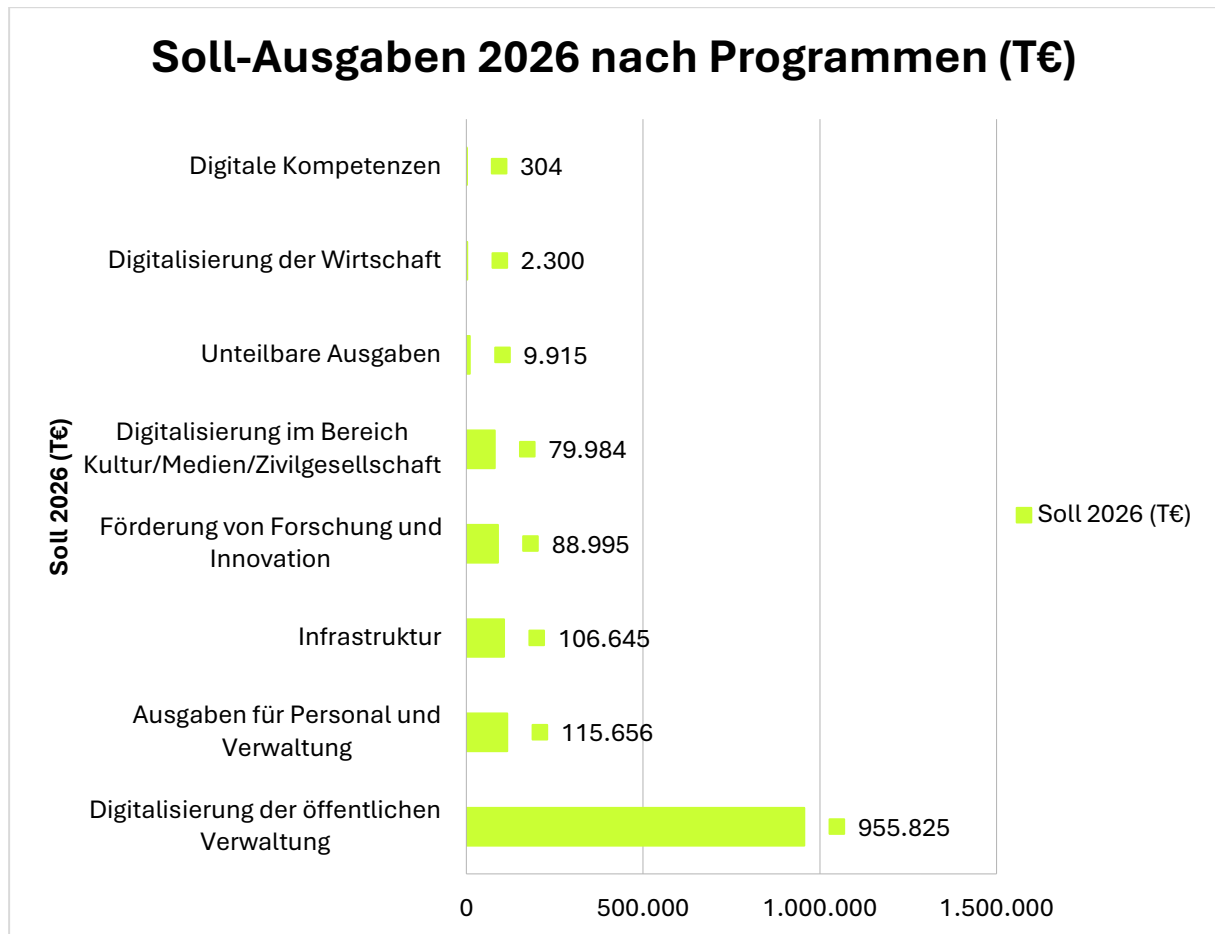
- **Infrastruktur:** *Ausgaben für Netze* (Glasfaser, Mobilfunk, Digitalisierung Verkehrsinfrastruktur), *Rechenkapazität* (Hochleistungszentren, Quantencomputing etc.), *Vorhaltung digitaler Kompetenzen* (BSI, Datenschutzbeauftragter, relevante Bereiche Bundesnetzagentur)
- **Digitalisierung der Wirtschaft:** *Diffusion digitaler Technologien und Startups* (Digital Jetzt, go-digital, etc.), *Wissenstransfer/Wissensaustausch/Vernetzung* (Mittelstand-Digital-Zentren, etc.)
- **Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung:** *Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen* (OZG etc.), *Öffentliche Datenwirtschaft* (Open Data, Datenlabore, etc.), *Aufwand für Informations- und Kommunikationstechnik* (allgemeine IT-Ausstattung Bund etc.)
- **Digitale Kompetenzen:** *Schule* (Digitalpakt Schule), *Berufsschulen, Hochschule* (z.B. KI-Professuren, Hochschulen des Bundes), *Lebenslanges Lernen* (Weiterbildung/Erwachsenenbildung)
- **Digitalisierung im Bereich Kultur/Medien/Zivilgesellschaft:** *Digitalisierung im Kulturbereich und von kulturellem Erbe* (inkl. Bibliotheken), *Digitalisierung im Medien-sektor* (inkl. Verlagswesen), *Digitalisierung im Bereich Zivilgesellschaft*
- **Förderung von Forschung und Innovation:** *Grundlagenforschung, Grundfinanzierung/Anschubfinanzierung von „digitalen“ Instituten, Pilotprojekte/Reallabore/angewandte Forschung*
- **Gesundheitswesen:** *Digitalisierungsmaßnahmen mit Bezug zur GKV*
- **Bundeswehr:** *Militärische Beschaffung, Wehrforschung, Digitalisierung der Bundeswehrverwaltung*
- **Unteilbare Ausgaben:** *Falls Haushaltstitel in mehrere Kategorien passen*
- **Ausgaben für Personal und Verwaltung:** Hier werden Aufwendungen für Gehälter, Pensionen oder Dienstreisen zusammengefasst.

