

Zwischen Planung und Umsetzung: Der Vollzug des Digitalhaushalts des Bundes

Eine textanalytische Untersuchung der Ursachen geringer Ausschöpfungsquoten anhand von Haushaltstiteln und Erläuterungstexten (2019–2024)

Beitrag	Ergebnisdokument
Methode	Theoriebasiertes Vorgehen + quantitative Textanalyse in Python
Datengrundlage	Digitalhaushalt 2019-2024, Haushalts- und Titeltexte
Abgabeformat	PDF-Ergebnisdokument plus dokumentierter Code / Reproduzierbarkeit
Gruppe	Nova, O., Rybicka, R. & Yang, S.

Kurzfassung

Ausgangspunkt dieser Ausarbeitung ist die Beobachtung, dass Digitalausgaben im Bundeshaushalt nicht nur geplant, sondern im Haushaltsvollzug auch tatsächlich verausgabt werden müssen. Die zentrale Forschungsfrage lautet daher: **Welche Faktoren führen zu der geringen Ausschöpfung des Digitalhaushalts in den Jahren 2019-2024?** Untersucht wird diese Frage anhand der Textbeschreibungen im Haushalt, also insbesondere anhand von Zweckbestimmungen, Kapitelüberschriften, Titelgruppen und erläuternden Titeltextrn.

Das Vorgehen verbindet eine theoriegeleitete Herleitung möglicher Hürden aus haushaltsrechtlichen und haushaltspolitischen Grundlagen mit einer quantitativen Textanalyse. Zunächst werden plausible Einflussfaktoren als Hypothesen formuliert. Anschließend werden die Haushaltsdaten mit Python ausgewertet, insbesondere mit Pandas für die Datenaufbereitung und Matplotlib für Visualisierungen. Die empirischen Ergebnisse werden danach wieder an die theoretischen Erwartungen rückgebunden.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen ein klares Muster: Besonders niedrige Ist-Soll-Quoten treten bei Begriffen auf, die auf Verfahren, Freigaben, Sperren, Planungsunschärfe oder ressortbezogene Zuständigkeitslogiken hindeuten. Auffällig sind etwa Bewilligung (24,9 %), Ressorts (25,0 %), Genehmigung (25,3 %), Dienstleister (34,7 %), Fortschreibung (43,4 %) sowie Sperrung/Sperre (58,0 %). Die Befunde stehen im Einklang mit haushaltsrechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Erwartungen, wonach Mittelabflüsse häufig von zusätzlichen Bewilligungs-, Prüfungs-, Vergabe- oder Abstimmungsverfahren abhängen. Zugleich zeigt das Gegenbeispiel Verwaltungsvereinbarung (109,4 %), dass rechtlich oder institutionell abgesicherte Umsetzungsstrukturen mit einer hohen Ausschöpfung verbunden sein können. *Wichtig: Die Analyse ist explorativ. Keywords belegen keine Kausalität Sie zeigen aber systematische Hinweise darauf, wo sich mögliche Vollzugshürden im Digitalhaushalt konzentrieren und welche Begriffe für eine anschließende semantische und rechtliche Einordnung besonders relevant sind.*

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	2
1. Forschungsfrage und Erkenntnisinteresse	3
2. Theoriebasiertes Vorgehen	3
2.1 Arbeitsschritte	3
2.2 Hypothesen	3
3. Datengrundlage, Variablen und Umsetzung in Python	4
3.1 Warum Python?	4
3.2 Analytische Schritte	4
4. Ergebnisse der Keyword-Analyse.....	5
4.1 Überblick: 100 häufigste Haushaltsbegriffe.....	5
4.2 Begriffe mit besonders niedriger Quote	6
5. Hürden-Kaskaden-Vergleich: Wenn Begriffe gemeinsam auftreten	7
6. Langzeiteffekte von Projekten im Digitalhaushalt	8
7. Interpretation: Welche Faktoren deuten sich an?	9
7.1 Verfahrens- und Freigabehürden.....	9
7.2 Planungsunschärfe und programmatische Titel	9
7.3 Ressort- und Zuständigkeitslogiken	9
7.4 Rechtlich abgesicherte Umsetzung als Gegenfaktor	9
7.5 Haushaltsrechtliche Einordnung der identifizierten Hürden	9

8. Grenzen der Analyse und nächste Schritte.....	10
9. Fazit	11
Quellen und Datengrundlage	11

1. Forschungsfrage und Erkenntnisinteresse

Leitende Forschungsfrage: Welche Faktoren führen zur geringen Ausschöpfung digitaler Haushaltsmittel des Bundes in den Jahren 2019 bis 2024?

Die vorliegende Analyse untersucht diese Frage anhand der Textbeschreibungen digitaler Haushaltstitel im Bundeshaushalt. Ziel ist nicht die Erstellung einer deskriptiven Rangliste einzelner Titel oder Ressorts. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage, ob sich aus den Erläuterungstexten systematische Hinweise auf typische Hemmnisse des Haushaltsvollzugs ableiten lassen.

Die verwendeten Haushaltsbegriffe werden dabei als semantische Marker verstanden. Sie können auf rechtliche Bindungen, Freigabe- und Abstimmungsverfahren, Projekt- und Planungsphasen, Beschaffungsprozesse, politische Programme oder institutionelle Zuständigkeiten verweisen. Durch die systematische Auswertung dieser Begriffe sollen strukturelle Muster identifiziert werden, die mit einer niedrigen Ausschöpfung geplanter Digitalmittel zusammenhängen.

Die Analyse knüpft damit an die Zielsetzung der Daten-Challenge „Digitalhaushalt“ an. Sie verfolgt das Ziel, bislang verborgene Zusammenhänge in Haushaltsdaten sichtbar zu machen, die empirische Grundlage politischer Debatten zu stärken und komplexe Haushaltsinformationen durch datenbasierte Visualisierungen verständlich aufzubereiten.

