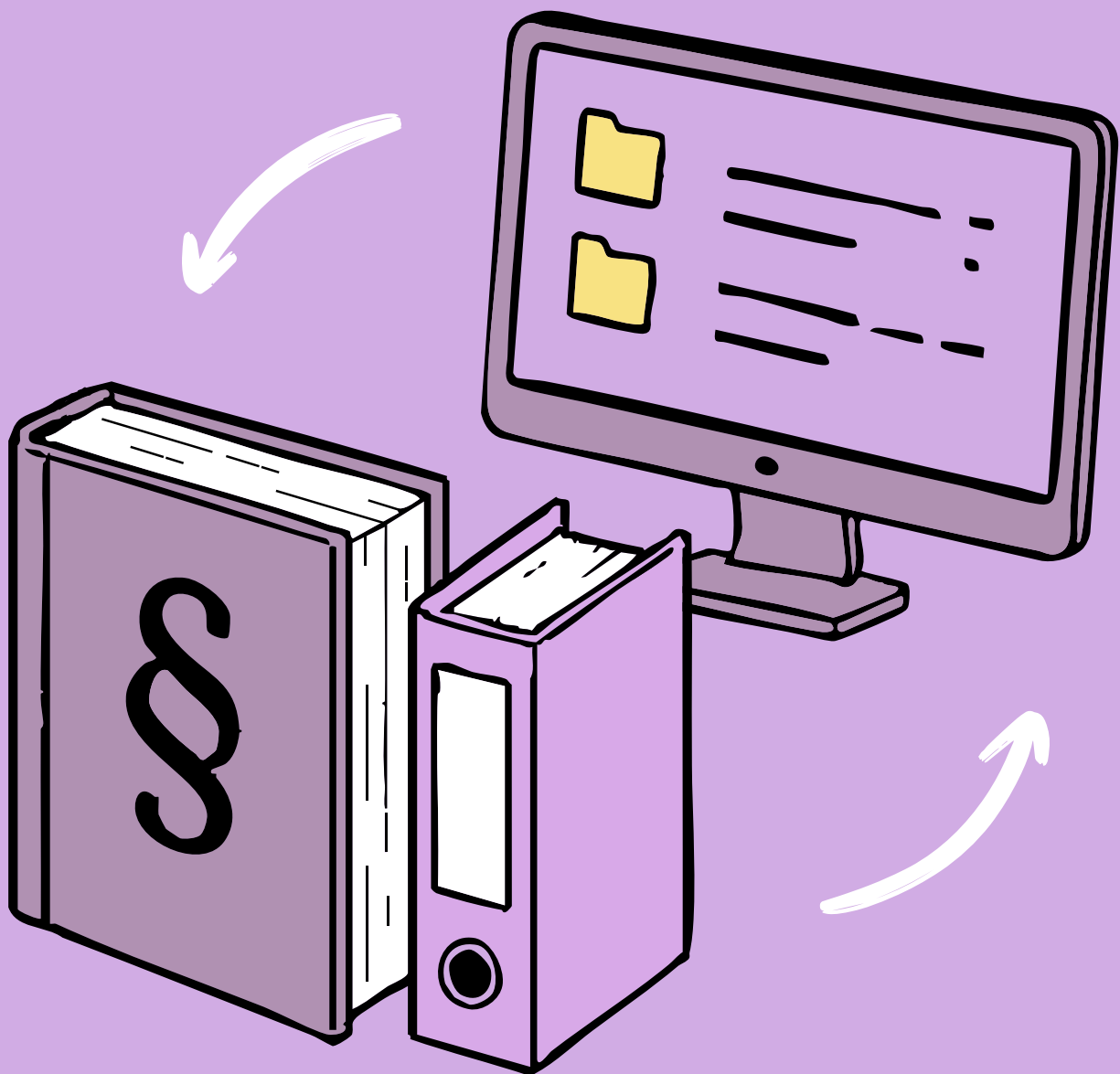


Forderungen für ein digitaltaugliches Haushaltsrecht:

Anpassung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen an die digitale Transformation.



Inhalt

Executive Summary	3
Ausgangslage: Spannungen zwischen Agilität und Haushaltslogik	4
Haushaltssystematik als Bremse der Digitalisierung	6
Von Kontrollinstanz zu strategischen Partner:innen: die Beauftragten für den Haushalt im Digitalisierungskontext	9
Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Instrument moderner Projektsteuerung	12
Schriftformerfordernisse modernisieren	21
Fazit: Haushaltsrecht und Digitalisierung zusammendenken	23
Projektbeschreibung	24
Impressum	26

Executive Summary

Die öffentliche Verwaltung steht in einer wachsenden Spannung zwischen den Anforderungen moderner Digitalisierungsprojekte und einem Haushaltsrecht, das dieser Realität nicht gerecht wird. Während Digitalisierung agile, iterative Arbeitsweisen erfordert, basiert das geltende Haushaltsrecht auf langfristigen Planungszyklen und statischen Mittelzuweisungen. Auf Basis von drei Workshops und Expert:innen-Gesprächen mit Verwaltungspraktiker:innen konnten konkrete Hemmnisse aus der Verwaltungspraxis identifiziert und gezielte Lösungsvorschläge in vier Themenbereichen entwickelt werden.

Das Prinzip der **Jährlichkeit des Haushalts** gefährdet die Planungssicherheit von Digitalisierungsprojekten. Fehlende Mittelfreigaben zu Jahresbeginn können Entwicklungsteams zum Stillstand bringen. Hinzu kommen kleinteilige Dokumentationspflichten. Vorgeschlagen werden unter anderem die Einführung eines Doppelhaushalts und themenbezogene Haushaltstitel für Digitalisierungsvorhaben.

Die **Beauftragten für den Haushalt** (BfdH) werden aktuell vorwiegend als Kontrollinstanz wahrgenommen und häufig zu spät in Projekte eingebunden. Dabei könnten sie als strategische Partner:innen maßgeblich zur wirtschaftlichen und rechtssicheren Projektgestaltung beitragen. Empfohlen werden eine explizitere Verankerung von Beratungsaufgaben in den Verwaltungsvorschriften zu § 9 Bundeshaushaltsordnung (BHO), verbindliche Einbindungszeitpunkte bereits bei der Projektinitiierung sowie Schulungs- und Austauschformate zwischen Haushalts- und Fachbereichen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) werden vielerorts als bürokratische Pflichtübung anstatt als Instrument zum Treffen von Entscheidungen und der Kontrolle des Projektes verstanden. Fehlende Daten zu Projektbeginn, unklare Anforderungen und die Unvereinbarkeit starrer Ziele mit agilen Arbeitsweisen erschweren ihre sinnvolle Anwendung. Die Maßnahmen umfassen die Etablierung eines Prototyping-Pfades, die Einführung iterativer WU-Fortschreibung sowie eine Zentralisierung der WU-Kompetenz.

Bestehende **Schriftformerfordernisse** erzwingen durchgehende Medienbrüche im digitalen Verwaltungsprozess, da beispielsweise zahlungsbegründende Dokumente weiterhin im (analogen) Original vorliegen müssen. Lösungsansätze sind die systematische Identifikation und Abschaffung analoger Formerfordernisse sowie die rechts-sichere Nutzung der fortgeschrittenen elektronischen Signatur.

Die identifizierten Maßnahmen bewegen sich auf drei Ebenen: rechtliche Anpassungen der Bundeshaushaltsordnung und nachfolgenden Verwaltungsvorschriften, kultureller Wandel in der Zusammenarbeit zwischen Haushalts- und Fachabteilungen sowie organisationale Veränderungen in Strukturen, Abläufen und Zuständigkeiten der Behörden auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene. Nur im Zusammenspiel der drei Ebenen kann die Verwaltung die digitale Transformation erfolgreich gestalten.

