



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium der Justiz und für
Verbraucherschutz

über die Prüfung

des Verfahrens zur Online-Beantragung von
Führungszeugnissen (OLAF)

(Kapitel 0718 Titel 111 01)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 5 (2017) - 2016 - 0855

Bonn, den 13. Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	8
1	Thematische Einführung	10
2	Gesetzesinitiative und Erwartungen	13
2.1	Hintergrund der Einführung der Online-Antragstellung	13
2.2	Rahmenbedingungen	14
2.3	Prognose der Zahl der Online-Anträge	15
2.4	Tatsächliche Zahl der Anträge	15
2.5	Würdigung	17
2.6	Stellungnahme	18
2.7	Abschließende Würdigung	18
3	Personalbedarf	19
3.1	Rechtlicher Rahmen	19
3.2	Prognose des Personalbedarfs	19
3.3	Forderung von Planstellen und Bewilligung	21
3.4	Tatsächlicher Personalbedarf	22
3.5	Verwendung der Planstellen durch das BfJ	23
3.6	Information über die Verwendung der Stellen	24
3.7	Würdigung und Empfehlungen	25
3.7.1	Systematische Überschätzung des Personalbedarfs und zu hohe Stellenforderung	25
3.7.2	Forderung zu zahlreicher und zu hoch bewerteter Planstellen	26
3.7.3	Anderweitige Verwendung von Planstellen	26
3.7.4	Unterlassene Information des Haushaltsausschusses	27
3.8	Stellungnahme	28
3.8.1	Systematische Überschätzung des Personalbedarfs und zu hohe Stellenforderung	28
3.8.2	Forderung zu zahlreicher und zu hoch bewerteter Planstellen	28

3.8.3	Anderweitige Verwendung von Planstellen	29
3.8.4	Unterlassene Information des Haushaltsausschusses	30
3.9	Abschließende Würdigung	31
3.9.1	Systematische Überschätzung des Personalbedarfs und zu hohe Stellenforderung	31
3.9.2	Forderung zu zahlreicher und zu hoch bewerteter Planstellen	32
3.9.3	Anderweitige Verwendung von Planstellen	32
3.9.4	Unterlassene Information des Haushaltsausschusses	32
4	Kostendeckung	33
4.1	Einnahmen	33
4.1.1	Veranschlagung im Haushalt	33
4.1.2	Tatsächliche Einnahmen	34
4.2	Ausgaben	36
4.2.1	Personalausgaben	36
4.2.2	Sachausgaben	36
4.3	Wirtschaftlichkeit des Verfahrens	37
4.4	Würdigung und Empfehlungen	37
4.5	Stellungnahme	38
4.6	Abschließende Würdigung	39
5	Abweichende Verfahren bei der Antragstellung	40
5.1	Rechtlicher Rahmen	40
5.2	Online-Antragstellung bei Kommunen	40
5.2.1	Feststellung	40
5.2.2	Würdigung und Empfehlung	42
5.2.3	Stellungnahme	42
5.2.4	Abschließende Würdigung	43
5.3	Aushändigung von Führungszeugnissen durch das BfJ	43
5.3.1	Feststellungen	43

5.3.2	Würdigung und Empfehlungen	44
5.3.3	Stellungnahme	44
5.3.4	Abschließende Würdigung	45
6	Medienbruchfreie Kommunikation	45
6.1	Ausgangslage	45
6.2	Feststellungen	46
6.3	Würdigung und Empfehlung	47
6.4	Stellungnahme	47
6.5	Abschließende Würdigung	48
7	Verwendung von Scan-Dateien des Personalausweises	48
7.1	Rechtlicher Rahmen	48
7.2	Feststellungen	50
7.3	Würdigung und Empfehlung	50
7.4	Stellungnahme	51
7.5	Abschließende Würdigung	52
8	Statistikfunktion	52
8.1	Feststellungen	52
8.2	Würdigung und Empfehlungen	53
8.3	Stellungnahme	54
8.4	Abschließende Würdigung	54
9	Fachaufsicht des Bundesministeriums	54
9.1	Rechtlicher Rahmen	54
9.2	Feststellungen	54
9.3	Würdigung und Empfehlung	55
9.4	Stellungnahme	55
9.5	Abschließende Würdigung	56
10	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	56

10.1	Prüfungsfeststellungen	56
10.2	Stellungnahme	58
10.3	Abschließende Würdigung und Empfehlung	58

Anlage

Auszug aus dem Bericht der Bundesregierung „Digitale Verwaltung 2020“:
Projektsteckbrief zum Online-Antrag für Führungszeugnisse (OLAF)

Abkürzungsverzeichnis

BfJ	Bundesamt für Justiz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BZR	Bundeszentralregister
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregister – BZRG)
eID-Funktion	elektronischer Identitätsnachweis (Online-Ausweisfunktion)
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
GewO	Gewerbeordnung
GZR	Gewerbezentralregister
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
OCR	Automatische Texterkennung (Englisch: optical character recognition)
OLAF	Online-Antrag für Führungszeugnisse
PAuswG	Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz)

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Anzahl der Anträge auf Führungszeugnisse und Auskünfte aus dem GZR
Tabelle 2	Forderung von Planstellen durch das BMJV und Bewilligungen durch den Haushaltsgesetzgeber
Tabelle 3	Personalbedarf für das OLAF-Verfahren
Tabelle 4	Für das OLAF-Verfahren zusätzlich veranschlagte Gebühreneinnahmen des BfJ
Tabelle 5	Einnahmen des BfJ im OLAF-Verfahren

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) das Online-Verfahren für die Erteilung von Führungszeugnissen und Auskünften aus dem Gewerbezentralregister (OLAF-Verfahren) geprüft. Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Das Ziel des Gesetzgebers, mit einem zeitsparenden Verfahren möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern praktischen Nutzen zu stiften, wurde noch nicht vollständig erreicht. Die Antragszahlen sind erheblich hinter den Erwartungen des BMJV zurückgeblieben. Dies lag auch an zu hohen Prognosen, bei denen das BMJV die technischen Anforderungen für die Nutzung – den freigeschalteten elektronischen Identitätsnachweis des neuen Personalausweises und ein Kartenlesegerät – nicht hinreichend berücksichtigte. (Tz. 2)
- 0.2 Die geringe Nutzung des OLAF-Verfahrens hatte erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug. Aufgrund des unerwartet geringen Personalbedarfs verwendete das Bundesamt für Justiz (BfJ) den weit überwiegenden Teil der für das neue Verfahren bewilligten 42 Planstellen für andere Aufgaben. (Tz. 3)
- 0.3 Das BfJ konnte das OLAF-Verfahren nicht kostendeckend betreiben, da es nur einen sehr geringen Bruchteil der erwarteten Einnahmen erzielte. (Tz. 4)
- 0.4 Das BMJV machte die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Planabweichungen gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber in den Jahren nach der erstmaligen Bewilligung von Planstellen und Haushaltsmitteln für das OLAF-Verfahren zunächst nicht transparent. Dessen Informationsstand hinsichtlich Antragszahlen, Stellenverwendung und Einnahmesituation war in den Jahren nach 2015 daher nicht mehr aktuell. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMJV den Haushaltsgesetzgeber zwischenzeitlich über den aktuellen Sachstand informiert. (Tzn. 3.9 und 4.6)

- 0.5 Das BMJV hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes verschiedene Kommunen aufgefordert, ihre rechtlich unzulässigen eigenen Verfahren zur elektronischen Beantragung von Führungszeugnissen einzustellen. (Tz. 5)
- 0.6 Das BfJ will den Vorteil eines Benutzerkontos auf den Onlineformularen deutlicher herausstellen, damit künftig mehr Antragstellende ein solches einrichten. Hierdurch lassen sich Rückfragen auf dem Postweg vermeiden.
Das BfJ ermöglicht Antragstellenden auf Anregung des Bundesrechnungshofes inzwischen, in bestimmten Fällen erforderliche Nachweise elektronisch zu führen. Bisher mussten sie diese häufig auf dem Postweg nachreichen und teilweise zuvor noch eigens bei der Meldebehörde beschaffen. (Tzn. 6 und 7)
- 0.7 Die Statistikfunktion des OLAF-Verfahrens lieferte keine widerspruchsfreien Daten. Das BfJ will diese daher mittelfristig überarbeiten lassen. (Tz. 8)
- 0.8 Das BMJV will das BfJ hinsichtlich des OLAF-Verfahrens künftig engmaschiger begleiten. (Tz. 9)

1 Thematische Einführung

Gemäß § 1 Bundeszentralregistergesetz (BZRG)¹ führt das Bundesamt für Justiz (BfJ) das Bundeszentralregister (BZR). In das BZR werden strafgerichtliche Verurteilungen durch deutsche Gerichte, bestimmte Entscheidungen von Verwaltungsbehörden, Vermerke über Schuldunfähigkeit und besondere gerichtliche Feststellungen eingetragen sowie nachträgliche Entscheidungen und Tatsachen, die sich auf eine dieser Eintragungen beziehen. Bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen werden außerdem ausländische strafrechtliche Verurteilungen gegen Deutsche, in Deutschland geborene oder wohnhafte Personen in das Register eingetragen. Über Eintragungen darf nur eingeschränkt Auskunft gegeben werden, so u. a. in Form von Führungszeugnissen (§§ 30 ff. BZRG). Nach Ablauf einer im BZRG genannten Frist werden Verurteilungen grundsätzlich nicht mehr in Führungszeugnisse aufgenommen (§§ 33 ff. BZRG) und nach Ablauf einer weiteren Frist (§§ 45 ff. BZRG) im Register getilgt.

Entsprechend § 149 Gewerbeordnung (GewO) führt das BfJ auch ein Gewerbezentralregister (GZR). In das GZR werden in einem Zusammenhang mit der Gewerbeausübung stehende rechtskräftige strafgerichtliche Verurteilungen, Verwaltungs- und Bußgeldentscheidungen gegen natürliche und juristische Personen sowie Personenvereinigungen eingetragen. Es ist kein Register, das sämtliche Gewerbetreibende der Bundesrepublik Deutschland erfasst. Es unterscheidet vier Gruppen von Eintragungen:

- Verwaltungsentscheidungen (Gewerbeuntersagungen, Rücknahme von Erlaubnissen, Konzessionen),
- Verzicht auf eine Zulassung zu einem Gewerbe oder einer sonstigen wirtschaftlichen Unternehmung während eines Rücknahme- oder Widerrufsverfahrens, um ein Unterlaufen derartiger Untersagungs- oder Rücknahmeverfahren zu verhindern,
- Bußgeldentscheidungen wegen, bei oder im Zusammenhang mit der Gewerbeausübung begangener Ordnungswidrigkeiten sowie

¹ Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz - BZRG) vom 18. März 1971 i.d.F. der Bekanntmachung vom 21. September 1984 (BGBl. I S. 1229/1985/ I S. 195), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 4. November 2016 (BGBl. I S. 2460).

- bestimmte strafgerichtliche Verurteilungen wegen, bei oder im Zusammenhang mit der Gewerbeausübung begangener Straftaten.

Das GZR wird unterteilt nach natürlichen und juristischen Personen geführt. Eine Auskunft an die betroffene Person nach § 150 GewO enthält alle Entscheidungen, die im GZR über sie gespeichert sind.