Abbildung 2 verdeutlicht die programmatischen Schwerpunkte des BMDS gemäß dieser Klassifikation. Diese liegen eindeutig auf Haushaltstiteln, die die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung voranbringen sollen. Diese umfassen rund 70 % der Gesamtausgaben des BMDS. Mit rund 490 Mio. € fallen hier für Zuschüsse und Investitionen an die BDBOS für den Betrieb der Netze des Bundes (Haushaltstitel 685 31 und 894 31) besonders zu Buche. Knapp 8 % fallen für Ausgaben für die digitale Infrastruktur an. Hier spielen Ausgaben zur Umrüstung des GSM-R Funksystems zur Erhöhung der Störfestigkeit (Haushaltstitel 682 01) oder für souveräne Datenökosysteme (Haushaltstitel 686 12) eine prominente Rolle. 6,5 % der Ausgaben des BMDS fallen in den Bereich der Förderung von Forschung und Innovation. Die Förderung digitaler Kompetenzen in Schulen, Hochschulen oder der Erwachsenenbildung oder Ausgaben zur Digitalisierung der Wirtschaft fallen nur gering ins Gewicht. Da bedeutsame, vom BMDS bewirtschaftete digitalpolitische relevante Haushaltstitel wie der Breitbandausbau und Digitalisierungsmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung ins Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ ausgelagert wurden, sollten



diese vom BMDS bewirtschafteten Haushaltstitel idealerweise in den Programmansatz miteinbezogen werden.

Abbildung 2: Programmatische Gliederung des BMDS-Einzelplans



Alternativ ließen sich die Ausgabenposten den vom BMDS (o.J.) festgelegten acht Durchbruchprojekten zuordnen:

Durchbruchprojekt	Ziel	Wirkung
Die große Entlastung	Unternehmen sparen Zeit und Kosten durch Automatisierung und massiv reduzierte Berichtspflichten	Ein mittelständischer Maschinenbauer übermittelt seine Quartalsdaten automatisch aus dem ERP-System und hat 25 Prozent weniger Berichtspflichten.
Schlanker, bürgernahe Staat	Der Staat ist schlank, schnell, günstig und verständlich, Behördenstrukturen werden vereinfacht, Zuständigkeiten gebündelt und Doppelarbeit abgeschafft	Unternehmerinnen und Unternehmer müssen für die Eröffnung eines neuen Standorts nicht mehr mit drei verschiedenen Behörden (Bauamt, Umweltamt, Gewerbeamt) einzeln kommunizieren.