2. Theoriebasiertes Vorgehen

Das Vorgehen beginnt nicht direkt mit einer rein statistischen Suche nach Auffälligkeiten, sondern mit einer haushaltsrechtlichen und haushaltspolitischen Einordnung. Die **Grundannahme** lautet: **Eine geringe Ausschöpfung entsteht nicht zufällig. Sie kann durch Strukturen des Haushaltsrechts, durch politische Steuerung, durch Verwaltungsverfahren, durch Beschaffungs- und Förderlogiken oder durch die Umsetzungsreife einzelner Vorhaben beeinflusst werden.**

2.1 Arbeitsschritte

1. Analyse haushaltsrechtlicher und haushaltspolitischer Grundlagen: Welche Mechanismen können dazu führen, dass Soll-Mittel nicht oder nur verzögert abfließen?
2. Formulierung von Hypothesen: Aus den Grundlagen werden erwartbare Faktoren abgeleitet, etwa Bewilligungs- und Genehmigungsprozesse, Sperren, ressortbezogene Zuständigkeiten oder Planungsunschärfe.
3. Quantitative Datenanalyse: Die Titeltexthe werden mit Python ausgewertet. Für relevante Wörter und Wortkombinationen werden Ist-Soll-Quoten und Haushaltsvolumina berechnet.
4. Rückbildung an die Hypothesen: Die empirischen Muster werden daraufhin geprüft, ob sie die theoretisch erwarteten Faktoren stützen, abschwächen oder neue Faktoren nahelegen.
5. Semantische und rechtliche Nachanalyse: Auffällige Begriffe werden händisch gelesen und in den haushaltsrechtlichen Kontext eingeordnet.

2.2 Hypothesen

Hypothese	Theoretische Erwartung
H1: Verfahrens- und Bewilligungshürden	Begriffe wie Bewilligung, Genehmigung, Prüfung, Bescheid(e) und Sperrung/Sperre stehen für vorgelagerte Verfahren oder Freigaben. Erwartung: geringere Ist-Soll-Quoten.

H2: Planungs- und Projektunschärfe	Begriffe wie Stärkung, Förderung, Maßnahmen, Konzept oder Entwicklung können auf programmatische, noch wenig konkretisierte Titel hindeuten. Erwartung: geringere Ausschöpfung, besonders in Kombination mit weiteren Hürdenbegriffen.
H3: Ressort- und Zuständigkeitslogiken	Ressort- oder behördenbezogene Begriffe können auf Abstimmungs- und Zuständigkeitsfragen hinweisen. Erwartung: geringere oder volatilere Quoten je nach Ressort und Titeltyp.
H4: Rechtliche Bindung und Umsetzungsreife	Begriffe wie Verwaltungsvereinbarung oder Verpflichtungsermächtigung können auf rechtlich bzw. mehrjährig gebundene Mittel hindeuten. Erwartung: höhere Quoten, sofern Umsetzung bereits institutionell abgesichert ist.
H5: Volumen als Relevanzfilter	Nicht jedes Keyword ist politisch oder haushaltspraktisch gleich bedeutsam. Begriffe mit hohem Soll-Volumen sind für die Erklärung der Gesamtausschöpfung wichtiger als seltene Nischenbegriffe.

3. Datengrundlage, Variablen und Umsetzung in Python

Datengrundlage ist der von Agora Digitale Transformation bereitgestellte Excel-Datensatz zum Digitalhaushalt. Für diese Ausarbeitung werden die Jahre 2019-2024 betrachtet. Zentrale Variablen sind das Haushaltsjahr, die Soll-Ausgaben, die Ist-Ausgaben bzw. daraus gebildete Ist-Soll-Quoten sowie die Textvariable `titel_text`. Diese Textvariable bündelt Kapitelüberschriften, Zweckbestimmungen der Titelgruppen, Titel und Erläuterungen zu den Titeln. Gerade deshalb eignet sie sich für eine Analyse von Haushaltsbegriffen.

3.1 Warum Python?

Die Analyse wurde in Python umgesetzt, weil die Programmiersprache eine effiziente und transparente Datenanalyse mit etablierten Bibliotheken erlaubt. Pandas eignet sich besonders für das Einlesen, Filtern, Gruppieren und Aggregieren der Haushaltsdaten. Matplotlib wurde für die Erstellung der Abbildungen genutzt. Die Wahl von Python ermöglicht außerdem, einzelne Auswertungsschritte reproduzierbar zu dokumentieren und bei Bedarf zu erweitern.

3.2 Analytische Schritte

- Erste Überblicke über die Datengrundlage: allgemeine Ist-Soll-Quoten, Verteilung nach Jahren und Verhalten bei Ressorts bzw. Einzelplänen.
- Textvorbereitung: Extraktion und Normalisierung zentraler Begriffe aus den Titeltiteln.
- Keyword-Auswertung: Berechnung der mittleren Ist-Soll-Quote je Begriff sowie des kumulierten Soll-Volumens der Titel, in denen der Begriff vorkommt.
- Fokus auf die 100 häufigsten Begriffe: Kombination aus Quote und Volumen, damit nicht nur auffällige, aber irrelevante Einzelbegriffe betrachtet werden.
- Vertiefung der zehn auffälligsten bzw. schlechtesten Begriffe: gesonderte Visualisierung und Interpretation.
- Hürden-Kaskaden-Vergleich: Analyse, wie sich Begleitbegriffe verhalten, wenn sie gemeinsam mit einem bereits bekannten schlechten Stichwort im selben Titeltext auftreten.

Die Kennzahl Ist-Soll-Quote wird als Ist / Soll in Prozent interpretiert. Niedrige Werte zeigen eine geringe Ausschöpfung der veranschlagten Mittel. Werte ueber 100 Prozent deuten auf eine Ueberschreitung bzw. auf eine hoehere Verausgabung als urspruenglich angesetzt hin.