Über das Online-Portal des BfJ besteht seit September 2014 die Möglichkeit, mit dem neuen elektronischen Personalausweis Anträge online zu stellen. Derzeit können Führungszeugnisse, erweiterte Führungszeugnisse und Auskünfte aus dem GZR jeweils für private Zwecke oder zur Vorlage bei einer Behörde online beantragt werden.² Das Projekt OLAF macht **Online-Anträge** für **Führungszeugnisse** und **Auskünfte** aus dem GZR möglich (OLAF-Verfahren). Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Ausführungen zum OLAF-Verfahren in dieser Prüfungsmitteilung gleichermaßen auf Anträge auf Führungszeugnisse und auf Auskünfte aus dem GZR.

Dazu benötigen die Antragstellenden

- einen neuen Personalausweis oder einen elektronischen Aufenthaltstitel jeweils mit freigeschaltetem elektronischen Identitätsnachweis (eID-Funktion),
- ein Kartenlesegerät zum Auslesen des Ausweisdokumentes,
- die „AusweisApp2“ sowie
- ggf. ein digitales Erfassungsgerät (beispielsweise Scanner oder Digitalkamera), um Nachweise hochzuladen.

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des OLAF-Verfahrens geprüft. Dabei untersuchte er auch, ob die Entwicklung der Antragszahlen den Erwartungen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) entsprach und welche Folgerungen daraus abzuleiten sind. Örtliche Erhebungen beim BMJV und BfJ fanden mit Unterbrechungen vom 25. Januar bis 14. März 2017 statt.

² Führungszeugnisse für private Zwecke werden dem Antragsteller, solche zur Vorlage bei einer Behörde direkt der vom Antragsteller anzugebenden Behörde zugesandt. Erweiterte Führungszeugnisse enthalten auch bestimmte Eintragungen aus dem Register, die in normale Führungszeugnisse nicht aufzunehmen sind (§ 32 Absatz 2 Nummer 3 bis 9 BZRG).

Der Bundesrechnungshof hat dem BMJV mit Mitteilung vom 26. Juni 2017 seine vorläufigen Feststellungen übersandt. Das BMJV hat hierauf durch Schreiben vom 9. November 2017 Stellung genommen. Es bestritt in seiner Stellungnahme die Feststellungen zur anderweitigen Verwendung von Planstellen (siehe Tz. 3) und hielt es für nicht erforderlich, die Berichterstatter für den Einzelplan 07 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über die Entwicklung des OLAF-Verfahrens zu informieren.

Der Bundesrechnungshof erneuerte seine Kritik mit Schreiben vom 20. Dezember 2017. Er verwies insbesondere auf den geringen Personalbedarf für das OLAF-Verfahren und die sich aus den Stellenbesetzungslisten des BfJ ergebende offensichtliche anderweitige Verwendung von Planstellen (siehe Tz. 3.7.3). Mit Blick auf die Relevanz für das Haushaltsaufstellungsverfahren informierte der Bundesrechnungshof gleichzeitig gemäß § 96 Absatz 2 BHO das Bundesministerium der Finanzen (BMF) über seine vorläufigen Prüfungsergebnisse. Das BMJV war der entsprechenden Bitte des Bundesrechnungshofes nicht nachgekommen.

Das BMF äußerte mit Schreiben an den Bundesrechnungshof vom 12. Januar 2018, es teile dessen Auffassung, dass die Abweichungen zwischen den ursprünglichen Annahmen und der tatsächlichen Entwicklung des OLAF-Verfahrens haushalterisch diskutiert werden sollten. Es beabsichtige, die Thematik im Zuge der Gespräche zur Aufstellung des zweiten Regierungsentwurfs 2018 mit dem BMJV zu erörtern.

In einer weiteren Stellungnahme vom 8. März 2018 räumte das BMJV nach eingehender Prüfung schließlich auch die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zur anderweitigen Verwendung von Planstellen ein.

Die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die beiden Stellungnahmen des BMJV und bildet die abschließenden Würdigungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO ab.

2 Gesetzesinitiative und Erwartungen

2.1 Hintergrund der Einführung der Online-Antragstellung

Das BMJV vertrat jahrelang die Auffassung, Anträge auf Führungszeugnisse müssten ausnahmslos persönlich gestellt werden. Aufgrund der sensiblen Daten hielt es eine absolut sichere Feststellung der Identität der Antragstellenden für unerlässlich. Diese sei nur bei persönlicher Antragstellung möglich. Andere Formen der Antragstellung waren nach dem Wortlaut der alten Fassung des BZRG, nach der die Anträge „bei der Meldebehörde“ zu stellen waren, auch nicht vorgesehen.³ Im Jahr 2012 gab das BMJV seine generellen Bedenken gegen eine elektronische Antragstellung auf: Nach § 18 Absatz 2 des Personalausweisgesetzes (PAuswG) werde die eID-Funktion allgemein im Rechtsverkehr zugelassen.⁴ Die eID-Funktion des neuen Personalausweises erlaube auch bei einer Antragstellung über das Internet eine sichere Identifizierung des Antragstellenden. Daher bestünden gegen die elektronische Antragstellung keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

Hintergrund dieser Entscheidung war die E-Government-Initiative der Bundesregierung, in deren Zuge insbesondere das federführende Bundesministerium des Innern (BMI) darauf drängte, den Bürgern den Zugang zu staatlichen Dienstleistungen auch auf elektronischem Wege zu eröffnen. Es schlug vor, die zukünftige Online-Beantragung der Führungszeugnisse direkt beim BfJ als Leuchtturmprojekt der E-Government-Initiative darzustellen.

Das BMJV erarbeitete daraufhin den Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes und anderer registerrechtlicher Vorschriften zum Zweck der Zulassung der elektronischen Antragstellung bei Erteilung einer Registerrückmeldung“. Dieser wurde am 17. April 2013 als Formulierungshilfe des BMJV für eine Gesetzesinitiative der damaligen Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP von der Bundesregierung beschlossen und von den Fraktio-

³ § 30 BZRG a. F. (bis 14. September 2013): „Der Antrag ist bei der Meldebehörde zu stellen. Der Antragsteller hat seine Identität und, wenn er als gesetzlicher Vertreter handelt, seine Vertretungsmacht nachzuweisen. Der Betroffene und sein gesetzlicher Vertreter können sich bei der Antragstellung nicht durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen. (...)“

⁴ Auch Aufenthaltstitel, die nach § 78 Aufenthaltsgesetz mit einem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium versehen sind (elektronische Aufenthaltstitel), können für die elektronische Antragstellung verwendet werden. Nach § 78 Absatz 5 Satz 1 Aufenthaltsgesetz kann das elektronische Speicher- und Verarbeitungsmedium auch für die Zusatzfunktion eines elektronischen Identitätsnachweises genutzt werden.

nen als Gesetzentwurf eingebracht.⁵ Das Gesetz trat am 14. September 2013 in Kraft, die Regelung zur elektronischen Antragstellung erst am 1. September 2014.⁶ Es ermöglicht auch die elektronische Beantragung von Auskünften aus dem GZR.

2.2 Rahmenbedingungen

In der Gesetzesbegründung hatte das BMJV die Rahmenbedingungen und Ziele des Gesetzesvorhabens ausführlich erläutert. Bis zum 31. Oktober 2012 waren nach Angaben des BMI 17,5 Millionen Personalausweise mit eID-Funktion ausgegeben worden. Ungefähr 70 % der Ausweisinhaber ließen die eID-Funktion jedoch ausschalten, sodass zu diesem Zeitpunkt lediglich 5,25 Millionen Bürgerinnen und Bürger ihre Identität elektronisch nachweisen konnten. Das BMJV ging nicht davon aus, dass sich die Deaktivierungs-Quote in naher Zukunft ändern werde.⁷

Für die Nutzung der eID-Funktion ist neben der Freischaltung auch ein Kartenlesegerät für die Antragstellenden erforderlich. Ein vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) uneingeschränkt empfohlenes Kartenlesegerät der höchsten Sicherheitsstufe⁸ kostet derzeit ungefähr 160 Euro. Eine mögliche Auswirkung dieser technischen Anforderung auf die Akzeptanz des elektronischen Verfahrens war in der Gesetzesbegründung und in den Ausführungen von BMJV und BfJ zur Prognose der Antragszahlen nicht erwähnt.

Die elektronische Antragstellung sollte den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft ein möglichst einfaches, schnelles und kostengünstiges Verfahren zur Verfügung stellen. Das BMJV erklärte in einer Pressemitteilung, Bürgerinnen und Bürger würden von bürokratischem Aufwand entlastet. Ihr Zeitaufwand würde sich reduzieren und für die Wirtschaft die Kosten senken. Die Neuregelungen seien ein weiterer Schritt zu mehr Bürgerfreundlichkeit in der Verwaltung.⁹

⁵ Im Folgenden als „Gesetzentwurf“ zitiert nach der Bundestags-Drucksache 17/13222 vom 23. April 2013.

⁶ Gesetz vom 6. September 2013, verkündet am 13. September 2013, BGBl. I S. 3556 ff.

⁷ Gesetzentwurf, S. 8.

⁸ http://www.personalausweisportal.de/DE/Buergerinnen-und-Buerger/Online-Ausweisen/das-brauchen-Sie/Kartenlesegeraete/Kartenlesegeraete_node.html; jsessionid=A024E75A18EFA59CC1E0F8D7B582A030.1_cid322#Start; Stand Mai 2017, inzwischen nicht mehr aufrufbar.

⁹ Pressemitteilung des BMJV vom 17. April 2013: „Modernes und bürgerfreundliches Verfahren bei Antragstellung für Führungszeugnisse“.

2.3 Prognose der Zahl der Online-Anträge

Das BMJV führte in dem Entwurf zur Gesetzesbegründung aus, dass nicht abzusehen sei, in welcher Anzahl Anträge, die bislang bei den Meldebehörden gestellt wurden, zukünftig über das OLAF-Verfahren bei der Registerbehörde gestellt würden. Es sei allenfalls eine grobe Schätzung möglich und davon auszugehen, dass sie zu Beginn auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau liegen und mit größerer Verbreitung sowie wachsender Akzeptanz der eID-Funktion steigen würden.

Das BfJ rechnete für das erste Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes mit rund 500 000 elektronischen Anträgen auf Erteilung eines Führungszeugnisses und rund 20 000 elektronischen Anträgen auf Erteilung von Auskünften aus dem GZR. Mit gewachsener Akzeptanz des elektronischen Identitätsnachweises erwartete es mittelfristig, dass etwa die Hälfte aller Anträge auf Führungszeugnisse, also jährlich rund 2 Millionen, elektronisch gestellt würden. Daneben rechnete es mit 80 000 elektronischen Anträgen auf eine Auskunft aus dem GZR.¹⁰ Das BMJV machte sich die Prognosen des BfJ zu Eigen und übernahm sie in seinen Entwurf der Gesetzesbegründung.

In der Parlamentsdebatte zur Einbringung des Gesetzentwurfes bezweifelte die Opposition, dass die von der Bundesregierung prognostizierten Antragszahlen eintreten würden.¹¹

2.4 Tatsächliche Zahl der Anträge

Die Zahl der Anträge auf Führungszeugnisse ist seit dem Jahr 2012 kontinuierlich von knapp 3,3 auf fast 4,2 Millionen im Jahr 2016 gestiegen. Die Anträge auf Auskünfte aus dem GZR stagnierten dagegen bei ungefähr 260 000 pro Jahr.

¹⁰ Angaben verschiedentlich im Schriftverkehr zwischen BfJ und BMJV dokumentiert, hier wiedergegeben in der Fassung des Entwurfs der Gesetzesbegründung.