		Für den Antragsteller ist sofort klar, wer zuständig ist – der Bescheid kommt digital.
Klar im Gesetz	Investitionen sind dank des „digitalen Gesetzes-Simulations-systems“ planbarer	Unternehmerinnen und Unternehmer sehen vorab, welche Kosten eine neue Regelung verursacht – und können Investitionen langfristig sicher planen.
Bestes Netz für alle	Flächendeckendes, sicheres Highspeed-Internet und 5G machen Stadt und Land gleichwertig	Eine Angestellte / ein Angestellter kann problemlos im Homeoffice von einem Dorf aus arbeiten, während die Kinder online lernen – ohne Verbindungsabbrüche.
Der neue Standard	Forschung, Wirtschaft und Verwaltung arbeiten mit sicheren, offenen Datenräumen	Ein Zulieferer tauscht sensible Konstruktionsdaten über europäische Datenräume aus – geschützt vor Industriespionage.
Besser KI	„Made in Germany“-KI als Qualitätssiegel ist nach klaren europäischen Werten und Standards entwickelt und eingesetzt – mit verbindlichen Standards für Fairness, Datenschutz und Transparenz	Eine Krankenkasse nutzt KI, um Anträge auf Reha-Maßnahmen zu prüfen. Dank transparenter Regeln ist für Antragstellerinnen und Antragsteller nachvollziehbar, wie die Entscheidung zustande kommt. Sie können jederzeit einsehen, welche Daten verwendet wurden – und haben die Sicherheit, dass Diskriminierung ausgeschlossen ist. Das stärkt Akzeptanz und Vertrauen in Künstliche Intelligenz. Verwaltung ist proaktiv, effizient und fehlerfrei durch KI, denn Anträge für Förderungen werden KI-gestützt automatisch geprüft – Bescheide kommen automatisiert ohne Verzögerung, Bürger werden proaktiv auf Förderungen hingewiesen.



---

Einfach Digital	Bürgerinnen und Bürger müssen nicht mehr aufs Amt, denn alle Behördengänge sind online möglich.	Eine Familie beantragt Kindergeld und Kitaplatz komplett digital, ohne Nachweise mehrfach hochzuladen. Der Bescheid kommt automatisch nach wenigen Tagen. Alle staatlichen und privaten Services sind über eine einzige digitale Identität verfügbar. Eine Bürgerin beantragt Elterngeld – Geburtsurkunde, Krankenkassen- und Einkommensnachweise sind durch die Bürger-ID bereits digital verknüpft. Kein Papierkram, keine Wartezeiten.
Start-Up Germany	Start-Ups bekommen Kapital schnell und unabhängig. Gründerinnen und Gründer können ihr Unternehmen in wenigen Tagen statt Monaten online gründen und haben besseren Zugang zu europäischem Kapital. Forschung kommt dabei schneller in den Markt	Ein Uni-Team meldet ein Patent digital an und überträgt es direkt in ein Start-up, ohne monatelange Lizenzverhandlungen. Die Gründung funktioniert digital und in wenigen Tagen mit einheitlichem digitalem Identitätsnachweis und standardisierten Gründungsunterlagen, die automatisch mit Finanzamt, Handelsregister und Krankenkassen geteilt werden.

---

Eine Herausforderung besteht hier dabei, dass nicht alle dieser Durchbruchziele zwingend Ausgaben benötigen (z.B. reduzierte Berichtspflichten) und somit im Einzelplan quantifizierbar sind. Darüber hinaus kann es zu Dopplungen kommen, da Ausgaben zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung beispielsweise dem Durchbruchprojekt „Schlanker, bürgernaher Staat“ und „Einfach Digital“ zuträglich sein können. Eine Möglichkeit wäre, sich im Einzelplan auf die Durchbruchprojekte („Bestes Netz für alle“, „Einfach Digital“, „Start-Up Germany“, „Der neue Standard“) zu fokussieren, für deren Erreichen digitalpolitische Ausgaben benötigt werden. Bei den Durchbruchprojekten, die eher Gesetzesänderungen erfordern (z.B. reduzierte Berichtspflichten), könnten Gesetzesvorhaben aufgelistet werden.

Wenn eine Änderung der Kapitelstruktur des Einzelplans kurzfristig nicht möglich ist, dann könnte das BMDS ein zusätzliches schlankes Programmdokument präsentieren, das die zielbezogene Zuordnung der Haushaltsmittel systematisiert. Das wäre allerdings eine zweitbeste Lösung, weil es dann zur Dopplung von Dokumenten kommt. Vorrangiges Ziel sollte daher sein, die Kapitelstruktur des Einzelplans gemäß der Programmlogik zu reformieren.