4. Ergebnisse der Keyword-Analyse

4.1 Überblick: 100 häufigste Haushaltsbegriffe

Die Dual-Analyse der 100 häufigsten Haushaltsbegriffe kombiniert zwei Perspektiven: links die jeweilige Ist-Soll-Quote, rechts das kumulierte Soll-Budget der Titel, in denen der Begriff vorkommt. Diese Doppelperspektive ist wichtig, weil eine niedrige Quote nur dann politisch und haushaltspraktisch relevant ist, wenn zugleich nennenswertes Budget betroffen ist.

Umfassende Analyse der 100 häufigsten Haushaltsbegriffe (2019-2024)

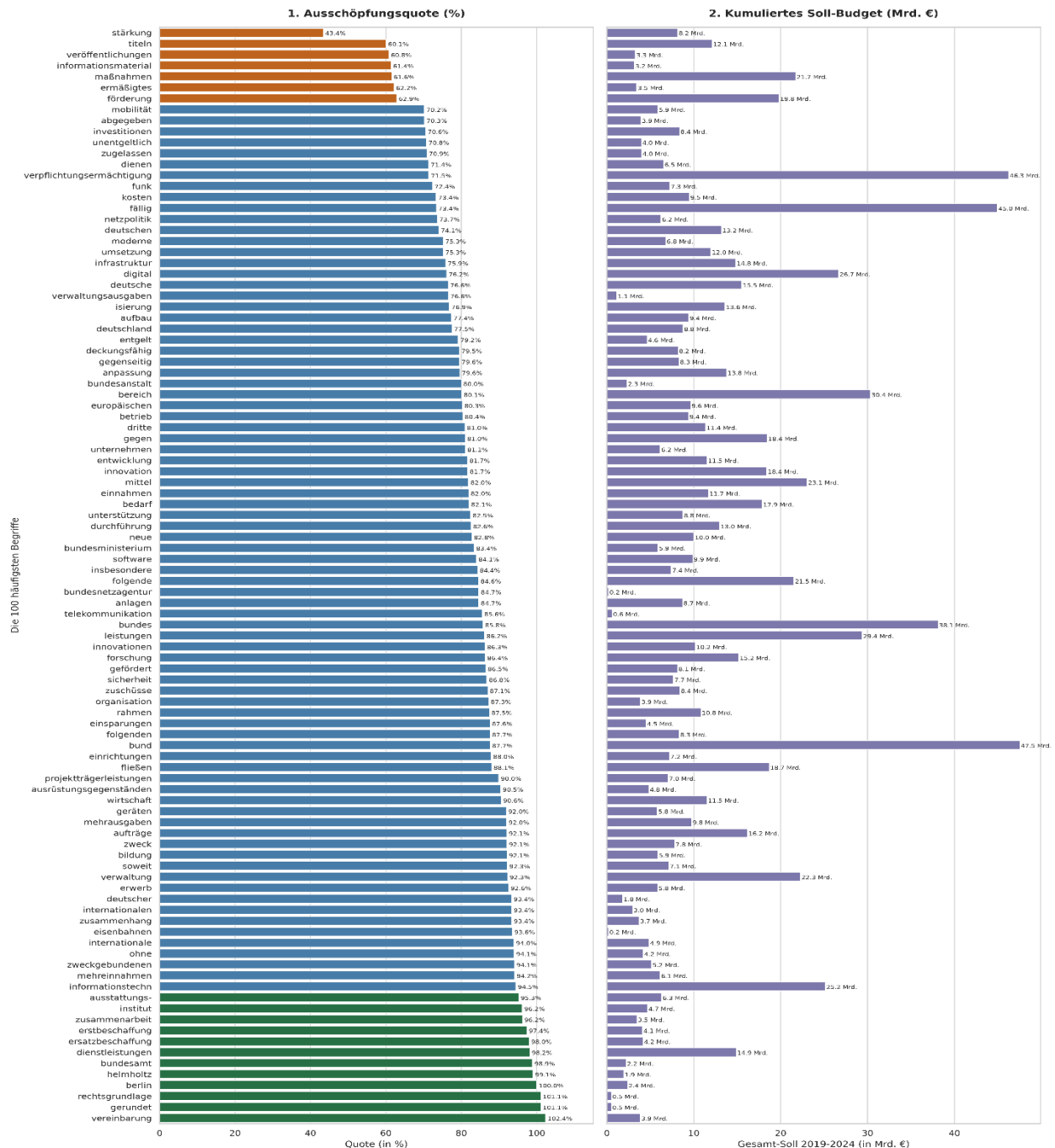


Abbildung 1: Dual-Analyse der 100 häufigsten Haushaltsbegriffe 2019-2024: Ist-Soll-Quote und kumuliertes Soll-Budget. Quelle: eigene Auswertung.

In der Übersicht fallen mehrere Begriffe mit besonders niedrigen Quoten auf. Dazu gehören unter anderem Stärkung, Titeln, Veröffentlichungen, Informationsmaterial, Maßnahmen, ermäßigtes und Förderung. Entscheidend ist jedoch nicht allein die Rangfolge. Die Abbildung zeigt zugleich, dass einige Begriffe sehr große Budgets betreffen. Damit können sie für die Gesamtausschöpfung relevanter sein als Begriffe mit kleinerem Volumen.

4.2 Begriffe mit besonders niedriger Quote

Die zweite Auswertung fokussiert auf ausgewählte Keywords mit besonders niedriger Ist-Soll-Quote. Sie zeigt eine inhaltlich gut interpretierbare Gruppe von Hürdenbegriffen. Viele dieser Begriffe verweisen auf Verfahren, Freigaben, Sperren, Planungs- oder Zuwendungsprozesse.