¹¹ Der Abgeordnete Wolfgang Wieland (Bündnis 90/Die Grünen) sagte in seiner Rede u. a.: „Und nimmt man mal an, dass nur die Hälfte von denen, die es könnten, den elektronischen Weg wählt, dann warten wir noch eine ganze Weile, bis solche Zahlen erreicht sind.“, Protokoll der Plenarsitzung des Deutschen Bundestages vom 25. April 2013, Tagesordnungspunkt 26 (Plenarprotokoll 17/237, Seite 29874 f).

Tabelle 1

Anzahl der Anträge auf Führungszeugnisse und Auskünfte aus dem GZR

Zeitraum	Führungszeugnisse		Auskünfte aus dem GZR	
	Anträge insgesamt	davon über das OLAF-Verfahren	Anträge insgesamt	davon über das OLAF-Verfahren
2014	3 628 482	1 058 (ab 1. September)	263 261	134 (ab 1. September)
2015	3 968 414	6 919	246 769	1 217
2016	4 164 902	11 363	257 109	2 319

Quelle: Angaben des BfJ aus dem Register-Fachverfahren.

Im Jahr 2015 lag die Zahl der Anträge auf Führungszeugnisse damit bei weniger als 1,5 % der vom BMJV für das erste Jahr erwarteten Menge von 500 000 Anträgen. Im Jahr 2016 gingen 0,6 % der vom BMJV mittelfristig für ein Jahr erwarteten 2 Millionen Anträge ein.

Die Zahl der Anträge auf Auskünfte aus dem GZR erreichte im Jahr 2015 gut 6 % und im Jahr 2016 knapp 3 % der vom BfJ prognostizierten Mengen von 20 000 Anträgen im ersten Jahr bzw. 80 000 Anträgen mittelfristig.

Der Anteil der Gebührenbefreiungen entsprach mit 6 % der Anträge auf Führungszeugnisse den Erwartungen.

Das BfJ ergriff vielfältige Werbemaßnahmen, um das OLAF-Verfahren populärer zu machen. So entwickelte es u. a. einen im Internet abrufbaren Werbefilm und zwei das Verfahren erklärende Videotutorials. Das BfJ stellte das Verfahren auf Messen sowie beim Tag der offenen Tür des BMJV vor und beteiligte sich an einschlägigen Wettbewerben um Innovationspreise. Es wies den Bundesverband der Sicherheitsunternehmen und den Deutschen Olympischen Sportbund, deren Mitarbeiter bzw. Mitglieder regelmäßig Führungszeugnisse vorlegen müssen, auf die Antragsmöglichkeit hin. Seine Briefumschläge bedruckte es zeitweilig mit einem Werbelogo, seinen Briefkopf dauerhaft.

Das BfJ arbeitet mit einem Verein zusammen, der eine Software entwickelt hat, mit deren Hilfe Kommunen ein Bürgerterminal für die Beantragung von Onlinediensten anbieten können. Messbare Auswirkungen auf die Antragszahlen konnte es hiermit nach eigenen Angaben nicht erzielen.

2.5 Würdigung

Das OLAF-Verfahren ist ein neues zusätzliches Angebot, das in Konkurrenz zu der weiterhin möglichen Antragstellung bei den Kommunen eingeführt wurde. Es baut mit der eID-Funktion auf einer neuen, den Antragstellenden noch nicht vertrauten Technologie auf. Für deren Nutzung ist zudem mit dem Kartenlesegerät eine noch nicht allgemein verbreitete technische Ausstattung erforderlich. Es sprach daher einiges dafür, dass sich dieser neue Antragsweg für eine von dem einzelnen Bürger lediglich in großen zeitlichen Abständen benötigte Dienstleistung nur sehr langsam etablieren würde.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Antragszahlen im OLAF-Verfahren nur schwer vorherzusehen waren. Allerdings mussten die Prognosen vor dem Hintergrund der schwierigen Rahmenbedingungen bereits aus damaliger Sicht zu hoch erscheinen. Dies wird durch die bereits bei der Einbringung des Gesetzentwurfes im Parlament laut gewordene Kritik an den Zahlen unterstrichen. Die hohen Prognosen standen auch im Widerspruch zu der im Entwurf der Gesetzesbegründung ausgeführten Ansicht des BMJV, dass die Antragszahlen zu Beginn auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau liegen würden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das BMJV nicht hinreichend berücksichtigt, dass lediglich 30 % der Inhaber neuer Personalausweise die eID-Funktion aktiviert beließen. In seine Überlegungen hat es nach Aktenlage insbesondere nicht einbezogen, dass für die elektronische Antragstellung auch noch ein Kartenlesegerät erforderlich ist. Damit hat das BMJV eine der größten Hürden für die Nutzung des OLAF-Verfahrens vernachlässigt.

Das Ziel des Gesetzgebers, mit einem zeitsparenden Verfahren möglichst vielen Bürgern praktischen Nutzen zu stiften, hat das BfJ mit dem elektronischen Antrag noch nicht erreicht. Dies ist umso bedauerlicher, als das Verfahren technisch leistungsfähig ist und den Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich eine moderne und zeitsparende Möglichkeit bietet, eine öffentliche Leistung zu beantragen und zu bezahlen. Sofern sie über die notwendige technische Ausrüstung verfügen, ist die Nutzung des Verfahrens unkompliziert.

2.6 Stellungnahme

Das BMJV hat in seiner Stellungnahme betont, dass es die Ermittlung des Erfüllungsaufwands im Gesetzgebungsverfahren entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt habe. Eine valide Abschätzung der Fallzahlen sei mangels vorheriger Erfahrungswerte jedoch nicht möglich gewesen. Die ermittelten Zahlen erschienen zu dem damaligen Zeitpunkt vertretbar. Auch der Normenkontrollrat und das Statistische Bundesamt hätten seinerzeit keine Kritik an der Art der Erhebung geäußert.

Die (vom BMI betriebene) Internetseite „personalausweisportal.de“ spreche keine Empfehlungen für einzelne Kartenlesegeräte aus. Geräte der Basiskategorie seien bereits ab einem Preis von 30 Euro erhältlich. Da der Nutzen solcher Geräte nicht ausschließlich auf das OLAF-Verfahren beschränkt sei, habe man die Anschaffung nicht als Hindernis bewertet. Das BMJV sei von der Annahme ausgegangen, dass bei Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten für die eID-Funktion auch deren Akzeptanz und tatsächliche Nutzung sowie die Bereitschaft zur Anschaffung eines Kartenlesegerätes steigen würden.

2.7 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Prognosen der Zahl der Anträge im OLAF-Verfahren auch auf Basis des damaligen Informationsstandes überhöht erscheinen mussten. Hierfür sprach insbesondere der geringe Anteil der neuen Personalausweise mit freigeschalteter eID-Funktion.

Es trifft zu, dass vom BSI zertifizierte Kartenlesegeräte auch in einer Preisklasse von 30 Euro erhältlich sind. Diese verfügen jedoch nicht über eine Tastatur und haben daher nicht die höchste Sicherheitsstufe. Der Freischalt-Code der eID-Funktion muss bei diesen Geräten über die Tastatur des genutzten Computers eingegeben werden und könnte durch Schadsoftware ausgelesen werden.

Die Beanstandung ist erledigt.

3 Personalbedarf

3.1 Rechtlicher Rahmen

Planstellen dürfen gemäß Nummer 4.4.1 der Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 17 BHO nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die sachgerechte Begründung der im Haushaltsplan genehmigten Planstellen ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen.

Nach Nummer 2.4 der VV zu § 49 BHO sind Planstellen, auf denen länger als zwei Jahre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geführt werden, in Stellen umzuwandeln.¹²

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat beschlossen, „dass den Berichterstattem jedes Jahr zu den Personaletats der Ressorts mitgeteilt werden soll, welche im Vorjahr mit einem bestimmten Zweck bewilligte Stellen anders verwendet worden sind.“¹³

3.2 Prognose des Personalbedarfs

Das OLAF-Verfahren ist darauf angelegt, den elektronisch gestellten Antrag bis zum Druck des Führungszeugnisses oder der Auskunft aus dem GZR automatisch zu verarbeiten. Bestimmte Fälle müssen jedoch manuell bearbeitet werden, da zusätzlich zu den im Personalausweis gespeicherten Daten weitere Nachweise erforderlich sind. Diese werden von den Antragstellenden bei der Antragstellung in Dateiform hochgeladen und müssen von Beschäftigten des BfJ einzeln geprüft werden (manuelle Prüfung). Es handelt sich hierbei u. a. um Nachweise

- zu einem Antrag auf Gebührenbefreiung,
- des Geburtsnamens, der in den bis Juni 2012 ausgegebenen Personalausweisen noch nicht elektronisch gespeichert ist,

¹² Dies gilt nicht für Planstellen, auf denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geführt werden, die in das Beamtenverhältnis übernommen werden sollen oder die außertariflich vergütet werden. Soweit darüber hinaus Planstellen aus unabwiesbaren Gründen mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besetzt bleiben sollen, kann das BMF Ausnahmen zulassen.

¹³ Haushaltsführungsrundschreiben 2016 des BMF, S. 23, Nummer 5.13; desgleichen 2015, S. 24, Nr. 5.12.

- für die Anforderung eines erweiterten Führungszeugnisses,
- der gesetzlichen Vertretung der Person, für die ein Führungszeugnis beantragt wird und
- der Vertretungsmacht für Auskünfte aus dem GZR über juristische Personen.

Für einen Antrag können auch mehrere dieser Nachweise beizubringen sein. Die Beschäftigten des BfJ prüfen, ob die Angaben plausibel und die Belege nicht manipuliert sowie für den erforderlichen Nachweis hinreichend sind.

Das BMJV rechnete aufgrund von Erfahrungswerten damit, dass die Antragstellenden bei einfachen Führungszeugnissen zu 6 % und bei erweiterten Führungszeugnissen zu 33 % eine Gebührenbefreiung beantragen würden. Für 50 % der Antragstellenden auf Auskunft aus dem GZR müsse die Vertretungsmacht geprüft werden. Das BfJ schätzte die Bearbeitungszeiten für Standardfälle auf 7 Minuten (Bürosachbearbeiter, mittlerer Dienst) und für Zweifelsfälle auf 15 Minuten (Sachbearbeiter, gehobener Dienst). Es zog hierzu Erfahrungswerte aus vergleichbaren Tätigkeiten und analytische Methoden heran. Es ermittelte so für die mittelfristig erwarteten jährlich 820 000 manuell zu bearbeitenden Anträge einen Personalbedarf von 58 Arbeitskräften im mittleren und zwölf Arbeitskräften im gehobenen Dienst.

Darüber hinaus benötigte das BfJ Personal für die Einrichtung und Pflege der IT sowie für Verwaltungs- und Querschnittsaufgaben.

In seinem Entwurf für die Gesetzesbegründung ging das BMJV von einem zusätzlichen Personalbedarf der Registerbehörde von zunächst 15 Stellen aus. Für die mittelfristig – mit gewachsener Akzeptanz des elektronischen Identitätsnachweises – pro Jahr erwarteten zwei Millionen Anträge auf Erteilung eines Führungszeugnisses und 80 000 Anträge auf Erteilung einer Auskunft aus dem GZR errechnete es einen Personalbedarf von voraussichtlich 92 Stellen.

Das BfJ überprüfte nicht anhand der nach dem Start des OLAF-Verfahrens verfügbaren Daten (tatsächliche Antragszahlen, Anteil manueller Bearbeitung und Bearbeitungszeiten), welchen Personalbedarf es tatsächlich hat.