Ausgangslage: Spannungen zwischen Agilität und Haushaltslogik

Die Art und Weise staatlichen Handelns hat sich in den letzten Jahren grundlegend gewandelt. Infrastrukturmaßnahmen definieren sich heute längst nicht mehr allein durch physische Bauvorhaben, sondern auch durch den Aufbau und Betrieb digitaler Systeme und Anwendungen. Während sich die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung stark gewandelt haben, verharrt das geltende Haushaltsrecht in vielen Bereichen noch in einer Logik, die den Besonderheiten der digitalen Transformation nicht vollständig gerecht wird.

Digitale Transformation funktioniert strukturell anders als klassische Verwaltungsprojekte. Sie erfordert neue Arbeitsweisen: Projekte werden heute agil geplant und umgesetzt, anstatt einer starren Wasserfalllogik zu folgen. Diese Dynamik stößt jedoch regelmäßig an die Grenzen eines Haushaltswesens, das auf langfristigen Planungszyklen und statischen Mittelzuweisungen basiert.

Daraus resultiert eine wachsende Kluft zwischen den Projektverantwortlichen in den Fachbereichen und den Haushaltsabteilungen. Das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Sachzwänge nimmt ab, was die effektive Mittelverwendung erschwert. Dabei verfolgen beide Seiten dasselbe Ziel: Steuergelder wirksam und ergebnisorientiert einzusetzen. Um dies zu erreichen, muss die Lücke zwischen den Regelerstellenden – insbesondere im Bundesministerium der Finanzen (BMF) –, den Regelwahrenden der Haushaltsabteilungen und den Regelanwender:innen in der Projektpraxis geschlossen werden.

Vor diesem Hintergrund wurden in drei Workshops die spezifischen Hemmnisse systematisch erfasst, mit denen Projektteams und Haushaltsabteilungen im Alltag konfrontiert sind. Ziel war es, einen Austauschraum zu schaffen, der die Grundlage für ein modernes, digitaltaugliches Haushaltsrecht legt.

Die identifizierten Herausforderungen und Problemlagen wurden in vier Themenbereiche zusammengefasst: die Haushaltssystematik, die Rolle der Beauftragten für den Haushalt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Schriftformerfordernisse. In jedem dieser Themenbereiche wurden Maßnahmen abgeleitet, welche die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Digitalisierungsprojekte verbessern. Dabei lassen sich die Probleme und Lösungsvorschläge in drei Kategorien unterteilen: auf einer kulturellen Ebene, welche die Art und Weise der Zusammenarbeit und des gemeinsamen Handelns innerhalb der öffentlichen Verwaltung beschreibt; auf einer organisationalen Ebene, die die Aufbau- und Ablauforganisation von Behörden definiert; sowie auf einer rechtlichen Ebene, welche die juristischen Rahmenbedingungen umfasst.

Das Haushaltsrecht braucht ein Update, damit Digitalisierungsprojekte erfolgreicher umgesetzt werden können. Dabei geht es nicht darum, an den Grundpfeilern der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu rütteln. Vielmehr gilt es, einen zeitgemäßen rechtlichen Rahmen zu schaffen, in welchem Digitalisierungsvorhaben keine Gefahr laufen, an bürokratischen Hürden zu scheitern. Dazu müssen sich auch die Prozesse und Arbeitsabläufe zu mehr Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Fachbereich und Haushaltsabteilung verändern. Denn wir sind überzeugt, dass nur gemeinsam die Verwaltung transformiert werden kann.

Im Rahmen der Föderalen Digitalstrategie des IT-Planungsrates wurden in diesem Projekt kulturelle, organisationale und rechtliche Barrieren des Haushaltsrechts identifiziert. Das Ziel ist nicht die Aufweichung, sondern die **Weiterentwicklung haushaltsrechtlicher Grundsätze und eine Förderung der Kooperation von Haushalts- und Fachabteilung**, um Wirtschaftlichkeit und Effizienz im Kontext von Digitalisierungsprojekten zu gewährleisten.

Umgesetzt wurde das Projekt von NExT gemeinsam mit dem Ministerium für Infrastruktur und Digitales Sachsen-Anhalt, welches die Patenschaft für das Schwerpunktthema ‚Digitale Transformation‘ des IT-Planungsrats innehat und verantwortlich für die Umsetzung der Projekte der föderalen Digitalstrategie im Rahmen des Schwerpunktthemas ist.

Wir bedanken uns bei den Teilnehmenden aus 45 Organisationen der drei Workshops sowie den zahlreichen Gesprächspartner:innen für das Teilen Ihrer Erfahrungen sowie die anregenden Diskussionen. Für die Gastfreundschaft bedanken wir uns bei der FITKO sowie dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport. Ein weiterer Dank gilt der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit für die inhaltliche Kooperation bei einem Workshop.

Haushaltssystematik als Bremse der Digitalisierung

Die Jährlichkeit des Haushalts gefährdet die Planungssicherheit

Das Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts hemmt die digitale Transformation erheblich: Fehlt zu Jahresbeginn ein beschlossener Haushalt, verzögert sich die Mittelbereitstellung und Projekte können nicht wie geplant starten. Dies gilt ebenfalls, wenn keine Verpflichtungsermächtigungen vorliegen oder trotz genehmigter Verpflichtungsermächtigungen keine Freigabe von Mitteln erfolgt. Auch eine restriktive Handhabung von Verpflichtungsermächtigungen für Projekte innerhalb der eigenen Organisation führt dazu, dass Projekte gegebenenfalls vorübergehend pausieren müssen oder nicht fortgeführt werden können. Dies schränkt die langfristige Planungssicherheit massiv ein. In der Folge können beispielsweise externe Dienstleister trotz vorhandener Verpflichtungsermächtigungen nicht rechtzeitig beauftragt werden. Im schlimmsten Fall müssen externe Entwicklungsteams aufgelöst werden und es dauert Monate, die Kapazitäten wieder aufzubauen.

Eine enorme Zeitspanne zwischen der ursprünglichen Aufstellung und der tatsächlichen Ausführung des Haushalts kann dazu führen, dass technologische Annahmen wieder veralten und ursprünglich veranschlagten Ziele und Mittel nicht mehr passen.¹

POLITISCHE ENTSCHEIDUNG

- **Einführung eines Doppelhaushalts:** Auf Bundesebene sollte ein Doppelhaushalt mit der Möglichkeit einer jährlichen Nachjustierung dauerhaft implementiert werden, um die Planungssicherheit über das einzelne Kalenderjahr hinaus zu erhöhen. Dies ist nach Art. 110 GG möglich, wird nur nicht umgesetzt.
- **Einführung von themenbezogenen Haushaltstiteln im Haushalt:** Im Bundeshaushalt sollten anstelle von Buchungsstellen themenbezogene Haushaltstitel eingeführt werden. In einer Pilotphase soll der Bereich der Digitalisierung ausgewählt werden. Gelder für Projekte können in diesem beantragt beziehungsweise ausgezahlt werden, was eine Flexibilisierung einzelner IT-Projekte ermöglicht. Die Festlegung von Deckungen erfolgt erst zum Jahresende statt administrativ aufwendig im laufenden Jahr. Mittel können dann effektiver abgerufen werden und besser zwischen Projekten genutzt beziehungsweise verteilt werden. Erleichterte Übertragungsregeln zwischen Projekten ermöglichen zudem eine effizientere Nutzung von Projektmittelresten.

¹ Dies betrifft im besonderen Maße die Entwicklungen bei der Künstlichen Intelligenz.

Unterschiedliche Rechtsauslegungen hemmen die Interoperabilität

Unterschiedliche Auslegungen der Regelungen in der Bundeshaushaltsordnung und den Landeshaushaltsordnungen, insbesondere im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, führen durch die unterschiedliche Nutzung von Standards zu Medien- und Systembrüchen. Diese hemmen die Interoperabilität und Automatisierung von Prozessen.