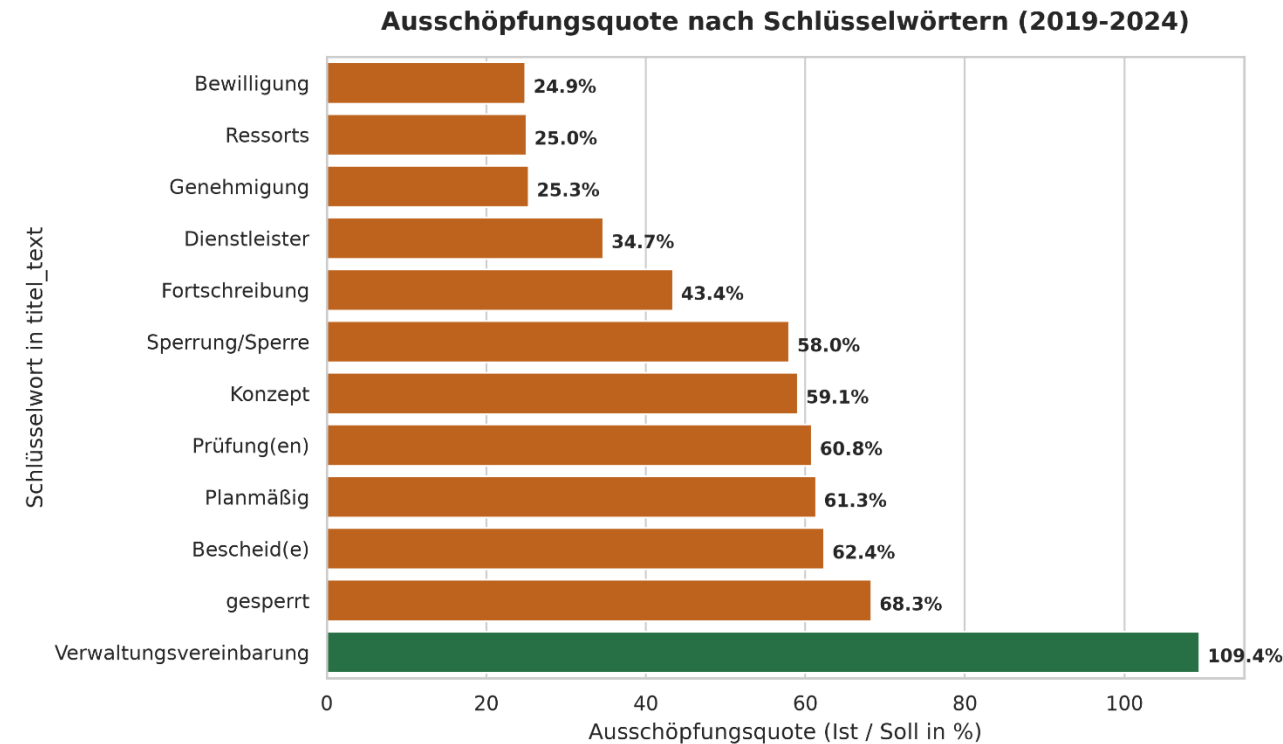


Abbildung 2: Ist-Soll-Quote ausgewählter Haushalts-Keywords 2019-2024. Quelle: eigene Auswertung.

Keyword	Ist-Soll-Quote	Interpretation
Bewilligung	24,9 %	niedrigste Quote im Vergleich der besonders auffälligen Keywords
Ressorts	25,0 %	deutet auf ressortbezogene Umsetzungs- bzw. Zuständigkeitslogiken hin
Genehmigung	25,3 %	passt zur Hypothese vorgelagerter Freigabe- und Genehmigungsprozesse
Dienstleister	34,7 %	möglicher Hinweis auf Beschaffungs-, Vertrags- oder Marktverfügbarkeitsfragen
Fortschreibung	43,4 %	möglicher Hinweis auf laufende Anpassungs- oder Fortschreibungsprozesse
Sperrung/Sperre	58,0 %	direkter Hinweis auf rechtlich/haushaltstechnisch blockierte Mittel
Konzept	59,1 %	spricht für Planungs- und Konkretisierungsbedarf vor Umsetzung
Pruefung(en)	60,8 %	passt zur Verfahrenshuerden-Hypothese
Planmaessig	61,3 %	auffällig, weil der Begriff formal positiv klingt, aber mit niedriger Quote einhergeht

Bescheid(e)	62,4 %	möglicher Hinweis auf Zuwendungs- und Bewilligungslogiken
gesperrt	68,3 %	direkter Hinweis auf Mittelblockaden
Verwaltungsvereinbarung	109,4 %	Gegenbeispiel: rechtlich/institutionell abgesicherte Umsetzung kann zu hoher Ausschöpfung führen

Besonders auffällig sind die sehr niedrigen Werte bei Bewilligung, Ressorts und Genehmigung. Diese Begriffe passen zur Hypothese, dass vorgelagerte Verwaltungs- und Freigabeprozesse die Ausschöpfung digitaler Haushaltsmittel erschweren können. Auch Begriffe wie Prüfung(en), Bescheid(e), Sperrung/Sperre und gesperrt weisen in diese Richtung.

Das Ergebnis ist aber nicht eindimensional. Der Begriff „Verwaltungsvereinbarung“ bildet mit 109,4 Prozent ein deutliches Gegenbeispiel. Er deutet darauf hin, dass rechtlich bzw. institutionell abgesicherte Kooperationen nicht zwingend ein Hindernis darstellen, sondern im Gegenteil mit hoher Mittelverwendung verbunden sein können. Für die Interpretation ist daher entscheidend, ob ein Begriff eher einen noch offenen Verfahrensschritt oder eine bereits geschaffene Umsetzungsgrundlage markiert.

5. Hürden-Kaskaden-Vergleich: Wenn Begriffe gemeinsam auftreten

Der Hürden-Kaskaden-Vergleich untersucht, wie sich ein Begleitbegriff Y verhält, wenn er gemeinsam mit einem bereits bekannten schlechten Stichwort X im selben Titelttext steht. Damit wird die Analyse über einfache Einzelwort-Ranglisten hinaus erweitert. Die zentrale Idee lautet: Manche Begriffe sind nicht für sich allein problematisch, sondern werden erst in bestimmten Kombinationen zu einem Hinweis auf geringe Ausschöpfung.