3.3 Forderung von Planstellen und Bewilligung

Mit dem Haushaltsvoranschlag zum zweiten Regierungsentwurf für den Haushalt 2014 forderte das BMJV 96 neue Planstellen für das OLAF-Verfahren im BfJ, davon 79 für den Fachbereich, acht für die IT und neun für Querschnittsfunktionen und das Rechnungswesen. Da zunächst nur zwölf Stellen benötigt würden, sollten die übrigen 84 Stellen gesperrt werden. Der zweite Regierungsentwurf sah schließlich zwölf Planstellen vor, die der Haushaltsgesetzgeber bewilligte. Im Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2015 ging das BMJV weiterhin von einem Bedarf von 96 Planstellen aus. Entsprechend forderte es im Haushaltsvoranschlag die fehlenden 84 Planstellen. Der Regierungsentwurf enthielt letztendlich noch 30 Planstellen, die der Haushaltsgesetzgeber bewilligte. Insgesamt hat das BfJ damit 42 Planstellen für das OLAF-Verfahren erhalten.

Tabelle 2

Forderung von Planstellen durch das BMJV und Bewilligung durch den Haushaltsgesetzgeber

Haushalts-jahr	Geforderte Planstellen	Erhaltene Planstellen			
		gesamt	davon		
			mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst
2014	96	12	5	6	1
2015	84¹⁴	30	24	5,5	0,5
zusammen	96	42	29	11,5	1,5

Quelle: Haushaltsvoranschläge des BMJV zu den Haushalten 2014 (2. Regierungsentwurf) und 2015, Personallisten B zu den Personalveränderungen in den Regierungsentwürfen 2014 und 2015 (Haushaltsausschuss-Drucksachen 18/654 und 18/1504).

Das BMJV forderte bereits für das erste Kalenderjahr des OLAF-Verfahrens die Anzahl von Planstellen, die erst für die Bearbeitung der mittelfristig von ihm erwarteten Zahl von über 2 Millionen Anträgen erforderlich sein sollte.

¹⁴ Das BMJV hielt weiterhin eine Gesamtzahl von 96 Planstellen für erforderlich. Da es 12 Planstellen bereits mit dem Haushalt 2014 erhalten hatte, forderte es für den Haushalt 2015 weitere 84 Planstellen.

Stellen für Tarifbeschäftigte hatte es nicht gefordert. Ausweislich des Haushaltsplanes führte es am 1. Juni 2014 103 Tarifbeschäftigte auf Planstellen für Beamte, am 1. Juni 2016 143 Tarifbeschäftigte.

Die Berichterstatter im Haushaltsausschuss erhielten zur Beratung der Haushalte 2014 und 2015 jeweils ein Informationspapier zum OLAF-Verfahren. Hierin waren der Inhalt des Projektes, die erwarteten Antragszahlen, der ermittelte Personalbedarf und die benötigten Haushaltsmittel sowie die erwarteten Gebühreneinnahmen erläutert. In den Aufstellungsverfahren für die Haushalte späterer Jahre fand das OLAF-Verfahren keine Erwähnung mehr.

Der Bundesrechnungshof machte im Jahr 2014 darauf aufmerksam, dass die Antragszahlen – und damit der Personalbedarf – davon abhängen, inwieweit die Bürger über Personalausweise mit eID-Funktion verfügen und das neue Verfahren annehmen.¹⁵

3.4 Tatsächlicher Personalbedarf

Im März 2017 waren nach Angaben des BfJ Bedienstete von fünf Referaten im Umfang von drei Vollzeitkräften mit Aufgaben des OLAF-Verfahrens betraut:

Tabelle 3

Personalbedarf für das OLAF-Verfahren

Referat	Zuständig für	Vollzeitkräfte	Laufbahn
I 4	Haushalt, KLR, Rechnungswesen	0,1	gD
IV 1	Grundsatzfragen, Verfahrensentwicklung u.a.	0,1	hD
		0,5	gD
IV 4	Registerrauskünfte BZR und GZR	0,4	gD
		0,5	mD
V 2	IT-Anforderungsmanagement, Softwareentwicklung	1,0	gD
V 3	IT-Betrieb, IT-Service	0,25	gD
insgesamt		2,9	

Quelle: Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes auf Basis von Angaben des BfJ.

¹⁵ Bemerkungen 2014 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 18/3300, Nr. 17.3.5.

Das BMJV sah den Personalbedarf für das OLAF-Verfahren zum Zeitpunkt des Endes der örtlichen Erhebungen durch den Bundesrechnungshof bei fünf Vollzeitkräften. Es ist in der Tat nicht auszuschließen, dass der tatsächliche Personalbedarf höher liegt als der auf Basis der Angaben des BfJ überschlägig ermittelte. So könnte der zeitliche Umfang insbesondere geringer Arbeitsanteile unterschätzt worden sein. Ferner könnten gelegentlich auch noch weitere Organisationseinheiten für OLAF tätig sein. Der Bundesrechnungshof geht daher bis zum Vorliegen einer vom BfJ geplanten Personalbedarfsermittlung¹⁶ davon aus, dass der Bedarf zwischen drei und fünf Vollzeitkräften liegt. Für Berechnungen wird im Folgenden die vom BMJV genannte Zahl von fünf Vollzeitkräften verwendet.

Demnach hat das BfJ für das OLAF-Verfahren 37 Planstellen mehr erhalten als es benötigt. Soweit ersichtlich hat das BfJ das BMJV bis zum Ende der Erhebungen des Bundesrechnungshofes nicht auf diesen Sachverhalt hingewiesen. Das BMJV forderte seinerseits keine konkreten Angaben zum tatsächlichen Personalbedarf an.

Den Personalbedarf in der Projektphase der Jahre 2013 und 2014 hat der Bundesrechnungshof nicht erhoben. Das BMJV benötigte damals noch kein Personal für die Antragsbearbeitung. Es ist aber davon auszugehen, dass damals insbesondere der Bedarf an IT-Personal für die Einrichtung des Verfahrens zeitweise höher war als später während des laufenden Betriebs. Im Jahr 2013 musste das BfJ für die Vorbereitung des OLAF-Verfahrens auf sein bereits vorhandenes Personal zurückgreifen, da es in diesem Jahr noch keine neuen Stellen erhalten hatte.

3.5 Verwendung der Planstellen durch das BfJ

Das BfJ legte dem Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen eine Besetzungsliste für die zwölf im Jahr 2014 und die 30 im Jahr 2015 für das OLAF-Verfahren bewilligten Planstellen vor. Die Liste enthielt für alle Planstellen jeweils folgende Angaben:

- Besoldungsgruppe der Planstelle,

¹⁶ Das BfJ hat im Anschluss an eine Organisationsberatung mit Geschäftsprozessoptimierung das Bundesverwaltungsamt mit einer Personalbedarfsermittlung für den gesamten Geschäftsprozess Bundeszentralregister beauftragt. Das OLAF-Verfahren ist wegen größerer Arbeitsrückstände in anderen Bereichen hierbei nicht vorrangig.

- Name, Amtsbezeichnung und Besoldungsgruppe bzw. Entgeltgruppe der Person, mit der die Planstelle besetzt wurde und
- in einem Fall eine Teilzeitquote, in mehreren Fällen Anmerkungen zur Funktion oder dem Einsatzbereich der Beschäftigten.

Nach dieser Liste waren alle zwölf neuen Planstellen des Jahres 2014 besetzt, davon sechs mit Tarifbeschäftigten.

Von den 30 neuen Planstellen des Jahres 2015 waren sieben als gesperrt gekennzeichnet. Von den 23 nach der Liste besetzten Planstellen verwendete das BfJ 15 für Tarifbeschäftigte. Auf 6,5 Planstellen führte es Beschäftigte, die nach der Liste bereits 2014 eine für das OLAF-Verfahren neu bewilligte Planstelle besetzten. In der Mehrheit der Fälle war die tatsächliche Besoldungs- oder Entgeltgruppe der Beschäftigten niedriger als die Wertigkeit der jeweiligen Planstelle. Die Differenz betrug bis zu vier Besoldungs- oder Entgeltgruppen.

Auf der Stellenbesetzungsliste führte das BfJ auch Personen, die nach den Angaben zur Funktion nicht oder nur in sehr geringem Umfang für das OLAF-Verfahren tätig waren. Dies galt zum Beispiel für die Aufgaben „Telefonauskunft, Serviceeinheit“, „Druckoperator Führungszeugnisse“, „Poststelle“, „Verwaltung“, „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Rechnungswesen“.

3.6 Information über die Verwendung der Stellen

Das BMJV bat in den Jahren 2015 und 2016 die Behörden seines Geschäftsreiches, die in dem jeweiligen Vorjahr neue Planstellen oder Stellen erhalten hatten, „mitzuteilen, ob die im Vorjahr für Ihr Kapitel neu bewilligten Planstellen/Stellen bestimmungsgemäß in jenem Haushaltsjahr verwendet worden sind. Eine anderweitige Verwendung der Planstellen/Stellen ist zu begründen. Fehlanzeige ist erforderlich.“

Das BfJ teilte jeweils mit, „dass diese Planstellen/Stellen bestimmungsgemäß im Haushaltsjahr verwendet worden sind“. Das BMJV verstand diese Mitteilung wegen des Wortlauts seiner Anfrage als Bestätigung dafür, dass die Planstellen oder Stellen, die verwendet wurden, bestimmungsgemäß verwendet wurden. Es deutete dies nicht als Auskunft, dass auch tatsächlich alle Planstellen oder Stellen verwendet wurden.

Da in beiden Jahren keine Behörde seines Geschäftsbereichs eine anderweitige Verwendung neuer Planstellen oder Stellen anzeigte, gab das BMJV auch keine Mitteilung an die Berichterstatter im Haushaltsausschuss.

Das BMJV erkundigte sich über die jährliche Anfrage zur anderweitigen Verwendung von Planstellen oder Stellen hinaus nicht nach dem Personalbedarf für das OLAF-Verfahren oder der Anzahl der für diesen Zweck nicht benötigten Planstellen. Es sah hierfür keinen Bedarf, da das BfJ aufgrund zahlreicher neuer Aufgaben einen hohen Personalbedarf habe. Es könne die für das OLAF-Verfahren nicht benötigten Planstellen für andere Aufgaben einsetzen, für die es nicht genug Personal erhalten habe. Eine Überausstattung mit Planstellen sei nicht zu befürchten.

3.7 Würdigung und Empfehlungen

3.7.1 Systematische Überschätzung des Personalbedarfs und zu hohe Stellenforderung

Bedeutendste Einflussgröße für den Personalaufwand des OLAF-Verfahrens ist die Anzahl der Anträge. Das BMJV legte seiner Personalbedarfsermittlung eine deutlich zu hoch prognostizierte Zahl zugrunde (siehe Tz. 2.5). Darüber hinaus forderte es bereits für das Jahr 2015 – das erste vollständige Kalenderjahr des neu eingeführten Verfahrens – eine Anzahl von Stellen, die es selbst erst „mittelfristig – mit gewachsener Akzeptanz des elektronischen Identitätsnachweises“ für erforderlich hielt. Damit stellte das BMJV bei der Haushaltsaufstellung erheblich überhöhte Stellenforderungen.

Der tatsächliche Personalbedarf betrug nur ungefähr 1/20 des vom BfJ zuvor geschätzten Umfangs und rund ein Zehntel der für das Verfahren vorhandenen Planstellen. Das BfJ hat es trotz dieser großen Abweichungen versäumt, nach der Betriebsaufnahme den tatsächlichen Personalbedarf anhand der Antragszahlen, des Anteils manuell zu bearbeitender Fälle und der Bearbeitungszeiten zu ermitteln und entsprechend anzupassen. Damit hätte es zumindest seinen Personalbedarf für die nähere Zukunft auf Basis verlässlicher Daten ermitteln können.