Abschließend lässt sich sagen, dass eine solche Strukturierung des BMDS-Einzelplans

erhebliche Vorteile gegenüber der bisherigen Gliederung hat. Erstens lässt sich die politische Zielsetzung des Ministeriums quantitativ besser bemessen. Zweitens könnte das BMDS hier Vorbildcharakter für andere Ministerien haben und somit die zwoH innerhalb der Bundesregierung insgesamt stärken.

### 3 Schrittmacher für Evaluationskultur

Die Deloitte-ZEW-Studie zur zwoH hat sich ausführlich mit dem Status quo des Evaluationswesens in der Bundesverwaltung befasst. Auch das DEval hat kürzlich mit ganz ähnlichen Empfehlungen kompakt dargelegt, wie Verbesserungen im Evaluationswesen der Staatsmodernisierung in Deutschland dienen können. (Faust et al 2026) Unter den Befunden ist positiv hervorzuheben, dass Deutschland und der Bund im internationalen Vergleich zu den OECD-Staaten gehören, die bereits in größerem Umfang und mit Regelmäßigkeit ihre finanzwirksamen Programme evaluieren, wozu maßgeblich die Pflicht zur Wirtschaftlichkeitsüberprüfung gemäß § 7 BHO beiträgt.

Allerdings sind unter anderem in den Experteninterviews der Deloitte-ZEW-Studie auch eine Reihe von Schwachpunkten zutage getreten. So existiert kein einheitliches und in Bezug auf Frequenz, Methodik und Verantwortlichkeiten verbindliches System zur Durchführung von Evaluationen. Die Heterogenität im methodischen Anspruch ist sehr hoch. So reichen die verwendeten Ansätze von wissenschaftlich fundierten Untersuchungen bis hin zu bloßen Meinungsbeiträgen. Ursache dafür ist vor allem, dass die einzelnen Ressorts eigene Leitfäden und Vorgehensweisen nutzen. Dadurch fehlt ein ressortübergreifender Standard, der gemeinsame Qualitätsmaßstäbe und institutionelle Vorkehrungen für unabhängige Evaluationen sicherstellen könnte.

Die fehlende institutionelle Unabhängigkeit der Evaluationsverantwortlichen ist dabei ein zentrales Problem, welches die Ergebnisoffenheit und Unverzerrtheit von Evaluationen behindert. Zu oft liegt die Verantwortung bei den für ein Programm verantwortlichen Referaten, wodurch Interessenkonflikte vorprogrammiert sind. Hier besteht ein Zielkonflikt. Auf der einen Seite ist das programmspezifische Know-how bei den Programmverantwortlichen besonders hoch, was einer kompetenten Betrachtung zuträglich ist. Auf der anderen Seite besteht bei den Programmverantwortlichen ein offensichtliches Interesse, das „eigene“ Programm als erfolgreich darzustellen.

Die Deloitte-ZEW-Studie und das DEval empfehlen vor diesem Hintergrund institutionelle Standards, welche mehr Unabhängigkeit und Methodenkompetenz sicherstellen. Dabei ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass zumindest bei der Evaluation von innovativen und quantitativ bedeutsamen Programmen Mindestvoraussetzungen für eine unabhängige Begutachtung geschaffen werden müssen. Evaluationen durch verantwortliche Fachreferate sollte es hier nicht mehr geben. Die übereinstimmende Empfehlung für diese Zwecke ist die Schaffung einer Einheit, die spezifisch mit Evaluationen betraut und personell und finanziell ausreichend ausgestattet wird. Diese soll frei berichten können und mit ausreichenden Kompetenzen, Personal und Finanzmitteln ausgestattet werden.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wurde mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) der höchste Standard auf Bundesebene erreicht. Es ist als spezialisierte, eigenständige Evaluierungseinrichtung im Geschäftsfeld des BMZ, aber nicht im Ministerium selbst angesiedelt und ist in seiner Arbeit wissenschaftlichen Methoden verpflichtet. Dieser hohe Standard ergibt sich aus dem hohen Legitimationsbedarf einer externen



Das BMDS sollte sich diese Empfehlungen zu eigen machen und könnte diese auf folgende Weise umsetzen:

- **Evaluations- und Controllingstelle:** Das BMDS sollte eine übergreifende Evaluations- und Controllingstelle errichten. Die derzeitige „Stabsstelle Ziel- und Wirkungsorientierung, Missionen“ im BMDS spielt eine maßgebliche Rolle in der lernenden Steuerung digitaler Programme. Sie ist mit dieser laufenden Managementfunktion nicht als Evaluationseinheit prädestiniert, weil dies zu einer Rollenvermischung zwischen Managementverantwortung und ergebnisoffener Erfolgskontrolle führen könnte. Insofern empfiehlt sich die Errichtung eines schlank besetzten Evaluationsreferats. Ihm würde die Verantwortung obliegen, die projekt- und programmbezogenen Erfolge zu evaluieren oder für quantitativ und digitalpolitisch besonders bedeutsame Programme unabhängige externe wissenschaftliche Evaluationen zu steuern. Sie könnte sich dabei etwa vom DEval beraten lassen, das für die Bundesverwaltung als Best Practice für die Sicherung hochwertiger und ergebnisoffener Evaluationen bezeichnet werden kann.
- **Evaluationsstandards:** Im Geschäftsbereich des BMDS sollten Evaluationsstandards gesetzt werden, die der Zielsetzung des Schrittmachers gerecht werden. Dazu sollten das Verbot der Selbstevaluation durch Fachreferate und Vorgaben für Frequenz und Methodenstandards von Evaluationen zählen.
- **Digital-Evaluations-Vorbehalt:** Die Zuständigkeit der auf diese Weise etablierten BMDS-Evaluationsstelle und die BMDS-Evaluationsstandards sollten auf die Evaluation von Digitalprogrammen in der gesamten Bundesregierung ausgeweitet werden. In Analogie zum IT-Zustimmungsvorbehalt könnte ein Digital-Evaluations-Vorbehalt etabliert werden, der sicherstellt, dass zumindest für größere Digitalprogramme in der gesamten Bundesverwaltung die Evaluationsstandards des BMDS gelten müssen.
- **Umsetzungs-Monitoring:** Zu den Aufgaben der BMDS-Evaluations- und Controlling-Stelle sollte ein Umsetzungs-Monitoring von Evaluationsempfehlungen gehören, um wirkliche Lernprozesse zu begünstigen. Auf diese Weise wird das Risiko adressiert, dass Evaluationsergebnisse folgenlos bleiben.<sup>8</sup>

Die Verbesserung des Evaluationswesens dient der Absicherung von Lernprozessen und würde ihrem Ziel zuwiderlaufen, wenn sie einen neuen Bürokratieschub auslösen würde. Daher muss das BMDS-Evaluationswesen das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten. Aufwändigere Evaluationen sind dann gerechtfertigt, wenn es um große Programme mit neuartigen Ansätzen geht, über deren Wirkkanäle große Unsicherheiten bestehen. Auch wäre es für die Entscheidungsrelevanz und Bürokratiebegrenzung ratsam, Evaluationen eng in den Haushaltskreislauf des Bundeshaushaltes zu integrieren. Beispielsweise könnten aus finanzpolitisch relevanten Digitalprojekten halbjährig Berichte an die Mitglieder des Haushaltsausschusses zugeleitet werden, die dann Eingang in die Beratungen vor Verabschiedung des Haushaltes (September) finden. Somit stünden den Haushältern mehr Informationen zur Verfügung bei begrenztem Mehraufwand.

---

Verausgabung von Bundesmitteln und der im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit international weit entwickelten Evaluationspraxis.

<sup>8</sup> Auch beim Umsetzungsmonitoring ist die Entwicklungszusammenarbeit gemäß der Deloitte-ZEW-Studie als Best-Practice-Feld zu betrachten. Dort setzen sich Organisationen wie die KfW oder die GlZ nach einer Evaluation systematisch mit den Empfehlungen auseinander und entwickeln konkrete Umsetzungspläne. Das DEval führt ein Umsetzungsmonitoring durch, bei dem etwa anderthalb bis zwei Jahre nach der Evaluation überprüft wird, in welchem Umfang Empfehlungen tatsächlich umgesetzt wurden.