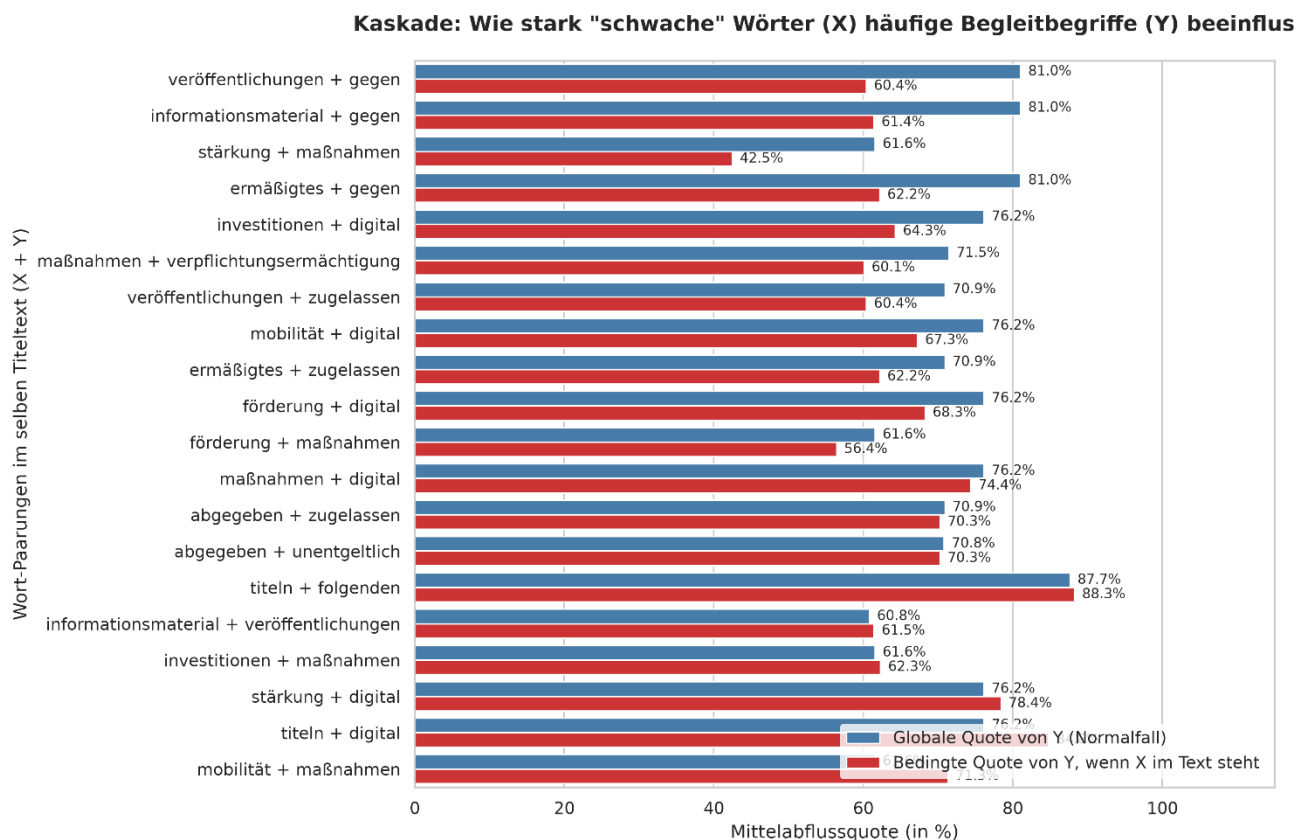


Abbildung 3: Hürden-Kaskaden-Vergleich: globale Quote eines Begleitbegriffs und bedingte Quote, wenn das schlechte Stichwort im selben Titelttext steht. Quelle: eigene Auswertung.

Ein Beispiel ist die Kombination Stärkung + Maßnahmen. Der Begriff „Maßnahmen“ erreicht global eine Quote von 61,6 Prozent, in Kombination mit „Stärkung“ sinkt die Quote jedoch auf 42,5 Prozent. Das spricht dafür, dass die Kombination beider Begriffe einen spezifischen Typ von Haushaltstitel markiert: eher programmatisch, möglicherweise breit formuliert und in der konkreten Umsetzung noch nicht hinreichend operationalisiert.

Andere Kombinationen zeigen weniger starke oder sogar gegenläufige Effekte. So liegen Titel + folgende im Vergleich nicht niedriger, sondern leicht höher als der globale Wert des Begleitbegriffs. Das ist analytisch wichtig, weil es zeigt, dass die Methode nicht einfach alle Kombinationen als problematisch etikettiert, sondern differenzieren kann: Manche Wortpaare verstärken eine Hürde, andere tun dies nicht.

6. Langzeiteffekte von Projekten im Digitalhaushalt

Zur Untersuchung von Projektdauereffekten werden die Vorhaben anhand ihrer Projekt-IDs in langfristig etablierte und neu hinzugekommene beziehungsweise kurzfristige Projekte unterteilt. Anschließend wird die Mittelausschöpfungsquote für beide Gruppen getrennt berechnet.