Das BfJ hätte das BMJV ausdrücklich auf die extreme Abweichung des tatsächlichen Personalbedarfs von dem Umfang der bewilligten Planstellen hinweisen müssen. Das BMJV ist gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber für die Stellenforderungen und ihre Verwendung verantwortlich. Es benötigt für sachgerech-

tes Handeln detaillierte Informationen über die tatsächlichen Verhältnisse in seinem nachgeordneten Bereich.

Für das BMJV musste allerdings auch ohne ausdrückliche Information durch das BfJ angesichts der sehr niedrigen Antragszahlen im OLAF-Verfahren offensichtlich sein, dass der Personalbedarf nur einen Bruchteil des zuvor ermittelten ausmachen konnte. Es hätte sich vom BfJ über den Sachverhalt ausführlich informieren lassen müssen.

3.7.2 Forderung zu zahlreicher und zu hoch bewerteter Planstellen

Ausweislich seiner Stellenbesetzungsliste hatte das BfJ mehr als die Hälfte der bewilligten Planstellen mit Tarifbeschäftigten besetzt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, warum es für das OLAF-Verfahren ausschließlich Planstellen für Beamte gefordert hatte. Dies gilt umso mehr, als es entgegen den VV zur BHO seit Jahren mehr als 100 Tarifbeschäftigte auf Planstellen führte.

Ferner hatte das BfJ Planstellen zu hoher Wertigkeit gefordert. Für die Beschäftigten, die es auf den Planstellen führte, wären in zahlreichen Fällen um bis zu vier Besoldungs- oder Entgeltgruppen niedriger bewertete Planstellen oder Stellen ausreichend gewesen.

3.7.3 Anderweitige Verwendung von Planstellen

Im Jahr 2015 verfügte das BfJ über 42 Planstellen für das OLAF-Verfahren, von denen es jedoch maximal fünf benötigte. Von den 37 überzähligen Planstellen besetzte es sieben in jenem Jahr noch nicht. Damit verwendete es rechnerisch 30 Planstellen anderweitig.

Direkt sichtbar ist die anderweitige Verwendung an folgenden Sachverhalten:

- Das BfJ verwendete 6,5 Planstellen im Jahr 2015 nur pro forma bestimmungsgemäß, da es die Beschäftigten bereits im Jahr 2014 auf damals für das OLAF-Verfahren neu bewilligten Planstellen geführt hatte. Diese Praxis führt eine sachgerechte Stellenbewilligung ad absurdum, denn das BfJ könnte so bei unverändertem Personalbedarf in jedem Jahr eine entsprechende Zahl neuer Stellen für das OLAF-Verfahren „verwenden“.

- Offensichtlich nicht bestimmungsgemäß verwendet hat das BfJ die Planstellen, deren Inhaber gemäß der Stellenbesetzungsliste Tätigkeiten ausübten, die nicht oder nur zu einem verschwindend geringen Teil dem OLAF-Verfahren zuzurechnen waren.

3.7.4 Unterlassene Information des Haushaltsausschusses

Angesichts der dargelegten anderweitigen Verwendung von Planstellen war es nicht zutreffend, als das BfJ dem BMJV im August 2016 mitteilte, dass alle neuen Planstellen und Stellen im Haushaltsjahr 2015 bestimmungsgemäß verwendet worden seien. Die hohe Anzahl anderweitig verwendeter Stellen hätte das BMJV zudem den Berichterstattern mitteilen müssen.

Die stillschweigende Verwendung der für das OLAF-Verfahren bewilligten Planstellen für andere Zwecke ist für den Haushaltsgesetzgeber intransparent. Der Informationsstand der Berichterstatter darf nicht auf überholten Prognosen beruhen. Eine sachgerechte Stellenbewilligung erfordert verlässliche Informationen über den Personalbedarf, idealtypisch auf Basis einer aktuellen Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Grundsätzen.

Für das OLAF-Verfahren hat der Haushaltsgesetzgeber neue Planstellen auf Basis einer Schätzung des Personalbedarfs bewilligt. Weichen wie in diesem Fall die tatsächlichen Verhältnisse später von der Schätzung gravierend ab, ist der Haushaltsausschuss hierüber zu informieren und soweit erforderlich die Stellenausstattung entsprechend anzupassen. Gerade weil bewilligte Planstellen und Stellen grundsätzlich keiner Zweckbindung unterliegen, darf das BMJV den Haushaltsausschuss nicht nur einmalig über zusätzlichen Personalbedarf informieren; es muss vielmehr auch wegfallenden Bedarf transparent machen. Lediglich auf der Basis von Schätzungen und unvollständigen Informationen kann die Stellenausstattung nicht sachgerecht fortgeschrieben werden. Im vorliegenden Fall hätte das BMJV dem Haushaltsausschuss zumindest den tatsächlichen Personalbedarf für das OLAF-Verfahren mitteilen und darlegen müssen, für welche anderen Zwecke es die nicht benötigten Planstellen verwendet hat. Das BMJV sollte dies unverzüglich nachholen.

Das BfJ sollte zuvor anhand der inzwischen verfügbaren Daten (tatsächliche Antragszahlen, Anteil manueller Bearbeitung und Bearbeitungszeiten) ermitteln, welchen Personalbedarf es für das OLAF-Verfahren tatsächlich hat. Auf

diese Weise kann es auch abschätzen, wie sich der Personalbedarf bei steigenden Antragszahlen entwickeln wird.

In angemessenen Zeitabständen ist der Gesamtpersonalbedarf des BfJ durch eine Personalbedarfsermittlung zu begründen.

Das BMJV sollte ferner ermitteln, wie viele Planstellen das BfJ für seine Beamtinnen und Beamten tatsächlich benötigt. Überzählige Planstellen wären sodann gemäß den Vorgaben in Stellen umzuwandeln.

3.8 Stellungnahme

3.8.1 Systematische Überschätzung des Personalbedarfs und zu hohe Stellenforderung

Das BMJV führte in seiner Stellungnahme aus, es habe den Personalbedarf seinerzeit auf der Grundlage der erwarteten Antragszahlen prognostiziert. Während der Haushaltsaufstellungsverfahren für die Haushalte 2014 und 2015 sei nicht absehbar gewesen, wie schnell und in welchem Umfang sich das OLAF-Verfahren etablieren würde. Ein Personalengpass bei einer hohen Nachfrage habe nach Auffassung des BMJV durch eine großzügige, wenn auch in der Nachschau erhöhte Stellenforderung vermieden werden müssen.

3.8.2 Forderung zu zahlreicher und zu hoch bewerteter Planstellen

Die Besetzung von Planstellen mit Tarifkräften bzw. mit Kräften einer niedrigeren Besoldungs- oder Entgeltgruppe sei darauf zurückzuführen, dass das BfJ als junge Behörde mit großem Aufgabenzuwachs jährlich zahlreiche Neueinstellungen vornehme. Hierbei würden vorrangig Tarifbeschäftigte oder relativ junge Beamtinnen und Beamte in niedrigen Entgelt- oder Besoldungsgruppen gewonnen. Viele neue Beschäftigte würden beim BfJ erstmalig in ein Beamtenverhältnis berufen. Die Planstellen seien daher erforderlich, um den Beschäftigten die Möglichkeit der Verbeamtung und langfristige Beförderungsmöglichkeiten zu bieten. Eine Verbeamtung werde grundsätzlich angestrebt, Tarifbeschäftigte würden daher nur vorübergehend und immer mit dem Ziel der Verbeamtung auf Planstellen geführt. Sofern im Einzelfall der Zweijahreszeitraum überschritten werde, sei dies nach Nummer 2.4 Satz 2 der VV zu § 49 BHO zulässig. Eine längere Besetzung von Planstellen mit Tarifbeschäftigten könne sich auch ergeben, wenn die Betroffenen noch nicht die Voraussetzungen für eine Verbeamtung der Bundeslaufbahnverordnung oder der internen Verbeam-

tungs-Leitlinien des BfJ¹⁷ erfüllen. Im Interesse eines ordnungsgemäßen Dienstbetriebs und einer adäquaten Personalentwicklung bedürfe es daher zwingend der vorhandenen Planstellen, eine Umwandlung in Stellen komme nicht in Betracht.

3.8.3 Anderweitige Verwendung von Planstellen

In seiner ersten Stellungnahme vom 9. November 2017 hat das BMJV die anderweitige Verwendung von für das OLAF-Verfahren bewilligten Planstellen in den Jahren 2014 und 2015 zunächst noch bestritten. Sofern einzelne Planstellen im jeweiligen Haushaltsjahr nicht bestimmungsgemäß verwendet werden konnten, seien sie bis zum Ende des jeweiligen Jahres nicht besetzt worden.

In den auf die Neubewilligung folgenden Haushaltsjahren sei es aus personalwirtschaftlichen Gründen erforderlich gewesen, Planstellen, die nicht für das OLAF-Verfahren benötigt wurden, zur Verstärkung anderer Bereiche des BfJ zu verwenden. Das Haus verzeichne seit seiner Gründung kontinuierlich erhebliche Aufgabenzuwächse in Form neuer Aufgaben oder steigender Fallzahlen, wodurch ein stetig steigender Personalbedarf begründet sei. Das BMJV habe keine Bedenken, dass das BfJ bewilligte Planstellen sachgerecht einsetze. Die ständig hohe Stellenbesetzungsquote zeige, dass es seinen tatsächlichen Personalbedarf kaum zu decken vermöge.

In seiner weiteren Stellungnahme vom 8. März 2018 räumte das BMJV nach eingehender Prüfung schließlich die anderweitige Verwendung von Planstellen durch das BfJ ein.

Der Bundesrechnungshof habe zu Recht festgestellt, dass 6,5 der im Jahr 2015 neu bewilligten Planstellen mit Beschäftigten besetzt wurden, die bereits auf der Besetzungsliste von 2014 aufgeführt waren. Das BMJV stimme daher dem Bundesrechnungshof zu, „dass das BfJ diese 6,5 Planstellen im Jahr 2015 somit wohl nur pro forma bestimmungsgemäß verwendete“. Jedenfalls führe dies nicht zu einer Befreiung von der Meldepflicht an den Haushaltsausschuss. Das BMJV habe das BfJ auf dem Erlasswege hierauf hingewiesen und dieses aufgefordert, dies bei künftigen Abfragen zur Stellenverwendung zu beachten.

Aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes habe das BMJV den Vorgang auch im übrigen hinterfragt und überprüft. Im Ergebnis habe das BfJ mit

¹⁷ Hauszugehörigkeit bzw. Zugehörigkeit zum Bundesdienst von fünf Jahren.

Schreiben vom 15. Februar 2018 mitgeteilt, dass von den im Haushaltsjahr 2014 bewilligten zwölf Planstellen tatsächlich nur 7,4 Stellen für Aufgaben des OLAF-Verfahrens verwendet worden sein. 4,6 Planstellen seien anderweitig verwendet worden. Von den im Haushaltsjahr 2015 bewilligten 30 Planstellen seien sieben gesperrt gewesen, die 23 weiteren seien anderweitig verwendet worden.

Derzeit würden für das OLAF-Verfahren 3 bis 5 Planstellen verwendet. In der Einführungsphase im Haushaltsjahr 2014 seien insgesamt 8,8 Planstellen – davon 7,4 neu bewilligte – für Aufgaben des OLAF-Verfahrens verwendet worden.