KULTURELLE VERÄNDERUNG

- **Nachnutzung von rechtlichen Lösungen zu haushaltsrechtlichen Fragestellungen:** Durch den Rückgriff auf gemeinsame Musterlösungen und Gutachten statt eigener Einzelfallprüfungen lässt sich die Harmonisierung haushaltsrechtlicher Fragestellungen signifikant beschleunigen. Eine gemeinsame Rechtsdatenbank sowie formalisierte Austauschformate würden Auslegungsfragen zur BHO und zu den LHO einmalig klären und allen Beteiligten zugänglich machen – das reduziert administrativen Aufwand und schafft die Grundlage für einheitliche Standards.

Hohe Dokumentationspflichten belasten Zuwendungsempfänger:innen unverhältnismäßig

Die hohen Dokumentationspflichten in der aktuellen Förderpraxis führen bei den Zuwendungsempfänger:innen zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Der zeitliche und personelle Einsatz für die Nachweisführung steht regelmäßig in keinem angemessenen Verhältnis zur Förderhöhe. Besonders die monatliche Einzeldokumentation in Verwendungsnachweisen von Fixkosten wie Mieten oder Reinigungsleistungen bindet Ressourcen auf Seiten der Zuwendungsempfänger:innen und der prüfenden Behörde – ohne messbaren Mehrwert für die Haushaltskontrolle. Da diese kontinuierlichen Verwaltungsausgaben über den Bewilligungszeitraum mit geringfügigen Abweichungen linear verlaufen, sind sie planbar und stetig – anders als unregelmäßige investive Ausgaben.

RECHTLICHE VERÄNDERUNG

- **Anpassung der Wertgrenzen:** Durch das Hochsetzen von Wertgrenzen soll erreicht werden, dass umfangreiche Dokumentationspflichten erst bei höheren Fördersummen greifen. Kleinst- und Mittelförderungen könnten so deutlich schlanker abgewickelt werden.²

² Die föderale Modernisierungsagenda adressiert dies bereits durch die Halbierung der Dokumentationspflichten (Maßnahme 19), die Verhältnismäßigkeit von Förderhöhe und Aufwand (Maßnahme 194) sowie die Vereinfachung des Zuwendungsrechts (Maßnahmen 186–198).

- **Fokus auf den Antrags- und Bewilligungsstatus:** Um die Sinnhaftigkeit von Projekten besser bewerten und vergleichen zu können, sollte die Dokumentation stärker in die Phase der Projektplanung und -bewilligung verlagert werden. Dies ermöglicht eine fundierte Entscheidungsgrundlage im Vorfeld, ohne die laufende Projektarbeit durch zu ausführliche Nachweise während der Umsetzung zu lähmen. Beim Projektbericht könnte die Dokumentationspflicht reduziert werden.
- **Meldung von Betriebsmitteln anpassen:** Für die in den Haushaltsgesetzen (HG) unter § 6 Abs. 1 genannten Flexibilisierungsbereiche wird vorgeschlagen, auf die Meldung von Betriebsmitteln gemäß § 43 BHO zu verzichten. Grund hierfür ist ein relativ kontinuierlicher Mittelabfluss in den entsprechenden Verwaltungskapiteln; zudem umfasst dieser Bereich weniger als zehn Prozent des Bundeshaushalts.

KULTURELLE VERÄNDERUNG

- **Nutzung von Spielräumen & Vertrauenskultur:** Bestehende regulative Spielräume müssen konsequenter genutzt werden. Ziel ist die Förderung einer neuen Vertrauenskultur zwischen Geber- und Nehmerseite, die weniger auf lückenlose Kontrolle, sondern mehr auf zielorientierte Ergebnisse setzt.

Von Kontrollinstanz zu strategischen Partner:innen: die Beauftragten für den Haushalt im Digitalisierungskontext

Angesichts angespannter Haushaltslagen und eines erheblichen Investitionsstaus steigen die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und die nachhaltige Wirkung von Verwaltungsprojekten stark an. Dadurch kommt den Beauftragten für den Haushalt (BfdH) an der Schnittstelle von Haushaltsrecht und Projektpraxis eine Schlüsselrolle zu: Sie beeinflussen wesentlich, ob Digitalisierungsvorhaben effizient geplant, rechtsicher umgesetzt und nachhaltig finanziert werden. Da sie an jeder Ausgabenentscheidung beteiligt sein müssen, steuern sie unweigerlich die Projektlandschaft maßgeblich mit. Um effizientere Projektstrukturen zu schaffen, muss diese Funktion von einer (nachgelagerten) Kontrolle hin zu einer aktiven, strategischen Gestaltung zwischen Haushalts- und Fachabteilung weiterentwickelt werden.

§ 9 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) definiert die Funktion der BfdH als Teil der haushaltsinternen Steuerung und Kontrolle. In der Praxis stehen sie jedoch im Spannungsfeld zwischen Rechtsaufsicht und zunehmender Erwartung, als strategische Partner:innen für wirksame Investitionen und Verwaltungsmodernisierung zu fungieren.

Zwischen Kontrolle und Kollaboration: die BfdH heute

Die Beteiligung der BfdH erfolgt häufig erst in einer fortgeschrittenen Projektphase, wenn Beschaffungsprozesse bereits angestoßen oder grundlegende Weichenstellungen des Projekts erfolgt sind, sodass strategische Korrekturen, eine haushaltsrechtlich saubere Projektstrukturierung oder die Prüfung alternativer Lösungsansätze nur noch eingeschränkt möglich sind. Potenziale zur Effizienzsteigerung, zur Nachnutzung bestehender Lösungen oder zur besseren Zielerreichung bleiben so teilweise ungenutzt.

Die Wahrnehmung von Projektverantwortlichen, eine frühe Einbindung der BfdH halte den Projektstart durch zusätzliche Bürokratie wegen mehrerer Abstimmungsschleifen auf, verkennt die Ursache von Verzögerungen: Diese entstehen meist dadurch, wenn Projekte ohne fundierte haushaltsrechtliche Basis geplant werden und im Nachgang aufwendig korrigiert werden müssen. Wenn Rollen und Erwartungen nicht von Beginn an klar definiert sind, entstehen ineffiziente Abstimmungsprozesse. Eine frühzeitige Beteiligung ist daher Voraussetzung für eine rechtssichere und effiziente Umsetzung.

Aus der Projektpraxis wird weiterhin eine sehr hohe Detailtiefe bei den durch die BfdH vorgenommenen Prüfungen kritisiert, die, insbesondere bei Kleinstbeträgen, in keinem angemessenen Verhältnis zum Projektaufwand und -erfolg stehen. Gleichzeitig führen Verständigungsbarrieren bei zentralen Begriffen und Arbeitsweisen, wie beispielsweise den Konzepten ‚Projekt‘, ‚Meilenstein‘ oder ‚Agilität‘, die unterschiedlich interpretiert werden, zu Missverständnissen in Planung und Umsetzung. Rechtliche Spielräume werden zudem teilweise restriktiv ausgelegt, wodurch Innovationspotenziale ungenutzt bleiben.

Weiterhin wird das gesetzliche Widerspruchsrecht der BfdH in der Praxis selten genutzt, da Konflikte mit Behördenleitungen als persönliches Risiko wahrgenommen werden. Dadurch werden Bedenken oft nicht formalisiert oder weitergetragen.

Von Prüfenden zu Ermöglichenden: ein neues Rollenverständnis

Um diesen Spannungsfeldern gerecht zu werden, bedarf es einer konzeptionellen Weiterentwicklung der Rolle der Beauftragten für den Haushalt. Das traditionelle Selbstverständnis einer rein nachgelagerten, prüfenden Instanz greift in einer agilen Projektwelt zu kurz. Stattdessen ist eine strategische Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen Haushalts- und Fachseite erforderlich.