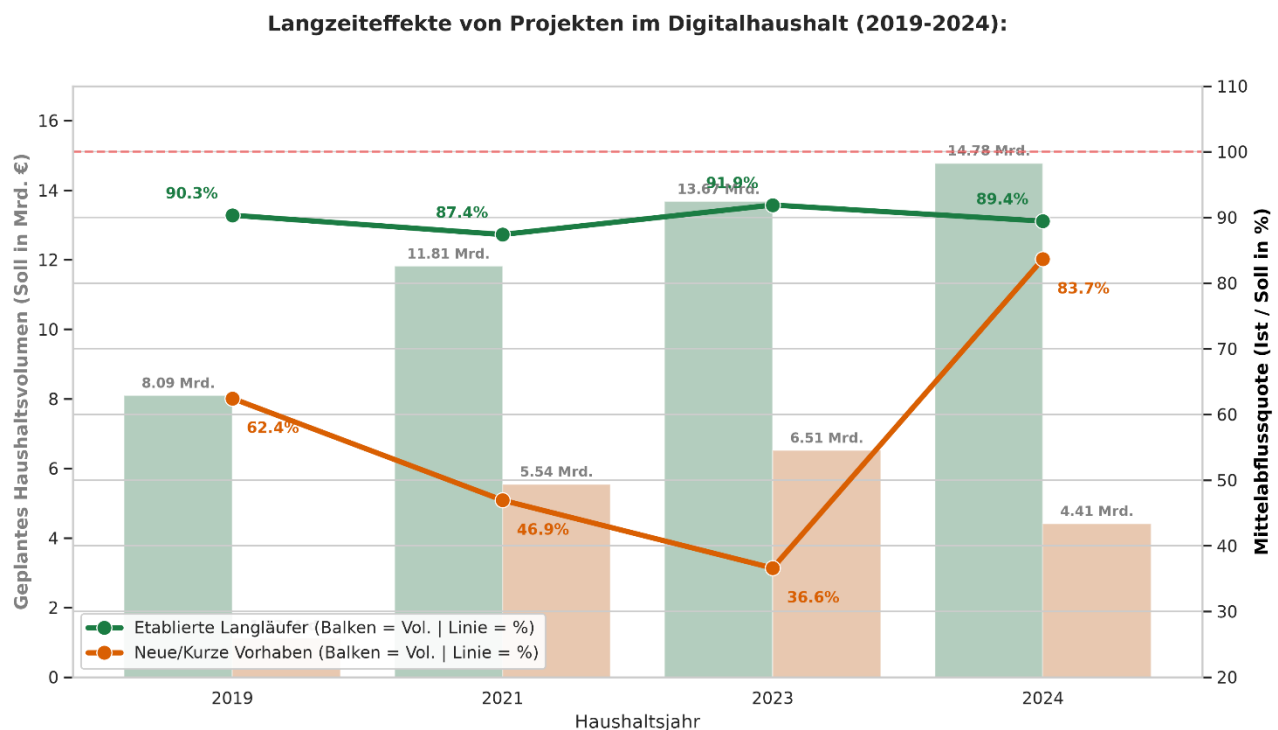


Abbildung 4: Langzeiteffekte von Projekten im Digitalhaushalt (2019–2024): geplantes Haushaltsvolumen und Mittelausschöpfungsquote langfristiger und neuer Projekte. Quelle: eigene Auswertung.

Die Ergebnisse zeigen einen deutlichen Unterschied zwischen beiden Projektgruppen. Langfristig etablierte Vorhaben erreichen über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg konstant hohe Ausschöpfungsquoten zwischen 87 und 92 Prozent. Gleichzeitig steigt ihr geplantes Haushaltsvolumen von 8,1 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 14,8 Mrd. Euro im Jahr 2024. Dies spricht dafür, dass etablierte Projekte über stabile Umsetzungs- und Verwaltungsstrukturen verfügen und bereitgestellte Mittel daher zuverlässig abrufen können.

Neue beziehungsweise kurzfristige Vorhaben weisen dagegen deutlich niedrigere Ausschöpfungsquoten auf. Die Quote sinkt von 62,4 Prozent im Jahr 2019 auf lediglich 36,6 Prozent im Jahr 2023. Damit bleibt ein erheblicher Teil der eingeplanten Mittel unverausgabt. Dieses Muster deutet darauf hin, dass insbesondere neue Projekte häufiger von Anlauf-, Planungs- oder Umsetzungsproblemen betroffen sind.

Auffällig ist jedoch die Entwicklung im Jahr 2024. Obwohl das Volumen neuer Projekte zurückgeht, steigt ihre Ausschöpfungsquote auf 83,7 Prozent und nähert sich damit dem Niveau der etablierten Vorhaben an. Die Ursachen hierfür lassen sich mit den vorliegenden Daten nicht eindeutig bestimmen. Insgesamt stützt die Analyse jedoch die Annahme, dass geringe Ausschöpfungsquoten vor allem bei neu gestarteten Vorhaben auftreten, während langfristig etablierte Projekte ihre Mittel deutlich erfolgreicher verausgaben.

7. Interpretation: Welche Faktoren deuten sich an?

7.1 Verfahrens- und Freigabehürden

Die stärksten Hinweise ergeben sich für Verfahrens- und Freigabehürden. Die niedrigen Quoten bei Bewilligung, Genehmigung, Prüfung(en), Bescheid(e), Sperrung/Sperre und gesperrt passen sehr gut zur theoretischen Erwartung, dass Haushaltsmittel zwar eingeplant sein können, ihre Verausgabung aber von weiteren Schritten abhängt. Bei Digitalausgaben können solche Schritte besonders relevant sein, weil Projekte häufig technische, rechtliche und organisatorische Abstimmungen voraussetzen.

7.2 Planungsunschärfe und programmatische Titel

Begriffe wie Stärkung, Förderung, Maßnahmen, Konzept oder Entwicklung können auf politische Zielsetzungen oder frühe Projektphasen hindeuten. Die Analyse legt nahe, dass solche Begriffe besonders dann problematisch werden, wenn sie in Kombination mit weiteren Hürdenbegriffen auftreten. Das spricht für die Hypothese, dass eine geringe Ausschöpfung nicht nur aus formalen Sperren entsteht, sondern auch aus unklarer Projektkonkretisierung, langwieriger Programmgestaltung oder späterer Operationalisierung.

7.3 Ressort- und Zuständigkeitslogiken

Der sehr niedrige Wert des Begriffs „Ressorts“ weist darauf hin, dass institutionelle Zuständigkeiten und ressortübergreifende Abstimmungen eine Rolle spielen können. Digitalpolitik ist häufig Querschnittspolitik. Gerade deshalb können Zuständigkeitsfragen, Koordinationsbedarfe und unterschiedliche Umsetzungslogiken zwischen Ressorts die Mittelverwendung beeinflussen. Dieser Befund sollte in einer nächsten Analysestufe mit den Variablen „Einzelplan“ und „Kapitel“ systematisch vertieft werden.