3.8.4 Unterlassene Information des Haushaltsausschusses

in seiner ersten Stellungnahme hatte das BMJV zunächst keine Information der Berichterstatter für erforderlich gehalten. Nach erneuter Überprüfung der Vorgänge begründete es die unterlassene Information der Berichterstatter für den Einzelplan 07 im Haushaltsausschuss in seiner zweiten Stellungnahme vom 8. März 2018 mit „der fehlerhaften Mitteilung des BfJ über diese anderweitige Verwendung der neu bewilligten Planstellen“. In dieser Stellungnahme kündigte das BMJV an, während der Gespräche zur Aufstellung des zweiten Regierungsentwurfs 2018 mit dem BMF zu klären, wie die Berichterstatter in geeigneter Form über die Richtigstellung informiert werden sollten.

Inzwischen hat das BMJV die Berichterstatter mittels der zum Berichterstattergespräch am 14. Mai 2018 bereitgestellten Unterlagen für die Haushaltsberatungen 2018 über die anderweitige Verwendung der Planstellen informiert. Das BMJV hat diese Information mit dem Hinweis verbunden, dass das BfJ für andere Aufgaben einen erheblichen Stellenbedarf habe und auf die Planstellen daher nicht verzichten könne.

Das BMJV hat die Berichterstatter ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Einnahmen aus dem OLAF-Verfahren mit gegenwärtig ungefähr 240 000 Euro pro Jahr noch erheblich hinter den erwarteten 5 Mio. Euro zurückbleiben.

Personalbedarfsermittlungen seien nach dem Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen des BMI nur bei optimierten Prozessen und Organisationsstrukturen durchzuführen. Personalbedarfsermittlungen seien daher erst nach Organisationsuntersuchungen durchzuführen. Mit

beidem sei das BfJ laufend befasst. Seit 2007 seien insgesamt 20 Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen – häufig vom Bundesverwaltungsamt – durchgeführt worden. Aufgrund des stetigen Aufgabenzuwachses sei es bislang nicht möglich gewesen, alle Bereiche solchen Untersuchungen zu unterziehen. Das BMJV stimme dem Bundesrechnungshof vollumfänglich zu, dass grundsätzlich der gesamte Personalbedarf durch eine Gesamtpersonalbedarfsermittlung zu begründen sei. Dies sei jedoch beim BfJ in absehbarer Zeit kaum durchführbar, gleichwohl werde dieses Ziel weiterhin verfolgt. Aktuell führe das BfJ auf der Grundlage einer durch das Bundesverwaltungsamt durchgeführten Organisationsberatung für den Geschäftsprozess Bundeszentralregister eine Personalbedarfsermittlung durch, in die auch das OLAF-Verfahren einbezogen werden solle.

In seiner Stellungnahme vom 8. März 2018 teilte das BMJV ergänzend mit, dass beim BfJ ein Bedarf von 757,5 Planstellen durch Personalbedarfsermittlungen nachgewiesen sei. Dies entspreche annähernd dem Stellensoll zum Stand des ersten Regierungsentwurfs für den Haushalt 2018 von 766,4 Planstellen und Stellen. Die Personalbedarfsermittlungen seien aufgrund der zahlreichen durch den Gesetzgeber dem BfJ übertragenen neuen Aufgaben (zum Beispiel Netzwerkdurchsetzungsgesetz, Ähnlichenservice im Bundeszentralregister, Schlichtungsstelle Luftverkehr, Verbraucherschlichtungsstelle, Haager Unterhaltsübereinkommen, EU-Kontenpfändungsverordnung) aber noch nicht vollständig. Es sei davon auszugehen, dass die noch ausstehenden Personalbedarfsermittlungen unverzüglich nachgeholt werden und dabei zumindest der Bedarf für die übrigen Planstellen¹⁸ nachgewiesen werde.

3.9 Abschließende Würdigung

3.9.1 Systematische Überschätzung des Personalbedarfs und zu hohe Stellenforderung

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für nicht plausibel, dass das BMJV bereits für das erste volle Jahr des OLAF-Verfahrens eine Anzahl von Stellen forderte, die für eine erst mittelfristig erwartete Antragsmenge ausreichend gewesen wäre.

¹⁸ Die Stellungnahme des BMJV bezieht sich – wie oben angegeben – noch auf 766,4 Stellen. Mit dem Haushalt 2019 wird das BfJ über 971,9 Planstellen und Stellen verfügen.

Er regt an, bei Stellenforderungen für neue Aufgaben künftig klarer darzustellen, inwieweit der Stellenbedarf von nicht genau vorhersagbaren Arbeitsmengen abhängig ist.

3.9.2 Forderung zu zahlreicher und zu hoch bewerteter Planstellen

Die Zahl der Planstellen, auf denen das BfJ Tarifbeschäftigte führt, ist seit 2014 deutlich angestiegen und liegt inzwischen in einer Größenordnung von 150 Planstellen.¹⁹ Diese Zahl erscheint trotz der vom BMJV angeführten Gründe hoch, insbesondere im Verhältnis zu der Zahl der mit Beamtinnen und Beamten besetzten Planstellen. Diese ist seit 2014 lediglich um 58,3 von 367,1 auf 425,4 Planstellen am 1. Juni 2018 angestiegen. Aus der Stellungnahme des BMJV, dass die rund 150 vom BfJ auf Planstellen geführten Tarifbeschäftigten – sobald sie die Voraussetzungen hierfür erfüllen – verbeamtet werden sollen, folgt, dass die Zahl der Beamtinnen und Beamten beim BfJ in Kürze deutlich ansteigen müsste.

Das BMJV sollte dauerhaft sicherstellen, dass das BfJ tatsächlich nur Tarifbeschäftigte länger als zwei Jahren auf Planstellen führt, die künftig verbeamtet werden sollen und können. Im Zuge der anstehenden Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen für die neuen Aufgaben des BfJ sollte auch ermittelt werden, welche Aufgaben dauerhaft von Beamtinnen und Beamten und welche von Tarifbeschäftigten erledigt werden sollen. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung beobachten.

3.9.3 Anderweitige Verwendung von Planstellen

Das BMJV hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der anderweitigen Verwendung von Planstellen, nachdem es sie zunächst bestritten hatte, nunmehr vollständig anerkannt.

3.9.4 Unterlassene Information des Haushaltsausschusses

Das BMJV ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zur Information der Berichterstatter zwar mit Verspätung, im Ergebnis aber gefolgt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMJV auch künftig die Berichterstatter informiert, wenn sich der Personalbedarf für einen bestimmten Zweck

¹⁹ 2017: 156,5; 2018: 148,5; Stand jeweils am 1. Juni.

nachträglich als niedriger heraus stellt als bei der Stellenbewilligung angenommen.

Das BMJV sollte sicherstellen, dass das BfJ die ausstehenden Personalbedarfs-ermittlungen baldmöglichst nachholt. Dies ist insbesondere mit Blick auf die dem BfJ mit den Haushaltsplänen für die Jahre 2018 und 2019 bewilligten außergewöhnlich vielen neuen Planstellen und Stellen von besonderer Bedeutung. Das Stellensoll des BfJ im Haushalt 2019 liegt mit 971,9 Stellen um 205,5 Stellen oder mehr als ein Viertel (+ 26,8 %) über dem des Jahres 2017.

Die Beanstandungen der Tz. 3.9 sind erledigt.

4 Kostendeckung

4.1 Einnahmen

4.1.1 Veranschlagung im Haushalt

Das BfJ verfügt über einen einheitlichen Haushaltstitel für sämtliche Gebühreneinnahmen (Titel 0718 111 01, Gebühren, sonstige Entgelte). Im Haushaltsplan ist nur der Titelanatz für das laufende Jahr näher aufgeschlüsselt. Unter anderen sind hier die Positionen „Einnahmen für die Erteilung von Führungszeugnissen“ und „Einnahmen aus Auskünften des GZR“ genannt. Die Einnahmen aus dem OLAF-Verfahren sind hierin enthalten und nicht gesondert ausgewiesen.

Die Gebühreneinnahmen des BfJ sind im Haushaltsplan (und in der Haushaltsrechnung) jeweils in einer Summe angegeben.

Für das Jahr 2014 plante das BMJV mit Gebühreneinnahmen aus dem OLAF-Verfahren von 509 000 Euro. Ab dem Jahr 2015 veranschlagte das BMJV – verglichen mit dem Haushalt des Jahres 2013 – zusätzliche Gebühreneinnahmen von jährlich 5 Mio. Euro.

Tabelle 4

**Für das OLAF-Verfahren zusätzlich veranschlagte Gebühreneinnahmen
des BfJ**

Haushalts- jahr	Für das OLAF-Verfahren zusätzlich veranschlagte Gebühreneinnahmen in Tausend Euro		
	gesamt	davon	
		Führungszeugnisse	Auskünfte aus dem GZR
2014	509	489	20
2015 ff	5 000	4 850	150

Quelle: 2. Regierungsentwurf zum Haushalt 2014 und Regierungsentwurf zum Haushalt 2015 i. V. mit den jeweiligen Beratungsunterlagen des BMJV für die Berichterstatter im Haushaltsausschuss.

Der Haushaltsgesetzgeber übernahm die Voranschläge des BMJV in den jeweiligen Haushaltsplan.

4.1.2 Tatsächliche Einnahmen

Die Gebühr für das Führungszeugnis oder die Auskunft aus dem GZR beträgt 13 Euro. Bei nicht elektronisch gestellten Anträgen vereinnahmen die Kommunen diesen Betrag. Ihnen verbleibt für die Aufnahme der Anträge auf Führungszeugnisse hiervon ein Anteil von 2/5 (5,20 Euro). Die übrigen 3/5 der Gebühr (7,80 Euro) leiten sie für Erstellung und Versand der Dokumente an das BfJ weiter. Bei Auskünften aus dem GZR beträgt der Anteil der Kommunen 3/8 (4,875 Euro), der Anteil des BfJ 5/8 (8,125 Euro).

Im OLAF-Verfahren, an dem die Kommunen nicht beteiligt sind, erhält das BfJ die vollständige Gebühr von 13 Euro. Die Antragstellenden entrichten diese über die Zahlfunktion des Verfahrens elektronisch per Kreditkarte oder Online-Überweisung²⁰. Diese Gebühreneinnahmen rechnet das BfJ gesondert ab. Dem OLAF-Verfahren wirtschaftlich zuzurechnen ist lediglich der Anteil, der bei klassisch gestellten Anträgen bei den Kommunen verbleibt. Nur diese Beträge,

²⁰ Für die Online-Überweisungen hat sich das BfJ dem Giropay-Verfahren angeschlossen. Die Antragsteller werden im Zuge des Antragsverfahrens über Giropay zum Online-Banking ihrer jeweiligen Bank weitergeleitet. Sie können dann die Gebühr mithilfe ihrer Zugangsdaten überweisen. Das BfJ erhält anschließend von der Bank eine Zahlungsbestätigung.

bei Führungszeugnissen 2/5 (5,20 Euro) und bei Auskünften aus dem GZR 3/8 (4,875 Euro), erhält das BfJ im OLAF-Verfahren zusätzlich.