BfdH agieren dabei als ‚Ermöglicher:innen‘ von Innovation. Das Ziel ist eine kollaborative und partnerschaftliche Projektbegleitung, bei welcher die BfdH als konstruktive Leitplanke für die Projektaktivitäten fungieren. Die BfdH übersetzen die formal-juristischen Anforderungen in handhabbare Projektlogik und schaffen die notwendige Rechtssicherheit für den Fachbereich. Als Kenner:innen der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen übernehmen die BfdH die Aufgabe, aktiv Spielräume zu identifizieren und nutzbar zu machen. Dadurch schaffen sie für den Fachbereich die notwendige Flexibilität, die für agiles Arbeiten und nutzendenzentrierte Anpassungen unerlässlich ist. Zugleich übernehmen die BfdH eine Schutzfunktion, indem sie Projekte gegenüber externen Prüfanforderungen absichern und rechtssichere Innovationsräume eröffnen, da sie notwendige Abweichungen von Standardprozessen durch eine haushaltsrechtliche Argumentation legitimieren.

RECHTLICHE VERÄNDERUNG

ORGANISATIONALE VERÄNDERUNG

- **Verankerung in der BHO:** Die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 9 BHO benötigen eine explizitere Verankerung von Beratungs- und Mitwirkungsaufgaben in den Projekten der BfdH, um deren Rolle als frühzeitige strategische Partner:innen zu stärken. Eine solche frühzeitige Einbindung ermöglicht es, Projekte von Beginn an wirtschaftlich und haushaltsrechtlich sicher zu gestalten, ohne dass eine Verzögerung durch nachträgliche Abstimmungsschleifen entsteht.
- **Stärkung des Widerspruchsrechts:** Unterstützende Strukturen für die BfdH müssen etabliert werden. Insbesondere sind Supervisions- oder Austauschformate für BfdH einzurichten, die einen geschützten Raum für Reflexion, Rückhalt und kollegiale Beratung bieten.
- **Ressourcen:** Die Ausweitung der Aufgaben und der damit verbundene Perspektivwechsel erfordern die explizite Freistellung von Ressourcen für die BfdH.

Zusammenarbeit auf Augenhöhe: Vertrauen als Voraussetzung

Ein wechselseitiges Verständnis der jeweiligen Logiken und Rahmenbedingungen muss sichergestellt werden. Fachbereiche müssen haushaltsrechtliche Anforderungen besser nachvollziehen, während Haushaltsverantwortliche agile und iterative IT-Vorgehensweisen stärker verstehen sollten. Gelingende Zusammenarbeit basiert auf wechselseitigem Verständnis, Kommunikation auf Augenhöhe und Verlässlichkeit.

Daraus ergibt sich ein Vertrauensvorschuss: Die Annahme gemeinsamer Zielorientierung ermöglicht schnellere Entscheidungen und eine frühzeitige, lösungsorientierte Einbindung der BfdH – auch bei Kurskorrekturen. Voraussetzung ist Verlässlichkeit auf beiden Seiten: Projektverantwortliche halten Fristen und Zuarbeiten ein, BfdH gestalten Entscheidungsprozesse nachvollziehbar und kommunizieren Spielräume transparent.

RECHTLICHE VERÄNDERUNG

ORGANISATIONALE VERÄNDERUNG

- **Verbindliche und klar strukturierte Prozesseinbindung:** Die BfdH sollten systematisch bereits bei der Initiierung von Vorhaben, im Rahmen von Projektaufträgen sowie idealerweise schon in der Phase der (Projekt-)Mittelplanung, beteiligt werden. Hier bedarf es klar definierter Einbindungszeitpunkte und Rollenverständnisse.
- **Förderung von Nachnutzung vorhandener Lösungen:** Durch die aktive Beteiligung an Projekten gewinnen die BfdH den Überblick, um Synergien zu erkennen und die Nachnutzung vorhandener Lösungen gezielt zu fördern.
- **Ausbildung und Onboarding:** Es bedarf verpflichtender Haushaltsschulungen für alle neuen Mitarbeitenden mit Budgetverantwortung, um einen effizienten Umgang mit Ressourcen sicherzustellen. Im Gegenzug benötigen die BfdH verpflichtende Schulungen, um ein Verständnis für die Vorgehensweisen und Dynamiken von IT-Projekten zu entwickeln.
- **Buddy-Programme:** Die Einführung von Formaten zum Wissenstransfer zwischen erfahrenden Kräften und Neueinsteiger:innen, wie zum Beispiel Buddy-Programme, überbrückt Verständnisbarrieren nachhaltig.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Instrument moderner Projektsteuerung

Ein zentrales Hemmnis für ein digitaltaugliches Haushaltsrecht liegt in der aktuellen Verwaltungspraxis im Umgang mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU)³. Diese zeigt sich an zahlreichen Stellen im Prozess einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Erforderlichkeit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Eine WU wird derzeit oft nicht als Steuerungselement, sondern als rein bürokratische Hürde wahrgenommen, was unter anderem auf ein fehlendes Bewusstsein für ihre Erforderlichkeit zurückzuführen ist. Dies zeigt sich beispielsweise in der Fehlannahme, dass politisch gewollte Projekte keine Wirtschaftlichkeitsprüfung benötigen. Dabei bewertet eine WU nicht das gesetzte Ziel, sondern identifiziert den effizientesten Weg dorthin.

Die Akzeptanzprobleme werden durch unterschiedliche Sichtweisen auf die Ziele einer WU verstärkt. Während Haushaltsabteilungen damit die effiziente Nutzung von Steuermitteln sicherstellen wollen, sehen Projektverantwortliche die WU oft als zusätzliche Belastung ohne direkten Bezug zur Projektsteuerung. Zudem prüfen Behörden und Rechnungshöfe unterschiedlich streng und gibt es unterschiedliche Konsequenzen, wenn die WU ungenau oder gar nicht erst erstellt wird – ein einheitlicher Standard fehlt.

ORGANISATIONALE VERÄNDERUNG

- **Haushaltsrecht im Onboarding:** Durch verpflichtende Schulungen im Onboardingprozess sowie eine kontinuierliche Kommunikation kann vermittelt werden, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ein Werkzeug sind, um Verwaltungsentscheidungen auf ökonomischer Basis zu treffen und den effizientesten Weg zur Zielerreichung zu identifizieren.
- **WU als Tool zur Projektsteuerung:** Die WU sollte fest in Projektmanagement-Abläufe und -Tools integriert werden. Bei der Erstellung der WU sowie der begleitenden Erfolgskontrolle kann der Haushaltsbereich den Fachbereich beim Erstellen der WU unterstützen. Dadurch entsteht ein Dialog zwischen Haushalts- und Fachbereich.
- **Mindestanforderungen für die WU:** Es braucht klare Leitfäden mit Mindestanforderungen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die BHO und die WU-Vorgaben in jedem Ressort und auf jeder Ebene gleich ausgelegt werden. Das schafft Verlässlichkeit für alle Beteiligten.⁴

³ Im Rahmen dieses Policy-Papers werden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als Synonyme verwendet. Beides meint das Verfahren zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit nach § 7 BHO.

⁴ Die neue Arbeitsanleitung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (AAWU) des BMF vom Januar 2026 ist eine deutliche Verbesserung zu den vorherigen Versionen und stellt einen guten Leitfaden dar.

Fehlende Daten und Informationen zu Projektbeginn

Die Pflicht zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Projektbeginn schafft in der Praxis bei innovativen Projekten ein Problem: Zu diesem Zeitpunkt fehlen belastbare Daten, sodass Projektbeteiligte stattdessen komplexe und spekulative Annahmen über den Projektverlauf treffen müssen. Dies führt erstens zu einem Mehraufwand, diese Annahmen zu treffen; zweitens beruhen solche Prognosen und Entscheidungen auf einem ‚Bauchgefühl‘ statt auf einer validen Faktenbasis. Dies trifft besonders auf den Bereich des Prototyping zu: Da der eigentliche Erkenntnisgewinn über die tatsächlichen Bedarfe und Kostenstrukturen erst während der Prototyping-Phase erfolgt, bleibt eine vorab erstellte WU oft rein spekulativ.