## 4 Auswahl geeigneter Indikatoren

Zur Beurteilung der Ziel- und Wirkungsorientierung digitalpolitischer Programme stehen geeignete Indikatoren und Daten zur Verfügung. Im Idealfall erfüllen diese den **SMART**-Charakter (Heinemann, 2025). Damit ist gemeint, dass diese spezifisch (**S**), messbar (**M**), erreichbar (**A** für attainable), relevant (**R**) und zeitnah (**T** für timely) sind. In anderen Worten sollten die definierten Ziele und die für die Erfolgsmessung verwendeten Daten präzise definiert, die Erfolgskontrolle quantifizierbar, das Ziel realistisch, die verwendeten Daten relevant sein und zeitnah zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus sollte die Haushaltspolitik sich weniger stark an reinem Mittelabfluss (Inputs) oder bereitgestellten öffentlichen Leistungen (Outputs) orientieren, sondern verstärkt Outcomes (unmittelbare Wirkung) und Impacts (längerfristige systematische Folgen) in den Fokus nehmen. Outcomes beziehen sich auf die unmittelbaren Wirkungen der öffentlich finanzierten Leistungen. Im Rahmen von Digitalprogrammen könnte das bedeuten, dass beispielsweise eine bessere finanzielle Ausstattung der Sovereign Tech Agency die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit von Open-Source Anwendungen stärkt und damit die Nutzung von Open Source in Wirtschaft und Verwaltung befördert. Impacts orientieren sich an Langfristigkeit und gehen über die unmittelbar vom Programm adressierten Gruppen hinaus. (Heinemann 2025) Im Falle der Sovereign Tech Agency könnte das ein Akzeptanzgewinn von Open-Source-Lösungen und gesamtwirtschaftlicher Nutzen durch die Stärkung und Verbreitung resilienter open-Source-Software sein.

Für die zweiH-Indikatorik ist grundlegend, dass jede Tendenz weg von reinen Inputs über Outputs hin zu Outcome und Impact förderlich ist. Von einer „Wirkungsorientierung“ kann eigentlich erst gesprochen werden, wenn die Indikatorik zumindest die Impact-Dimension anspricht. In der Praxis ist es vielfacher einfacher, kurzfristige Effekte (Outcome) zu messen, während langfristige Folgen (Impact) schon aufgrund der langen Betrachtungszeiträume kaum in der jeweiligen Entscheidungssituation vorliegen dürften.

Beispielhaft werden für den obigen Programmansatz (Abbildung 2) geeignete Indikatoren aufgelistet, die Outcome- und Impact-Charakter haben, und wie diese mithilfe von Daten gemessen werden könnten. Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Eine programmatische Aufstellung des BMDS-Einzelplans erleichtert die Auflistung geeigneter Indikatoren zur Ziel- und Wirkungsorientierung relativ zur bestehenden Struktur, da die Zielsetzung der jeweiligen Programmpunkte klarer definiert ist. Bei der Entwicklung geeigneter und messbarer Indikatoren könnten die Datenlabore innerhalb des BMDS beratend tätig werden.

### **Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung:**

- Anteil an Verwaltungsvorgängen, die in ganz Deutschland rein digital erledigt werden können (*outcome-orientiert*)
- Anteil an Verwaltungsvorgängen, bei denen Daten bei der Antragsstellung nach dem Once-Only-Prinzip erfasst werden (*outcome-orientiert*)
- Steigerung des Datenangebots von Ministerien und Behörden (*outcome-orientiert*)
- Geschwindigkeit, mit der neue Online-Dienste entwickelt und deutschlandweit ausgerollt



werden können (*outcome-orientiert*)

- Anzahl aktiver Nutzer der BundID und zukünftig EUDI-Wallet (*outcome-orientiert*)
- Bearbeitungsdauer digitaler Verwaltungsvorgänge im Vergleich zu analogen Prozessen (*outcome-orientiert*)
- Einsparung von X bei IT-Ausgaben des Bundes und Erhöhung des Open-Source-Anteils in der Bundes-IT um X über den IT-Zustimmungsvorbehalt

#### **Infrastruktur:**

- Anteil der Haushalte mit Glasfaseranschluss/Breitbandausbau (*outcome-orientiert*)
- Anteil der Bevölkerung mit 5G-Netzabdeckung (*outcome-orientiert*)
- Durchschnittliche Breitbandgeschwindigkeit in ländlichen vs. städtischen Gebieten (*outcome-orientiert*)

#### **Förderung von Forschung und Innovation:**

- Anzahl öffentlich geförderter digitaler Startups/Scale-ups, die nach Förderungsende weiterhin aktiv sind (*outcome-orientiert*)
- Investitionen privater Akteure, die durch öffentliche Förderung ausgelöst wurden (*outcome-orientiert*)