Das BfJ nahm über die Zahlfunktion des OLAF-Verfahrens die nachfolgend aufgeführten Beträge ein. Es unterscheidet dabei nicht zwischen Führungszeugnissen und Auskünften aus dem GZR. Im Folgenden sind daher die dem OLAF-Verfahren zuzurechnenden Einnahmen mit dem höheren, bei den Führungszeugnissen geltenden Anteil berechnet. Die tatsächlichen Beträge sind nur unwesentlich niedriger.²¹

Tabelle 5

Einnahmen des BfJ im OLAF-Verfahren in Euro

Jahr	Im OLAF-Verfahren vom BfJ direkt eigenommene Gebühren	davon 2/5 durch das OLAF-Verfahren zusätzlich	Im Haushalt veranschlagt
2014 (ab 1.9.)	15 359	6 144	509 000
2015	95 214	38 086	5 000 000
2016	166 339	66 536	5 000 000
gesamt	276 912	110 766	10 509 000

Quelle: Einnahmen: Berechnung des Bundesrechnungshofes auf Basis der internen Gebührenabrechnung des BfJ. Haushaltsansätze: s. Angaben zu Tabelle 4.

Die vom BfJ durch das OLAF-Verfahren zusätzlich eingenommen Gebühren blieben damit im Jahr 2014 um 500 000 Euro und in den Jahren 2015 und 2016 um jeweils mehr als 4,9 Mio. Euro hinter den Haushaltsansätzen zurück. Wegen der fehlenden Aufschlüsselung ist diese Abweichung jedoch aus dem Haushalt oder der Haushaltsrechnung nicht ersichtlich. Die Gebühreneinnahmen des BfJ aus im herkömmlichen Verfahren beantragten Führungszeugnissen waren in den Haushalten der Vorjahre jeweils erheblich unterveranschlagt. So übertrafen die tatsächlichen Einnahmen den Haushaltsansatz im Jahr 2013 um 5,3 Mio. Euro. Aus diesem Grund konnte das BfJ trotz der fehlenden Einnahmen aus dem OLAF-Verfahren auch in den Haushaltsjahren ab 2014 für die

²¹ Auf die Auskünfte aus dem GZR entfallen ungefähr 1/6 der über das OLAF-Verfahren gestellten Anträge. Die dem OLAF-Verfahren zuzurechnenden Einnahmen sind wegen der abweichenden Gebührenaufteilung hierdurch im Jahr 2016 ungefähr 700 Euro geringer gewesen als in der Tabelle angegeben.

Erteilung von Führungszeugnissen insgesamt höhere Gebühreneinnahmen erzielen als veranschlagt.²²

4.2 Ausgaben

4.2.1 Personalausgaben

Die tatsächlich für das OLAF-Verfahren angefallenen Personalausgaben lassen sich überschlägig anhand der vom BMF veröffentlichten Kalkulationsgrundlagen für Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abschätzen.²³ Für einen Bediensteten des mittleren Dienstes betragen die Personalkosten einschließlich der personalbezogenen Sachkosten jährlich rund 70 000 Euro.²⁴ Auf der Grundlage des oben (Tz. 3.4) dargestellten Personaleinsatzes für das OLAF-Verfahren von fünf Vollzeitkräften ergeben sich laufende jährliche Personalausgaben von mindestens 350 000 Euro.²⁵

4.2.2 Sachausgaben

Für die Einrichtung des Verfahrens gab das BfJ in den Jahren 2013 und 2014 zusammen 1,43 Mio. Euro aus. IT-Ausgaben von 126 000 Euro im Jahr 2015 und 15 000 Euro im Folgejahr rechnete das BfJ der Weiterentwicklung des Systems zu.

Für ein auf seiner Internetseite verwendetes Informationsvideo über das Verfahren gab es im Jahr 2015 insgesamt 13 090 Euro aus.

Für die Einrichtung und erste Weiterentwicklung des Verfahrens wendete das BfJ damit in der Summe einmalig gut 1,5 Mio. Euro auf.

²² Dieser Effekt wurde im Jahr 2014 und in geringerem Umfang auch im Jahr 2015 noch dadurch verstärkt, dass das BfJ in diesen Jahren erhebliche Nachzahlungen der Kommunen vereinnahmte. Viele Kommunen hatten in den Vorjahren die dem BfJ zustehenden Gebührenanteile nur unvollständig abgeführt. (vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksachen 18/3300, Nr. 18 und 18/5387, S. 18).

²³ Schreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden vom 11. Mai 2016, Gz. II A 3 - H 1012-10/07/0001 :012.

²⁴ Durchschnittliche Bruttobezüge mittlerer Dienst im nachgeordneten Bereich: 40 653 Euro, dazu 29,3 % Versorgungszuschlag und rund 20 000 Euro personalbezogene Sachkosten. Letztere wurden für jede der Stellen, die das BfJ für das OLAF-Verfahren erhielt, pauschal im Haushalt veranschlagt. Sie sind unter anderem bestimmt für die Unterbringung, die Arbeitsplatzausstattung und Verbrauchsmaterialien.

²⁵ Zur Vereinfachung der überschlägigen Berechnung sind hier nur die Werte der untersten der drei beteiligten Laufbahngruppen angesetzt. Die tatsächlichen Personalkosten liegen somit noch höher.

Laufende Ausgaben für die Pflege und den Server-Betrieb des IT-Verfahrens entstanden dem BfJ bisher nicht. Für eine externe Dienstleistung bei der elektronischen Identifizierung zahlt das BfJ jährlich zwischen 2 000 und 4 000 Euro. Die laufenden Ausgaben für das Zahlverfahren lagen 2016 bei ungefähr 7 000 Euro. Insgesamt betrugen die jährlichen Sachausgaben für das laufende Verfahren demnach rund 10 000 Euro. Die aufgrund der niedrigen Antragszahlen bisher zu vernachlässigenden Portoaussgaben für Schriftverkehr erfasste das BfJ nicht gesondert.

4.3 Wirtschaftlichkeit des Verfahrens

Das BMJV erwartete aufgrund seiner Prognosen der Einnahmen und Ausgaben, dass „das Gesamtprojekt bereits 2017 einen positiven Beitrag zum Bundeshaushalt“ leisten würde.²⁶ BfJ und BMJV hatten bisher nicht die Einnahmen und Ausgaben des OLAF-Verfahrens gegenübergestellt und ermittelt, ob oder ab wann das Ergebnis des Verfahrens wirtschaftlich ist.

Die gesamten laufenden Personal- und Sachausgaben für das Projekt betrugen jährlich rund 360 000 Euro.²⁷

Einnahmen aus dem OLAF-Verfahren erzielte das BfJ im Jahr 2016 in Höhe von knapp 70 000 Euro. Dies waren rund 30 000 Euro mehr als im Vorjahr. Geht man davon aus, dass dieser Zuwachs auch im Folgejahr eintritt, sind für das Jahr 2017 Einnahmen von etwa 100 000 Euro zu erwarten.

Auf dieser Basis errechnet sich für das OLAF-Verfahren im Jahr 2016 ein laufender Ausgabenüberschuss von 290 000 Euro, für das Jahr 2017 von 260 000 Euro. Für den vom BMJV erwarteten insgesamt positiven Beitrag zum Bundeshaushalt müsste das BfJ nicht nur ein ausgeglichenes Verhältnis von laufenden Einnahmen und Ausgaben erzielen, sondern auch die Investitionsausgaben von 1,5 Mio. Euro aus Einnahmenüberschüssen decken.

4.4 Würdigung und Empfehlungen

Das OLAF-Verfahren ist für das BfJ bei weitem nicht kostendeckend. Die laufenden Einnahmen decken nicht die laufenden Ausgaben. Auch bei steigenden Antragszahlen liegt ein Beitrag zur Amortisation der Investitionskosten von

²⁶ Gesetzentwurf, S. 9.

²⁷ Berechnet auf Basis des vom BMJV angegebenen Personalbedarfs von fünf Vollzeitkräften. Unterstellt man einen Personalbedarf von drei Vollzeitkräften errechnen sich jährliche Ausgaben von 220 000 Euro.

rund 1,5 Mio. Euro noch in weiter Ferne. Zu beachten ist zudem, dass bei höheren Antragszahlen nicht nur die Einnahmen, sondern auch die nutzungsabhängigen Kosten des Verfahrens steigen.

Das BMJV hat versäumt, die Kostendeckung des OLAF-Verfahrens zu ermitteln. Es hätte prüfen müssen, ob das Verfahren nicht nur in der Prognose, sondern auch im Betrieb wirtschaftlich ist. Die erheblichen Abweichungen von den Haushaltsansätzen auf der Einnahmenseite hätte es für den Haushaltsgesetzgeber transparent machen müssen. Der Bundesrechnungshof bittet, dies unverzüglich nachzuholen.

Dringenden Handlungsbedarf sieht der Bundesrechnungshof aufgrund des geringen Kostendeckungsgrades. Dieser ist fiskalisch nicht dauerhaft hinnehmbar. In den zweieinhalb Jahren, in denen das OLAF-Verfahren in Betrieb ist, sind die Antragszahlen bisher zwar stetig gestiegen. Sie befinden sich jedoch noch immer auf einem derart niedrigen Niveau, dass auch in den kommenden Jahren noch keine Kostendeckung zu erwarten ist.

BfJ und BMJV können die geringe Nutzung des OLAF-Verfahrens daher nicht auf sich beruhen lassen. Sie sollten umgehend untersuchen, wie sich die Antragszahlen steigern lassen, und die entsprechenden Schritte einleiten, um das gesetzgeberische Ziel eines Nutzens für möglichst viele Bürgerinnen und Bürger und die Kostendeckung des Verfahrens zu erreichen.

4.5 Stellungnahme

Das BMJV räumte in seiner Stellungnahme vom 9. November 2017 ein, dass die tatsächlichen Einnahmen aus dem OLAF-Verfahren weit hinter den Prognosen zurück bleiben. Eine genauere Untergliederung der in Haushalt und Haushaltsrechnung dargestellten Gebühreneinnahmen hielt es ebenso wie eine Information des Haushaltsgesetzgebers für nicht erforderlich.

Eine isolierte Betrachtung der Kostendeckung des OLAF-Verfahrens hielt das BMJV für nicht sachgerecht, da es Ziel der Bundesregierung sei, den Bürgern im Zuge der E-Government-Initiative möglichst viele Onlinedienste der Verwaltung zu bieten. Deren Wert könne nicht allein monetär gemessen werden. Das OLAF-Verfahren sei nur ein Baustein eines Gesamtkonzeptes.

Es liege nicht in der Verantwortung von BMJV und BfJ, die Anwendbarkeit und Nutzung der eID-Funktion zu optimieren. Das hierfür zuständige BMI habe al-

lerdings ebenfalls erkannt, dass deren Nutzung hinter den Erwartungen zurückbleibe. Mit dem „Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises“²⁸ sollten gesetzliche Hürden einer flächendeckenden Nutzung der eID-Funktion gezielt abgebaut werden. Es bleibe abzuwarten, ob und inwieweit dies sich auf das OLAF-Verfahren auswirken werde.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMJV mit Schreiben vom 20. Dezember 2017 empfohlen, seine Haltung zur Information des Haushaltsausschusses noch einmal zu überdenken. Der Haushaltsgesetzgeber habe Planstellen und Haushaltsmittel für das OLAF-Verfahren auf der Grundlage der Prognosen des BMJV bewilligt, dass das Gesamtprojekt bereits 2017 einen positiven Beitrag zum Bundeshaushalt leiste. Über die gravierenden haushaltsrelevanten Planabweichungen sei der Haushaltsgesetzgeber daher zu informieren.

In seiner Stellungnahme vom 8. März 2018 kündigte das BMJV schließlich an, die Berichterstatte für den Einzelplan 07 in Absprache mit dem BMF über die Planabweichung bei den Gebühreneinnahmen zu informieren.