Zusätzlich erschwert die mangelnde Datenverfügbarkeit in der föderalen Zusammenarbeit die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Gerade bei länderübergreifenden Projekten können benötigte Informationen fehlen, sind nicht kompatibel oder nicht rechtzeitig verfügbar – mit Folgen für Vollständigkeit und Verlässlichkeit der WU.

RECHTLICHE VERÄNDERUNG

- **Etablierung eines Prototyping-Pfades innerhalb der WU-Systematik:** Dieser ermöglicht es, Budgets für die Entwicklung von Minimum Viable Products (MVP) freizugeben, ohne dass bereits zu Beginn eine umfängliche Langfristprognose vorliegen muss. Stattdessen stehen klare und messbare Lernziele im Fokus. Nach Abschluss der MVP-Phase erfolgt ein verbindlicher Entscheidungspunkt: Basierend auf den gewonnenen Daten wird das Projekt entweder mit einer nun fundierten WU fortgeführt oder bewusst beendet. Im Falle eines Abbruchs sollen die gewonnenen Erkenntnisse in einem Abschlussbericht dokumentiert werden.
- Für die **überföderale Zusammenarbeit** werden zudem zwei strukturelle Hebel vorgeschlagen:
 1. **Einführung eines ‚Länderfonds‘:** Zur Überwindung von Partikularinteressen sollten gemeinsame Finanzierungstöpfe nach dem Vorbild des Polizei- oder Justizbereichs etabliert werden. Dies ermöglicht eine einheitliche, strategische Steuerung von Großprojekten und reduziert die Komplexität der Einzelabrechnungen zwischen den Ländern.
 2. **Harmonisierung der Datenverfügbarkeit:** Die rechtlichen Regularien müssen so angeglichen werden, dass eine gegenseitige Verpflichtung zur Weitergabe relevanter Daten besteht. Ziel ist es, dass alle beteiligten Akteure identische Datensätze erheben und austauschen, um eine konsistente Informationsbasis für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der überföderalen Kooperation zu gewährleisten. (→ siehe hierzu auch **Nachnutzung von rechtlichen Lösungen zu haushaltsrechtlichen Fragestellungen**)

KULTURELLE VERÄNDERUNG

→ **Optimierung der WU-Kommunikation:** Ergänzend muss die Kommunikation über die Anforderungen einer WU verbessert werden. Es ist transparenter darzulegen, welche Aspekte in den Phasen vor, während und nach dem Projekt zwingend auszufüllen sind. Insbesondere die begleitende Erfolgskontrolle muss als aktives Steuerungsinstrument im Projektverlauf kenntlicher gemacht werden.⁵

Angemessenheit und Zuständigkeit

Fehlendes Fachwissen und mangelnde Routine erschweren die Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zusätzlich. Oft fehlt praktisches Wissen darüber, wie eine WU zielgerichtet und mit angemessenem Aufwand erstellt werden kann. Zudem kann das Know-how innerhalb derselben Organisation stark variieren, weshalb erhebliche Inkonsistenzen bei der Datenqualität und der Art der Erstellung auftreten. Dies führt dazu, dass WUen kaum vergleichbar sind und die internen Abstimmungsprozesse unnötig in die Länge gezogen werden, was insbesondere in der Haushaltsabteilung zu einem Mehraufwand führt.

Ein weiterer Kostentreiber ist die Angst vor Rechnungshofprüfungen: WUen werden zur Absicherung ‚übererfüllt‘ und in einer Detailtiefe erstellt, die in keinem Verhältnis zum Erkenntnisgewinn steht. Diese Ausführlichkeit verlängert den Erstellungsprozess enorm oder führt dazu, dass die Aufgabe aufgrund mangelnder interner Kapazitäten an teure externe Beratungen ausgelagert wird. Dabei fehlt oft das Bewusstsein für ein angemessenes Zeitmanagement: Obwohl der Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der IT⁶ einen Richtwert von etwa fünf Prozent des Gesamtaufwands für die WU vorsieht, bleibt in der Praxis völlig unklar, wie viel Zeit tatsächlich investiert worden ist.

Zusätzliche Komplexität entsteht durch die Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt beim Erreichen bestimmter Schwellenwerte im Projektvolumen. Da diese Schwellenwerte von internen Maßgaben der jeweiligen Organisation abhängen und je nach Größe und Arbeitsalltag stark schwanken, ist der Prozess für die Projektverantwortlichen schwer kalkulierbar. Weiterhin wird die Rolle der BfdH aktuell unterschiedlich ausgelebt, weshalb die Beteiligung der BfdH je nach Auslegung der internen Vorgaben die Verfahren entweder beschleunigen oder durch weitere Anforderungen erschweren kann.

⁵ Die neue WU-Arbeitsanleitung des BMF vom Januar 2026 greift unter *D. I. Sinn und Zweck von Erfolgskontrollen* diesen Aspekt auf und regt zur Nachsteuerung des Projektverlaufes an, wenn im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle die Wirksamkeit des Projektes verbessert werden kann.

⁶ Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT. Version 5.0 – 2014. Das ITZBund überarbeitet aktuell dieses Konzept.

KULTURELLE VERÄNDERUNG

- **Frühzeitige Vernetzung mit den Haushaltsbeauftragten:** Die Beauftragten für den Haushalt sollten bereits während der Erstellung der WU aktiv eingebunden werden. Die BfdH tragen die Expertise, in welchem Umfang die WU erstellt werden muss (→ siehe hierzu auch **Von Kontrollinstanz zu strategischen Partner:innen: die Beauftragten für den Haushalt im Digitalisierungskontext**).
- **Praxisnahe Hilfestellungen:** Der Erstellungsprozess muss durch verständlichere Arbeitsanleitungen und konkrete Hilfestellungen erleichtert werden.⁷

RECHTLICHE VERÄNDERUNG

ORGANISATIONALE VERÄNDERUNG

- **Zentralisierung der WU-Kompetenz:** Um die Qualität und Konsistenz zu sichern, sollte die Erstellung der WU bei einer spezialisierten Zentralstelle oder einer dedizierten Abteilung innerhalb des Hauses gebündelt werden. Während die inhaltlichen Zuarbeiten weiterhin von den Projektverantwortlichen kommen, übernimmt die Zentralstelle die methodische Aufbereitung. Dies ist im Rahmen der aktuellen Verwaltungsvorschriften bereits möglich. Dennoch ist eine Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften VV Nr. 2.4.1 zu § 7 BHO erstrebenswert, um die rechtliche Grundlage für eine solche Aufgabenbündelung explizit zu schaffen.⁸

⁷ In der AAWU wird unter *B. II. Angemessenheit* aufgeführt, dass als Orientierungsgrößen die Komplexität der Maßnahme sowie deren Rahmenbedingungen, die Art der Maßnahme sowie das vorliegende Wissen und das Verhältnis der erforderlichen Ressourcen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dem angestrebten Ziel genutzt werden können. Eine Vorgabe von Wertgrenzen für die Angemessenheit wird als nicht möglich und nicht sinnvoll erachtet.

⁸ Aktuell sind „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen [...] grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der finanzwirksamen Maßnahme befasst ist“ (VV Nr. 2.4.1 zu § 7 BHO). Das *grundsätzlich* ermöglicht bereits jetzt, dass eine zentrale Stelle die Durchführung einer WU übernimmt. Eine Anpassung der VV erhöht jedoch die Rechtssicherheit.

RECHTLICHE VERÄNDERUNG

KULTURELLE VERÄNDERUNG

- **Einheitliche Beteiligungsstandards für die BfdH:** Innerhalb des jeweiligen föderalen Rahmens (Bund, Land oder Kommune) sollten die Schwellenwerte und Kriterien für die Beteiligung der BfdH vereinheitlicht werden. Dies schafft Vorhersehbarkeit für die Projektverantwortlichen und verhindert, dass die Prüfdichte allein von organisations-internen Zufälligkeiten abhängt. Zielführender als die rein nachgelagerte Prüfung ist eine enge, partnerschaftliche Verzahnung von Haushalt und Fachbereich (→ **Kapitel Beauftragten für den Haushalt**).