7.4 Rechtlich abgesicherte Umsetzung als Gegenfaktor

Einen wichtigen Gegenbefund liefert der Begriff „Verwaltungsvereinbarungen“. Anders als zahlreiche Verfahrensbegriffe ist er mit einer überdurchschnittlichen Ausschöpfung verbunden. Dies deutet darauf hin, dass institutionell abgesicherte Umsetzungsstrukturen die Verwendung von Haushaltsmitteln erleichtern können. Der Befund zeigt zugleich, dass rechtliche Regelungen nicht zwangsläufig Vollzugshindernisse darstellen, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch zur Stabilisierung des Mittelabflusses beitragen können.

7.5 Haushaltsrechtliche Einordnung der identifizierten Hürden

Die empirischen Ergebnisse lassen sich auch haushaltsrechtlich einordnen. Ausgangspunkt ist der Grundsatz, dass die Veranschlagung von Mitteln im Haushaltsplan noch keinen unmittelbaren Mittelabfluss garantiert. Die Verwendung öffentlicher Mittel unterliegt vielmehr den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung sowie den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften. Der Haushaltsvollzug ist daher durch Kontroll-, Freigabe- und Nachweismechanismen geprägt, die eine wirtschaftliche und zweckentsprechende Mittelverwendung sicherstellen sollen. Nach § 34 BHO sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Kommentarliteratur betont, dass dieser Grundsatz auch vorgelagerte Prüfungs- und Kontrollverfahren rechtfertigt (vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 34 BHO; Gröpl, Bundeshaushaltsrecht, § 34 Rn. 1 ff.). Vor diesem Hintergrund erscheinen die niedrigen Ausschöpfungsquoten bei Begriffen wie „Bewilligung“, „Genehmigung“ oder „Prüfung“ plausibel. Solche Begriffe weisen regelmäßig auf zusätzliche Verfahrensschritte hin, die vor einem tatsächlichen Mittelabfluss abgeschlossen werden müssen. Dies gilt insbesondere für Förderprogramme und Zuwendungen nach § 44 BHO. Die Auszahlung setzt hier häufig Antrags-, Bewilligungs- und Nachweisverfahren voraus, die den Haushaltsvollzug zeitlich verzögern können (vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 44 BHO; Gröpl, Bundeshaushaltsrecht, § 44 Rn. 5 ff.)

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Begriffe „Sperrung“, „Sperre“ und „gesperrt“. Haushaltssperren stellen ein klassisches Instrument parlamentarischer und exekutiver Haushaltssteuerung dar. Durch Sperrvermerke wird die Verfügbarkeit von Mitteln bewusst eingeschränkt, bis bestimmte Voraussetzungen erfüllt oder weitere Entscheidungen getroffen worden sind. In der Literatur werden Sperrvermerke daher als Instrument verstanden, mit dem Unsicherheiten hinsichtlich der Umsetzungsreife oder der politischen Priorität eines Vorhabens aufgefangen werden können (vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 22 BHO; Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, § 22 BHO). Dass entsprechende Begriffe mit deutlich unterdurchschnittlichen Ausschöpfungsquoten verbunden sind, entspricht daher den haushaltsrechtlichen Erwartungen. Auch der Befund zum Begriff „Ressorts“ lässt sich institutionell erklären. Digitalisierung zählt zu den klassischen Querschnittsaufgaben staatlichen Handelns. Viele Vorhaben erfordern die Zusammenarbeit mehrerer Ressorts sowie die Abstimmung unterschiedlicher fachlicher, technischer und organisatorischer Zuständigkeiten. Erhöhte Koordinationsanforderungen können daher den Haushaltsvollzug verlangsamen, ohne dass dies zwangsläufig auf eine fehlende politische Priorität oder unzureichende Finanzierung zurückzuführen ist.

Ein weiterer Erklärungsansatz ergibt sich für den Begriff „Dienstleister“. Digitale Projekte sind häufig auf externe IT-Dienstleister angewiesen. Die Beauftragung solcher Leistungen unterliegt regelmäßig den Anforderungen des Vergaberechts. Vergabeverfahren dienen der Sicherstellung von Wettbewerb, Transparenz und Wirtschaftlichkeit, können jedoch zugleich zu erheblichen Verzögerungen führen. Dies gilt insbesondere bei komplexen IT-Beschaffungen, bei denen Leistungsbeschreibungen, Ausschreibungsverfahren und Vertragsverhandlungen einen erheblichen Teil der Projektlaufzeit beanspruchen können. Die niedrigen Ausschöpfungsquoten bei entsprechenden Begriffen sind daher mit den strukturellen Anforderungen des öffentlichen Beschaffungswesens vereinbar.

Insgesamt stützen die haushaltsrechtlichen Überlegungen die Ergebnisse der quantitativen Textanalyse. Die identifizierten Schlüsselbegriffe verweisen auf Mechanismen, die in der Literatur als typische Einflussfaktoren des Haushaltsvollzugs beschrieben werden. Die empirischen Muster erscheinen daher nicht zufällig, sondern lassen sich zumindest teilweise auf rechtlich normierte Verfahrensanforderungen des Haushaltsrechts, des Zuwendungsrechts nach § 44 BHO, des öffentlichen Vergaberechts sowie auf institutionelle Koordinations- und Abstimmungserfordernisse innerhalb der Bundesverwaltung zurückführen. Die festgestellten Zusammenhänge stehen damit im Einklang mit den rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Haushaltsvollzugs und sprechen dafür, dass die identifizierten Begriffe tatsächliche Vollzugsrisiken und Umsetzungshemmnisse abbilden können.