#### **Digitalisierung im Bereich Kultur/Medien/Zivilgesellschaft:**

- Anteil digitalisierter Kulturgüter in Archiven, Bibliotheken und Museen (*outcome-orientiert*)
- Reichweite digitaler Kulturangebote (z.B. gemessen durch Nutzeraufrufe öffentlich geförderter Plattformen, z.B. Deutsche Digitale Bibliothek) (*impact- und outcome-orientiert*)

#### **Digitalisierung der Wirtschaft:**

- Nutzung von KI in Unternehmen, E-Business-Integration in unternehmerischen Prozessen (Datenquelle: EU Digital Intensity Index/ Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI)) (*impact- und outcome-orientiert*)
- Anteil der digitalen Wertschöpfung am Bruttoinlandsprodukt (*impact-orientiert*)

#### **Digitale Kompetenzen:**

- Anteil der Bevölkerung mit grundlegenden digitalen Kompetenzen (Datenquelle: DESI – Digital Skills Index der EU-Kommission) (*outcome-orientiert*)

Die beispielhaft genannten Indikatoren ließen sich ebenfalls problemlos den BMDS-Durchbruchzielen (siehe Kapitel 2) zuordnen.

Entscheidend für die Nutzung relevanter Indikatoren zur Zielerreichung ist die schnelle Verfügbarkeit von qualitativ hochwertigen Daten. Beispielsweise ist für die durchschnittliche Bearbeitungsdauer (digitaler) Verwaltungsvorgänge erforderlich, dass diese Daten zentral erfasst werden und für Bürger und Evaluatoren gleichermaßen einfach zugänglich sind. Eine entscheidende Rolle könnte hier der Deutschland-Stack spielen, der ab 2028 Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen soll, Verwaltungsleistungen nach dem Once-Only-Prinzip digital bereitzustellen. Allerdings ist bei der Datenerhebung stets darauf zu achten, dass Anforderungen zur Datenerhebung

Bürokratieschübe auslösen können und somit sollte sich auf zentrale Kennziffern mit starker Aussagekraft konzentriert werden. Eine personelle und finanzielle Stärkung der Datenlabore wäre ebenfalls zuträglich, um die Datenverfügbarkeit zu stärken.

## 5 Verankerung von Ziel- und Erfolgskriterien im Haushalt: Vorbild Österreich

Eine weitere Möglichkeit, das BMDS stärker ziel- und wirkungsorientiert auszurichten, wäre nach österreichischem Vorbild Ziel- und Erfolgskriterien im Einzelplan festzuschreiben.

Im österreichischen Bundesfinanzgesetz für das Jahr 2026<sup>9</sup> werden für jeden Haushaltsunterposten (dies entspricht in etwa einer Kombination der Einzel- und Funktionenplangliederung des deutschen Bundeshaushalts und beinhaltet im österreichischen Fall Posten wie beispielsweise Bundeskanzleramt, Inneres, Äußeres, Justiz, militärische Angelegenheiten, Finanzverwaltung etc.) konkrete Wirkungsziele festgeschrieben. Dann werden Maßnahmen genannt, mithilfe derer diese Ziele erreicht werden sollen. Zur Erfolgsmessung werden diese dann wiederum mit mehreren, messbaren Erfolgskriterien versehen. Dies ist besonders mit Blick auf die Evaluationskultur und die Auswahl geeigneter Indikatoren von großem Vorteil. Messbare Erfolgskriterien stehen ganz im Einklang mit der SMART-Indikatorik aus dem vorherigen Unterkapitel, wohingegen die Veröffentlichung dieser Erfolgskriterien eine unabhängige Evaluation vereinfacht.

Beispielhaft für die digitalpolitische Indikatorik wird in der Untergliederung „Bundeskanzleramt“ im österreichischen Bundesfinanzgesetz 2026 als „Wirkungsziel 3“ festgelegt, den Digitalisierungsgrad zum Nutzen für Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung zu steigern. Dieses Wirkungsziel soll dann mithilfe von konkreten Unterzielen verfolgt werden. Darunter fallen beispielsweise eine bessere Nutzbarkeit von E-Government-Anwendungen wie der elektronischen Identität (ID Austria) oder des Unternehmensserviceportals (ein Portal, mithilfe dessen Unternehmen Verwaltungsvorgänge digital nach dem once-only-Prinzip erledigen können). Die Zielerreichung wird beispielsweise mit der Gesamtzahl der registrierten Nutzer der ID-Austria gemessen. Dabei werden Ist-Daten der vergangenen Jahre präsentiert und Zieldaten für die kommenden Jahre festgelegt.