Ziele eines Projektes in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Ein weiteres Problem bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die Verwechslung von Mitteln und Zielen: Technische Lösungen – etwa die Einführung eines Software-Tools – werden als Ziele formuliert, statt den eigentlichen fachlichen oder strategischen Nutzen zu benennen. Damit rückt lediglich der Umsetzungsprozess in den Fokus und die Lösung wird vorweggenommen, während die strategische Absicht sowie der angestrebte Mehrwert unklar bleiben. Dadurch wird der Projekterfolg rein an der technischen Implementierung gemessen, statt an der Lösung des Problems oder am tatsächlichen Nutzen für die Verwaltung, für Unternehmen oder für die Bürger:innen. Zudem besteht Unsicherheit darüber, wie detailliert Ziele formuliert werden müssen und ob statt starrer Zielvorgaben auch Zielkorridore oder flexible Meilensteine zulässig sind.

Problematisch ist außerdem, dass Ziele in der WU zu abschließend beschrieben werden müssen. Dies nimmt dem Projektteam den nötigen Spielraum, das Endprodukt auf Basis innerhalb des Umsetzungsprozesses gewonnener Erkenntnisse weiterzuentwickeln oder anzupassen. Diese methodische Starre steht im direkten Widerspruch zu modernen, nutzendenzentrierten Arbeitsweisen. Agiles Entwickeln bedeutet, konsequent an den Bedürfnissen der Anwendenden entlangzuarbeiten, was zwangsläufig ein Nachsteuern der Ziele während der Projektlaufzeit erfordert. Das aktuelle System der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lässt ein solches Nachsteuern jedoch meist nur zu, solange die ursprünglichen Ziele unverändert bleiben. Ansonsten müsste eine neue WU erstellt werden. Die Festlegung von SMART-Zielen⁹ als Outcome-Ziele zwingt Projekte weiterhin, sich an diesen zu orientieren.

⁹ Nach der AAWU von Januar 2026 steht SMART für: spezifisch, messbar, akzeptiert/ ambitioniert, realistisch, terminiert.

Da nutzendenzentriertes Arbeiten aber oft erst im Prozess offenbart, welche Ziele am Ende tatsächlich den höchsten Mehrwert bieten, wird das agile Prinzip durch die haushaltsrechtliche WU-Logik strukturell blockiert. Ein iteratives Vorgehen, bei dem Ziele dynamisch an den Kundenbedarf angepasst werden, kann unter den derzeitigen Rahmenbedingungen nur schwer abgebildet werden.

Die Arbeitsanleitung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (AAWU) des BMF von Januar 2026 verbessert die Zieldefinition, indem Ziele künftig im Rahmen eines Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs erarbeitet und den entsprechenden Wirkungsebenen (Output, Outcome, Impact) zugeordnet werden sollen. Ziele sollten grundsätzlich der Outcome-Ebene zugeordnet sein und müssen dabei den SMART-Kriterien entsprechen. Dies ist eine generelle Verbesserung zu vorherigen Arbeitsanleitungen. Es fehlt jedoch weiterhin die Möglichkeit, Ziele im Verlauf eines Projekts dynamisch weiterzuentwickeln und anzupassen – eine zentrale Voraussetzung für Prototyping und agiles Arbeiten.

RECHTLICHE VERÄNDERUNG

- **Lernziele statt SMART-Ziele im Prototyping:** In einer Prototyping-Phase (s. o.) müssen die in der Anleitung geforderten Wirkmodelle und SMART-Ziele durch messbare Lernziele ersetzt werden. Diese definieren den Erfolg nicht über das fertige Produkt, sondern über den Erkenntnisgewinn während der Entwicklung eines Minimum Viable Products (MVP). Bei der Entwicklung des MVPs werden die Ziele für die anstehende WU bei Durchführung des Projektes im Rahmen der Vorgaben der Arbeitsanleitung erarbeitet.

- **Etablierung agiler Zielsysteme und iterativer Fortschreibung der WU:** Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte als mitwachsendes Dokument verstanden werden, das agile und nutzendenzentrierte Arbeitsweisen unterstützt. Dies erfordert, dass eine iterative WU ermöglicht wird, welche sich kontinuierlich an den Projektfortschritt anpasst. Anstatt SMART-Ziele fest vorzugeben, sollte die Definition von Zielkorridoren erlaubt sein. Dies gibt dem Projektteam den nötigen Spielraum, innerhalb eines genehmigten Rahmens auf Nutzerwünsche zu reagieren, ohne bei jeder Priorisierungsänderung die formale Wirtschaftlichkeit zu gefährden. In der Praxis bedeutet dies: Die gewonnenen Erkenntnisse werden genutzt, um die vorläufigen Zielkorridore in die SMARTen Outcome-Ziele zu überführen. Qualifiziertes Nachsteuern und Anpassungen der Zielhierarchie während der Projektlaufzeit müssen als regulärer Prozess anerkannt werden, sofern sie nachweislich der Nutzendenzentrierung dienen.

Alternativen werden kaum geprüft

Bei der Erstellung einer WU werden Markt- und Nachnutzungsalternativen häufig nicht ausreichend geprüft. Zum Zeitpunkt der Erstellung besteht oft noch Unsicherheit über konkrete Bedarfe sowie bereits verfügbare Lösungen am Markt. Da den Projektverantwortlichen häufig die Zeit fehlt, Optionen systematisch zu prüfen, wird die Markterkundung als zu aufwändig wahrgenommen. Es fehlt an einfachen Zugängen und transparenten Möglichkeiten, um strukturiert zu prüfen, was innerhalb der staatlichen Strukturen bereits an IT-Lösungen und Ressourcen zur Verfügung steht. Der Fokus verengt sich auf die eigene Organisation, wodurch das Potenzial für eine interföderale oder behördenübergreifende Nachnutzung ungenutzt bleibt.

In der Konsequenz führt dies dazu, dass fast ausschließlich die im Vorhinein favorisierte Lösung bewertet wird, während alternative Ansätze nicht in der gebotenen Ausführlichkeit betrachtet werden (können). Dies begünstigt ineffiziente Einzelfalllösungen und verhindert Synergien.

RECHTLICHE VERÄNDERUNG

ORGANISATIONALE VERÄNDERUNG

- **Transparenz über laufende Verwaltungsprojekte zur Nachnutzung und Konsolidierung:** Um Redundanzen zu vermeiden, muss die Suche nach technischen Alternativen konsequent im Kontext von Nachnutzung und Konsolidierung erfolgen. Eine solche Gesamtsystembetrachtung setzt jedoch eine Transparenz über bestehende Lösungen und laufende Vorhaben innerhalb der Verwaltung voraus. Diese Transparenz lässt sich maßgeblich durch eine stärkere Zentralisierung der Finanzierung sowie eine Reduktion der Rechnungsstellen erreichen, da an diesen Knotenpunkten die notwendigen Informationen über die Projektlandschaft zusammenlaufen und somit eine Gesamtsystembetrachtung ermöglichen. Dies schafft pragmatischere politische Lösungen in der interföderalen Zusammenarbeit, da die tatsächliche Umsetzungsrealität besser abgebildet wird.
- **Etablierung eines regelmäßigen Alternativen-Checks:** Alternative Lösungsmöglichkeiten sollen in regelmäßigen Abständen neu bewertet werden, um auf Marktveränderungen und neue Erkenntnisse reagieren zu können.
- **Leitplanken für die Markterkundung:** Es bedarf klarer zeitlicher Vorgaben, wie lange eine Markterkundung maximal dauern darf. Gleichzeitig müssen standardisierte Verfahren definiert werden, wie die Prüfung erfolgt und rechtssicher dokumentiert werden kann, ohne unnötigen bürokratischen Aufwand zu erzeugen.