8. Grenzen der Analyse und nächste Schritte

Die bisherige Analyse ist bewusst als explorativer Zugang angelegt. Keywords stellen keine kausalen Beweise dar. Ein Begriff kann in unterschiedlichen Kontexten verschiedene Bedeutungen haben, und niedrige Ausschöpfungsquoten können auch durch Faktoren entstehen, die im Titeltext nur indirekt sichtbar werden. Hierzu zählen etwa die allgemeine Haushaltslage, technische Abhängigkeiten, vergaberechtliche Anforderungen, Personalengpässe oder politische Prioritätensetzungen.

Daher besteht der nächste methodische Schritt in einer händischen semantischen Analyse der identifizierten Begriffe. Die auffälligen Titeltex-te sollten im Einzelnen ausgewertet und in ihren fachlichen sowie rechtlichen Kontext eingeordnet werden. Ziel ist es, die quantitativen Signale nicht isoliert zu interpretieren, sondern zu prüfen, ob die jeweiligen Begriffe tatsächlich die vermuteten Vollzugshemmnisse abbilden.

- Prüfung der Treffertexte für die wichtigsten Hürdenbegriffe: Welche Bedeutung hat der Begriff im konkreten Haushaltstitel?
- Vertiefung nach Ressorts bzw. Einzelplänen: Treten bestimmte Hürden in einzelnen Ressorts gehäuft auf?
- Unterscheidung nach Titelarten und Ausgabekategorien: Sind Fördertitel, Beschaffungstitel oder Infrastrukturvorhaben unterschiedlich betroffen?

- Zeitliche Analyse 2019–2024: Verändern sich Hürdenbegriffe und Ausschöpfungsquoten im Zeitverlauf? Qualitative Fallstudien zu besonders großen Titeln mit niedriger Ausschöpfung: Welche konkrete Vollzugslogik steckt hinter den auffälligen Begriffen?
- Haushaltsrechtliche Vertiefung: Welche Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung, des Zuwendungsrechts oder des Vergaberechts stehen hinter den identifizierten Hürdenbegriffen?
- Analyse rechtlicher Steuerungsinstrumente: Welche Rolle spielen Bewilligungsvorbehalte, Sperrvermerke, Verwaltungsvereinbarungen oder Nachweisverfahren für die Mittelverwendung? Verknüpfung von Empirie und Recht: Lassen sich die statistisch identifizierten Muster durch bekannte Mechanismen des Haushaltsvollzugs und der Verwaltungssteuerung erklären?

Insgesamt sind die vorliegenden Ergebnisse daher nicht als abschließende Erklärung geringer Ausschöpfungsquoten zu verstehen, sondern als empirisch fundierte Hinweise auf mögliche Vollzugshürden

9. Fazit

Die Analyse zeigt, dass sich die geringe Ausschöpfung des Digitalhaushalts nicht allein über abstrakte Budgetzahlen verstehen lässt. Die Textbeschreibungen der Haushaltstitel enthalten Hinweise darauf, welche Arten von Vorhaben besonders stark von Umsetzungsproblemen betroffen sein könnten. Besonders auffällig sind Begriffe, die auf Bewilligung, Genehmigung, Prüfung, Sperrung, Bescheide, Dienstleister, Konzepte oder ressortbezogene Abstimmungen verweisen.

Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass pauschale Deutungen zu kurz greifen. Rechtliche oder organisatorische Begriffe können sowohl Hürden als auch Stabilisierung anzeigen. Der Unterschied liegt darin, ob sie einen offenen Prozess oder eine bereits verbindliche Umsetzungsstruktur markieren. Die Kombination aus haushaltsrechtlicher Theorie, quantitativer Textanalyse und anschließender semantischer Einordnung bietet deshalb einen tragfähigen Weg, um Faktoren geringer Ausschöpfung im Digitalhaushalt systematisch zu untersuchen.

Der wichtigste Erkenntnisbeitrag dieser Ausarbeitung liegt somit in der Identifikation einer Hürdenlogik: Niedrige Ausschöpfung scheint sich dort zu verdichten, wo digitale Mittel mit Freigabe-, Bewilligungs-, Sperr-, Planungs- oder Koordinationsbegriffen verbunden sind. Diese Befunde liefern eine Grundlage für weitere Analysen und für die politische Frage, wie digitale Haushaltsmittel künftig so gestaltet werden können, dass sie nicht nur veranschlagt, sondern auch wirksam umgesetzt werden.

Zugleich verdeutlichen die Ergebnisse, dass die Ursachen geringer Mittelabflüsse weniger in einem generellen Mangel an Finanzmitteln als vielmehr in den institutionellen, rechtlichen und organisatorischen Bedingungen des Haushaltsvollzugs liegen könnten. Die Identifikation und Reduzierung solcher Vollzugshürden stellt daher einen wichtigen Ansatzpunkt für eine wirksamere Steuerung staatlicher Digitalisierungsinvestitionen dar.

Quellen und Datengrundlage

Agora Digitale Transformation: Project Manual Daten-Challenge "Digitalhaushalt" [21.05.-18.06.2026].

Agora Digitale Transformation: Kick-Off-Präsentation zur Daten-Challenge, Berlin, 21.05.2026.

Agora Digitale Transformation / ZEW: Digitalhaushalt Open Data DOI.xlsx, bereitgestellter Datensatz der Challenge.

Eigene Auswertung und Visualisierung mit Python, insbesondere Pandas und matplotlib.

Gröpl, Christoph (Hrsg.) u. a.: Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen (BHO/LHO). Staatliches Haushaltsrecht. Kommentar, 2. Auflage, München 2019.

Heuer, Ernst / Engels, Dieter / Eibelshäuser, Manfred (Hrsg.): Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattsammlung, Köln, Stand 67. Aktualisierungslieferung.

Piduch, Erwin Adolf / Keilmann, Ulrich: Bundeshaushaltsrecht. Kommentar zu den Art. 109–115 GG, zur Bundeshaushaltsordnung und zum Haushaltsgrundsätzegesetz, Loseblattsammlung, Stuttgart, Stand 2025