Angelehnt an das österreichische Beispiel könnten solche Erfolgs- und Wirkungszielbeschreibungen an den Anfang der jeweiligen Unterkapitel des Einzelplans gestellt werden. Als allgemeine Wirkungsziele könnten teilweise die Programmtitel nach Abbildung 2 dienen. Als konkrete Maßnahmen könnten die relevanten Haushaltstitel dienen. Für Erfolgskriterien könnten relevante Datenpunkte genannt werden. Für den Einzelplan des BMDS könnte eine dementsprechende Verankerung in Kombination mit einer stärkeren programmatischen Ausrichtung (siehe Kapitel 3.1) für ein definiertes Wirkungsziel beispielhaft wie in Abbildung 3 aussehen. Die Programmziele könnten hierbei auch durch die Durchbruchziele ausgetauscht werden.



Abbildung 3: Beispielhafte Verankerung von Wirkungs- und Erfolgszielen im Einzelplan des BMDS

<b>Programmziel: Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung</b>				
<b>Wirkungsziel 1:</b> Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung voranbringen				
<b>Wie wird dieses Ziel verfolgt:</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltstitel 532 14: Ausgaben für die IT-Steuerung des Bundes</li> <li>• Haushaltstitel 532 15: Plattformökosystem für komplexe Planungs- und Genehmigungsverfahren</li> <li>• Haushaltstitel 685 31: Zuschüsse an die BDBOS für den Betrieb der Netze des Bundes</li> <li>• Haushaltstitel 894 31: Zuschüsse an die BDBOS für Investitionen zum Betrieb der Netze des Bundes</li> <li>• Haushaltstitel 686 11: Zuschuss für das Kompetenzzentrum öffentliche IT</li> </ul> <p>...</p>				
<b>Wie sieht Erfolg aus?</b>				
<b>Kennzahl 1/Indikator 1</b>	<b>Bundesverwaltungsvorgänge, die ausschließlich digital erledigt werden können</b>			
Berechnungsmethode	Anteil von OZG-konformen digitalen Verwaltungsvorgängen (nach Reifegrad 3 bzw. ambitioniert Reifegrad 5) auf Bundesebene an allen zu digitalisierenden Verwaltungsvorgängen			
Datenquelle	Dashboard Digitale Verwaltung/Behörden Digimeter (IW/INSM)			
Entwicklung	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>
	<b>36 %</b>	<b>ZIEL</b>	<b>ZIEL</b>	<b>ZIEL</b>

Ein entscheidender Vorteil, Wirkungsziele und die Erfolgsmessung im Einzelplan wie in Abbildung 3 zu verankern, liegt darin, dass der Programmansatz, der Evaluationsgedanke und die Auswahl geeigneter Indikatoren vereint werden. Die Programmansätze wie „Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“ oder „Digitalisierung der Wirtschaft“ werden mit konkreten Zielen versehen, die durch objektive Indikatoren unabhängig evaluiert werden können. Die Zielorientierung in der Haushaltsführung könnte darüber hinaus durch eine bewusste Zielwoche oder Zieldebatte vor Verabschiedung der Eckpunkte des Bundeshaushaltes gestärkt werden.



## 6 Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (o.J.), Durchbruch für Deutschland. Zielbild, <https://bmds.bund.de/ministerium/zielbild>

Bundesministerium der Finanzen (2025), Gemeinsame Erklärung der Bundesregierung zur ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundeshaushalts, Beschlusspapier der Bundesregierung, 30.07.2025, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Spending-Reviews/zwoh-erklaerung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Spending-Reviews/zwoh-erklaerung.pdf?__blob=publicationFile&v=8)

Deloitte, & ZEW (2024), Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung, Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen, [https://www.zew.de/fileadmin/FTP/gutachten/240206\\_Abschlussbericht\\_Forschungsvorhaben\\_fe5-22-zwoH\\_Final.pdf](https://www.zew.de/fileadmin/FTP/gutachten/240206_Abschlussbericht_Forschungsvorhaben_fe5-22-zwoH_Final.pdf)

Faust J. et al. (2026), Evaluierung und Staatsmodernisierung in Deutschland, DEval Policy Brief 2/2026.

Heinemann, F. (2025), Der Weg zu mehr Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt. Wirtschaftsdienst, 105.2 (2025). S. 112-117.



Ansprechperson bei der Agora Digitale Transformation



**Dr. Stefan Heumann**

Geschäftsführer

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

**Agora** Digitale  
Transformation

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