Die Unsicherheit einer Szenario- und Sensitivitätsanalyse

Projektverantwortliche stehen zu Beginn von Digitalisierungsprojekten oft vor der Herausforderung, dass die Wahrscheinlichkeit, ob ihre Planungsannahmen tatsächlich eintreffen, nicht kalkulierbar ist. Zwangsläufig basieren diese Annahmen häufig auf Erfahrungswerten – dem ‚Bauchgefühl‘. Es fehlt an einem Bewusstsein dafür, dass Unsicherheiten in der frühen Planungsphase nicht nur unvermeidlich, sondern auch methodisch zulässig sind.

KULTURELLE VERÄNDERUNG

- **Offene Kommunikation von Unsicherheit:** Es muss verwaltungsintern kommuniziert und verankert werden, dass eine gewisse Unsicherheit zu Beginn eines Planungsprozesses völlig normal ist. Diese Transparenz schützt vor übermäßiger Bürokratisierung, bedingt realistischen Erwartungen und künstlich aufgeblähten Berechnungen.
- **Legitimation von Erfahrungswissen:** Annahmen, die auf dem Erfahrungswissen der Projektverantwortlichen beruhen, sind als legitime Grundlage für die Planungsphase anzuerkennen. Sie müssen nicht zwingend auf harten Daten fußen, sondern sollten qualitativ, nachvollziehbar und transparent begründet werden.
- **Kollaborative Schärfung im Team:** Um die individuelle Unsicherheit zu reduzieren und die Qualität der Annahmen zu erhöhen, sollten Prognosen und Annahmen in (interdisziplinären) Teams diskutiert werden. Der gemeinsame kollektive Austausch bündelt das Fachwissen, verringert individuelle Fehleinschätzungen und schafft eine solidere Basis für die weitere Planung.

Erfolgskontrollen der Projekte

Obwohl Arbeitsanleitungen eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle vorschreiben, wird sie in der Praxis häufig nicht durchgeführt. Doch ohne die Überprüfung kann nicht festgestellt werden, ob im Projekt nachgesteuert oder der geplante Nutzen tatsächlich eingetreten ist. Dies verhindert wertvolle Lerneffekte für zukünftige Digitalisierungsvorhaben und führt dazu, dass Projekte ohne notwendige Anpassungen weitergeführt werden.

ORGANISATIONALE VERÄNDERUNG

- **Etablierung der WU als kontinuierliches Evaluationstool:** Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollte nicht nur als einmaliges Planungsinstrument, sondern als fortlaufendes Werkzeug zur Evaluierung des Projektverlaufs verstanden werden.¹⁰

¹⁰ Die neue AAWU von Januar 2026 fordert die begleitende und abschließende Evaluierung von Projekten.

Prüfung durch die Rechnungshöfe

Rechnungshöfe betrachten bei ihren Prüfungen häufig einzelne Teilprojekte isoliert und verlieren dabei das Gesamtbild und die übergeordneten Zielsetzungen aus dem Blick. Zudem besteht das Problem, dass den Prüfinstanzen häufig das notwendige Wissen und die fachliche Expertise fehlen, um qualitative Entscheidungen über komplexe Digitalisierungsvorhaben fundiert bewerten zu können. In der Praxis führt dies dazu, dass Prüfungen oft auf die Einhaltung rein formaler Aspekte beschränkt bleiben. Das eigentliche inhaltliche Fachwissen liegt jedoch bei den Bedarfsträger:innen, wodurch eine Diskrepanz zwischen dem Prüfmaßstab und der Projektrealität entsteht.

ORGANISATIONALE VERÄNDERUNG

- **Etablierung interdisziplinärer Prüfungen:** Um das Gesamtbild zu erfassen und Fehlinterpretationen zu vermeiden, sollten Prüfungen durch den Rechnungshof interdisziplinär unter Einbindung von Fachexpert:innen erfolgen.

Schriftformerfordernisse modernisieren

Die bestehenden Schriftformerfordernisse verursachen erhebliche Medienbrüche innerhalb der Verwaltung sowie zwischen Verwaltung, Bürger:innen und Unternehmen. Ein geklärter Identitätsnachweis zu Beginn eines Verwaltungsverfahrens ist zwar vorhanden, jedoch bestehen weiterhin Schnittstellenproblematiken innerhalb des Prozesses, die diesen erschweren. Dies zeigt sich insbesondere bei den zahlungs-begründenden Dokumenten, die aktuell gemäß der BHO noch im (zumeist analogen) Original vorgelegt werden müssen.

Die Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70–71 sowie 75–80 BHO) formuliert hierbei in Nr. 1.2., dass sich die vollständige Prüfung der Ordnungsmäßigkeit insgesamt darauf erstreckt, dass *„die in der Anordnung und in den sie begründenden Unterlagen enthaltenen und für die Zahlung und Buchung maßgebenden Angaben vollständig und richtig sind“*. Diese Regelung wird grundsätzlich so ausgelegt, dass eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit einer Zahlung und Buchung nur durch Vorlage des Originals möglich ist. Infolgedessen gibt es keinen etablierten Prozess für ersetzendes Scannen, da hierfür strenge rechtliche Hürden bestehen: Um § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zu entsprechen, wäre unter anderem eine Beglaubigung des elektronischen Dokuments durch eine:n Urkundsbeamt:in erforderlich. Ohne ein rechtssicheres ersetzendes Scannen muss somit weiterhin ein Originalbeleg in Papierform mit Originalunterschrift vorliegen, was unweigerlich zu durchgehenden Medienbrüchen im Bearbeitungsprozess führt.

Ziel ist die Harmonisierung der Vorgaben sowie die konsequente Nutzung digitaler Lösungen wie der fortgeschrittenen elektronischen Signatur und der EUDI-Wallet.

RECHTLICHE VERÄNDERUNG

- **Prüfung und Ersetzung von bestehenden Schriftformerfordernissen, u. a. durch Prozessvisualisierung:** Um bestehende Schriftformerfordernisse und Medienbrüche zu identifizieren, bedarf es einer systematischen Ist-Analyse z. B. durch eine Prozessvisualisierung. Somit könnten rechtliche Hürden transparent gemacht und die identifizierten Schriftformerfordernisse anschließend ersetzt werden.¹¹
- **Nutzung der fortgeschrittenen elektronischen Signatur:** Die prüfende und bescheinigende Stelle übermittelt ihre Prüfungsergebnisse künftig mittels einer **fortgeschrittenen elektronischen Signatur** direkt an die zahlungsausführende Stelle. Dies stellt die Integrität und Authentizität der Prüfung sicher, ohne dass physische Belege versandt werden müssen. Um für dieses Verfahren Rechtssicherheit zu schaffen, ist eine **Ergänzung des § 3a VwVfG** erforderlich. Konkret sollte Absatz 3 um eine neue Nummer 4 erweitert werden. Diese Regelung würde festlegen, dass im Rahmen der behördenübergreifenden Kommunikation ein fortgeschritten elektronisch signiertes Dokument ausreicht, um die gesetzlichen Schriftformerfordernisse zu erfüllen.

¹¹ Dies fordert auch die föderale Modernisierungsagenda (Maßnahme 40).

ORGANISATIONALE VERÄNDERUNG

- **Überstellung in EUDI-Wallet:** Zur besseren Nutzung für Bürger:innen und Unternehmen wird die Nutzung von digitalen Identitätslösungen in der EUDI-Wallet als zukunftsweisend bewertet.
- **Pilotprojekte zur automatisierten Rechnungsbearbeitung:** Um Personalressourcen von repetitiven Prüfaufgaben zu entlasten, sollen die Pilotierung aktiv unterstützt werden.

Fazit: Haushaltsrecht und Digitalisierung zusammendenken

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung scheitert zu häufig nicht an fehlenden Ideen oder mangelndem Willen, sondern an strukturellen Rahmenbedingungen, die mit den Anforderungen moderner Projektarbeit und maßgeblichen Gesetzen und Vorgaben nicht Schritt gehalten haben. Dieses Policy Paper zeigt anhand von vier Themenbereichen, wo Hemmnisse liegen und wie sie überwunden werden können.

Die Haushaltssystematik mit ihrem Prinzip der Jährlichkeit, restriktiven Verpflichtungserklärungen und kleinteiligen Dokumentationspflichten erzeugt Planungsunsicherheit und bremst Projekte aus, noch bevor sie richtig begonnen haben. Die Rolle der Beauftragten für den Haushalt ist vielerorts noch auf nachgelagerte Kontrolle beschränkt, obwohl ihr Potenzial als strategische Partner:innen für wirtschaftliche und rechtssichere Projektgestaltung weit größer ist. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden zu oft als bürokratische Last statt als Projektsteuerungsinstrument verstanden. Die Integration in den Projektalltag wird dazu noch durch fehlende Daten und unklare Anforderungen an die Ausführlichkeit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erschwert. Und schließlich verhindern bestehende Schriftformerfordernisse eine durchgängig digitale Bearbeitung, weil analoge Belege und Originalunterschriften rechtlich nach wie vor zwingend erforderlich sind.

All diese Probleme sind lösbar. Die in diesem Projekt entwickelten Maßnahmen zeigen, dass es dabei nicht darum geht, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu untergraben. Im Gegenteil: Ein zeitgemäßes Haushaltsrecht, das agile Arbeitsweisen ermöglicht, Spielräume transparent macht und den Dialog zwischen Haushalts- und Fachabteilung strukturell verankert, ist die Voraussetzung dafür, Steuergelder wirksamer einzusetzen.

Die identifizierten Maßnahmen adressieren dabei drei Ebenen gleichzeitig: Zum einen muss eine rechtliche Anpassung der BHO und der nachfolgenden Verwaltungsvorschriften erfolgen. Zum anderen bedarf es einer organisationalen Weiterentwicklung von Zuständigkeiten, Prozessen und Kompetenzen, um starre Behördenstrukturen aufzubrechen und agile Projektabläufe strukturell zu verankern. Flankiert werden diese Schritte durch einen kulturellen Wandel, welcher durch neue Formate der Zusammenarbeit, gegenseitiges Verständnis und eine geteilte Verantwortung für Projekterfolge entsteht. Alle drei Ebenen sind gleichermaßen wichtig, denn selbst das beste Regelwerk und die modernste Struktur entfalten nur dann Wirkung, wenn Haushalts- und Fachbereiche im Alltag partnerschaftlich auf Augenhöhe zusammenarbeiten.

Die Verantwortung für die nächsten Schritte verteilt sich auf mehrere Schultern: Das Bundesministerium der Finanzen ist gefordert, die begonnene Modernisierung – wie durch die neue Arbeitsanleitung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder die föderale Modernisierungsagenda – konsequent fortzusetzen und die in diesem Papier vorgeschlagenen Anpassungen zu prüfen. Organisationen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind aufgerufen, interne Prozesse, Onboarding-Formate und Zusammenarbeitsstrukturen weiterzuentwickeln und ihre eigenen Landshaushaltsordnungen entsprechend zu prüfen und anzupassen.

Projektbeschreibung

Zum Projekt „Für digitaltaugliche Verwaltungsvorschriften von morgen“

Dieses Policy Paper entstand aus dem Projekt „Für digitaltaugliche Verwaltungsvorschriften von morgen: Mit Beteiligung modernes Recht für die digitale Transformation schaffen“ als Teil des Schwerpunktthemas „Digitale Transformation“ der föderalen Digitalstrategie des IT-Planungsrates. Das Projekt bündelte die Umsetzungsexpertise von Projektverantwortlichen, um haushaltsrechtliche Hindernisse bei der Durchführung von Digitalisierungsprojekten zu identifizieren, die aus Vorgaben und Richtlinien der Bundeshaushaltsordnung entstehen sowie gemeinsam Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Dafür brachten Verwaltungsmitarbeitende aller föderalen Ebenen in drei Workshops Problemlagen und Lösungsansätze ein; ein weiterer Workshop diente der Validierung der Ergebnisse. Die Workshops fanden im Zeitraum von November 2025 bis April 2026 statt.

Über das Schwerpunktthema Digitale Transformation

Unter der Federführung des Ministeriums für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt widmet sich das Schwerpunktthema der ganzheitlichen digitalen Transformation der deutschen Verwaltungslandschaft, um Herausforderungen wie dem demografischen Wandel und steigender Prozesskomplexität zu begegnen. Der Fokus liegt dabei auf der Etablierung verbindlicher Standards, dem Abbau bürokratischer Digitalisierungshemmnisse sowie der gezielten Stärkung digitaler Kompetenzen bei den Mitarbeitenden in Bund, Ländern und Kommunen.

Über NExT

Als parteipolitisch unabhängiges Netzwerk im öffentlichen Dienst bringt NExT Beschäftigte aus Bund, Ländern und Kommunen sowie aus nachgeordneten Behörden, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts zusammen. Ziel von NExT ist es, die digitale Transformation der Verwaltung von innen heraus zu beschleunigen und durch Austausch, Vernetzung und konkrete Projekte aktiv mitzugestalten.

Organisatorische Grundlage des Netzwerks ist der 2018 gegründete, gemeinnützige NExT e. V. Der Verein ermöglicht die überbehördliche und ressortübergreifende Zusammenarbeit im Netzwerk, fördert den Wissensaustausch in fachlichen Communities und macht durch Research die Erfahrungen und Bedarfe von Verwaltungsmitarbeitenden sichtbar. Diese Perspektiven bringt NExT in fachliche und öffentliche Debatten zur Verwaltungsmodernisierung ein. Die Aktivitäten richten sich an Beschäftigte aller Verwaltungsebenen und werden innerhalb des Netzwerks sowie punktuell in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft umgesetzt.

Über das Ministerium für Infrastruktur und Digitales Sachsen-Anhalt

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt ist zu Beginn der 8. Legislaturperiode 2021 als Erweiterung des ehemaligen Verkehrsministeriums entstanden und hat die davor verstreuten Zuständigkeiten der landesweiten Digitalisierung in einem Haus gebündelt. Zentrale, ressort- und ebenenübergreifende Aufgaben der Digitalisierung in Verwaltung und Gesellschaft werden dort in zwei spezifischen Abteilungen bearbeitet und vorangetrieben. Der für die Digitalisierung zuständige Staatssekretär verantwortet diese Bereiche als Landesbeauftragter für Informations- und Kommunikationstechnologie (CIO) sowohl strategisch als auch operativ und vertritt das Land im IT-Planungsrat.

Impressum

Co-Herausgeber

NExT e. V.

Prinzessinnenstr. 8-14
10969 Berlin
info@next-netz.de
www.next-netz.de
Vereinsregisternummer: VR 36904 B
Registergericht: Amtsgericht Charlottenburg

Ministerium für Infrastruktur und Digitales Sachsen-Anhalt

Turmschanzenstraße 30
39114 Magdeburg

Autor:innen

Stephan Fuhrmann
Rebecca Möbius

Projekthintergrund

Ein Projekt des IT-Planungsrates im Schwerpunktthema Digitale Transformation der föderalen Digitalstrategie. Themenpate ist Bernd Schlömer, Staatssekretär im Ministerium für Infrastruktur und Digitales und CIO des Landes Sachsen-Anhalt.

Projektleitung: Stephan Fuhrmann

Projektmitwirkende: Claudio Derflinger, Karsten Gehlhar, Rebecca Möbius

Stand

Juni 2026

Layout

Radtke Grafik & Design, Berlin

Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt.

Lizenz

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)