Inzwischen hat das BMJV die Berichterstatte mittels der zum Berichterstattegespräch am 14. Mai 2018 bereitgestellten Unterlagen für die Haushaltsberatungen 2018 über die niedrigeren Einnahmen aus dem OLAF-Verfahren informiert.

4.6 Abschließende Würdigung

Mit der Information der Berichterstatte über die Einnahmesituation beim OLAF-Verfahren ist das BMJV der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nunmehr gefolgt. Die Auswirkungen des inzwischen beschlossenen „Gesetzes zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises“ auf die Akzeptanz des OLAF-Verfahrens sollte das BMJV zu gegebener Zeit evaluieren. BMJV und BfJ bleiben aufgefordert, die Aktivitäten des BMI zur Förderung der eID-Funktion zu unterstützen und insbesondere die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für das OLAF-Verfahren fortzusetzen.

²⁸ BGBl. I vom 14. Juli 2017, S. 2310.

5 Abweichende Verfahren bei der Antragstellung

5.1 Rechtlicher Rahmen

Jeder Person, die das 14. Lebensjahr vollendet hat, wird auf Antrag ein Zeugnis über den sie betreffenden Inhalt des Registers erteilt (Führungszeugnis).²⁹ Dieser Antrag ist in der Regel persönlich bei der Meldebehörde zu stellen. Erfolgt die Antragstellung abweichend davon elektronisch, ist der Antrag unter Nutzung des im Internet angebotenen Zugangs unmittelbar bei der Registerbehörde zu stellen.³⁰

5.2 Online-Antragstellung bei Kommunen

5.2.1 Feststellungen

Dem BMJV war bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfes zur Einführung des OLAF-Verfahrens bekannt, dass einige Kommunen Anträge auf Führungszeugnisse auch online entgegennahmen. Eine Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände eines Bundeslandes erklärte gegenüber dem BMJV die Absicht seiner Kommunen, die Online-Beantragung von Führungszeugnissen anzubieten. Die Arbeitsgemeinschaft hielt dies – anders als das BMJV – nach der damaligen Fassung von § 30 BZRG für zulässig.

Das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft war Anlass für eine Diskussion des BMJV mit dem BMI über die Zulässigkeit der elektronischen Antragstellung. In deren Folge erarbeitete das BMJV wie unter Tz. 2.1 beschrieben den Gesetzentwurf zur Einführung des OLAF-Verfahrens. Seitdem ist in § 30 c BZRG klar gestellt, dass die Online-Antragstellung ausschließlich beim BfJ zulässig ist.

Eine Reaktion des BMJV auf das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft ist nicht dokumentiert. Bei einer Kommune, die für die Online-Antragstellung soweit ersichtlich lediglich die Angabe der persönlichen Daten und der Personalausweisnummer verlangte, erkundigte sich das BMJV im Jahr 2012 nach dem Umgang mit diesen Anträgen. Es hielt fest, die Online-Anträge würden dem Meldeamt wie ein Post- oder Faxeingang vorgelegt. Aus der Aktennotiz war nicht ersichtlich, in welcher Form in diesen Fällen der Identitätsnachweis er-

²⁹ § 30 BZRG.

³⁰ § 30c BZRG: „Erfolgt die Antragstellung abweichend von § 30 Absatz 2 oder Absatz 3 elektronisch, ist der Antrag unter Nutzung des im Internet angebotenen Zugangs unmittelbar bei der Registerbehörde zu stellen. Der Antragsteller kann sich bei der Antragstellung nicht durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen. (...)“.

bracht wurde. Weiterverfolgt hat das BMJV die Sache ausweislich der Akten nicht.

Das BMJV und das BfJ prüften auch nach der Inbetriebnahme des OLAF-Verfahrens nicht, ob Kommunen ebenfalls eine Online-Beantragung von Führungszeugnissen akzeptierten. Das BfJ erklärte, die Praxis der Antragstellung in den Meldebehörden nicht überwachen zu können. Beschwerden dazu gäbe es bisher keine. Es müsse davon ausgehen, dass die gesetzlichen Regelungen eingehalten werden.

Das BMJV verfolgte nicht, ob die Kommune, auf die es im Jahr 2012 aufmerksam geworden war, ihre Praxis eingestellt hatte. Auf Hinweis des Bundesrechnungshofes während seiner örtlichen Erhebungen, dass dies nicht der Fall sei, sagte es zu, der Sache nachzugehen und zu prüfen, ob das Vorgehen der Kommune mit dem BZRG vereinbar sei.

Nach Feststellung des Bundesrechnungshofes nahmen auch im Frühjahr 2017 noch zahlreiche Kommunen elektronische Anträge auf Führungszeugnisse entgegen. Im Freistaat Bayern nutzten 414 Kommunen hierfür das BayernPortal, ein zentrales E-Government-Portal der Bayerischen Staatsregierung. Es verwies zwar an zentraler Stelle auf das OLAF-Verfahren des BfJ, leitete die Nutzer aber alternativ auch zur Antragstellung auf Service-Portale der Kommunen.

In Mecklenburg-Vorpommern boten zum Beispiel die Landeshauptstadt Schwerin und die Verwaltungsgemeinschaft Grevesmühlen, in Hessen die Stadt Fulda Online-Anträge auf Führungszeugnisse an.

Die Kommunen verwendeten dafür häufig eine Software eines IT-Unternehmens, das sich auf Anwendungen für Meldeämter spezialisiert hat. Teilweise war für die Anträge ein neuer Personalausweis mit eID-Funktion erforderlich, teilweise reichte es offenbar, neben den persönlichen Daten die Nummer des Personalausweises anzugeben.³¹

Andere Städte wie Münster, Nürnberg und Velbert erläuterten auf ihren Internetseiten, dass der Antrag persönlich oder schriftlich mit beglaubigter Unterschrift zu stellen ist. Für die Online-Antragstellung verwiesen sie inklusive eines Links ausschließlich auf das OLAF-Verfahren des BfJ.

³¹ Die Funktionsfähigkeit dieser Verfahren konnte der Bundesrechnungshof nicht prüfen, da diese nur Bürgerinnen und Bürgern der jeweiligen Kommune zugänglich sind.

5.2.2 Würdigung und Empfehlung

Die kommunalen Angebote zur Online-Beantragung von Führungszeugnissen verstoßen gegen das BZRG, nach dem ein elektronischer Antrag unmittelbar beim BfJ zu stellen ist. Soweit die Kommunen bei ihren Verfahren nicht die eID-Funktion des neuen Personalausweises nutzen, bestehen erhebliche Zweifel an einer hinreichend sicheren Identifikation der Antragstellenden.

Die Angebote der Kommunen stehen praktisch in Konkurrenz zum OLAF-Verfahren. Es ist nicht auszuschließen, dass sie zu den niedrigen Antragszahlen und der mangelhaften Kostendeckung beim OLAF-Verfahren beitragen.

Das BMJV hat versäumt, darauf hinzuwirken, dass die Kommunen keine elektronischen Anträge auf Führungszeugnisse mehr entgegennehmen. Es hätte dies spätestens nach der gesetzlichen Klarstellung und der Inbetriebnahme des OLAF-Verfahrens tun müssen. Da dem BMJV das Interesse der Kommunen an elektronischen Anträgen bekannt war, musste es damit rechnen, dass diese ihre Angebote auch weiterhin betreiben würden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darf das BMJV diesen Zustand schon aus rechtlichen Erwägungen nicht dulden. Daneben gebietet auch sein fiskalisches Interesse, solche Konkurrenzangebote der Kommunen zum BfJ nicht zuzulassen.

Das BMJV sollte über die die Kommunalaufsicht führenden Länder nachdrücklich darauf hinwirken, dass die Kommunen das Bundesrecht einhalten und eigene Angebote zur Online-Beantragung von Führungszeugnissen einstellen.

5.2.3 Stellungnahme

Das BMJV teilte mit, das BfJ habe in Abstimmung mit dem BMJV bereits begonnen, Kommunen aufzufordern, parallele Online-Angebote einzustellen. Eine erste Kommune sei dieser Aufforderung bereits gefolgt. Die weiteren in der Prüfungsmitteilung genannten Kommunen würden ebenfalls auf die Gesetzwidrigkeit des Betreibens ihrer Online-Portale hingewiesen und zur Einstellung dieser Angebote aufgefordert.

Es wies zudem darauf hin, dass die Gemeinde respektive das Land für die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Identifizierung der Antragstellenden verantwortlich sind. Das BMJV und das BfJ fungierten insoweit nicht als Aufsicht der Kommunen.

5.2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Zuständigkeit der Länder für die Kommunalaufsicht ausdrücklich herausgestellt. Unabhängig davon sieht er jedoch das BfJ in der Pflicht, Länder bzw. Kommunen auf die Einhaltung von Bundesrecht hinzuweisen, wenn ihm in seinem Zuständigkeitsbereich Verstöße hiergegen bekannt werden.

Das BMJV ist der Bitte des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die betreffenden Kommunen aufgefordert, das Bundesrecht einzuhalten und eigene Angebote zur Online-Beantragung von Führungszeugnissen einzustellen.

Die Beanstandung ist erledigt.

5.3 Aushändigung von Führungszeugnissen durch das BfJ

5.3.1 Feststellungen

Die Meldebehörden übermitteln bei Ihnen gestellte Anträge auf Führungszeugnisse in der Regel automatisiert an das BfJ. Dieses fertigt die Führungszeugnisse auf einer Druckstraße und versendet sie auf dem Postweg. Das Verfahren ist weitgehend automatisiert. Parallel hierzu bietet das BfJ antragstellenden Personen die Möglichkeit, sich das Führungszeugnis von ihm persönlich aushändigen zu lassen. Dazu ist zuvor bei der zuständigen Meldebehörde persönlich ein Antrag zu stellen. Die Meldebehörde erfasst zwar die Daten, leitet diese jedoch nicht elektronisch an das BfJ weiter. Sie nimmt die Gebühr für das Führungszeugnis ein und händigt den bestätigten Originalantrag aus, den die Antragstellenden beim Besucherservice des BfJ vorlegen. Die Beschäftigten des Besucherservice prüfen erneut die Identität der Antragstellenden und erfassen deren Daten manuell. Damit wiederholen sie Arbeitsschritte, die bereits die Meldebehörde erledigt hat. Anschließend erstellen sie das Führungszeugnis, drucken es an einem Arbeitsplatzdrucker und händigen es aus. Diese Tätigkeiten erledigt das BfJ ansonsten automatisch bzw. durch den Postversand.

Das BfJ erklärte, dieser Service sei für Antragstellende notwendig, die sehr kurzfristig ein Führungszeugnis benötigten (z. B. bei Adoptionen). Antragstellende reisten hierfür aus dem gesamten Bundesgebiet an. Einen Nachweis für die Eilbedürftigkeit verlangt das BfJ allerdings nicht. Die übliche Bearbeitung und Versendung der Führungszeugnisse auf dem Postweg nehme je nach Antragsaufkommen ein bis zwei Wochen und damit mehr Zeit in Anspruch.

5.3.2 Würdigung und Empfehlungen

Die vom BfJ praktizierte persönliche Aushändigung von Führungszeugnissen führt bei den Behörden zu Doppelarbeit und zu manueller Arbeit, die ansonsten automatisiert erledigt wird. Die Anträge werden lediglich pro forma bei der Meldebehörde gestellt, praktisch entspricht das Verfahren mit Ausnahme der Gebührenerhebung einer unmittelbaren Antragstellung beim BfJ.

Das Verfahren ist auch für die Antragstellenden umständlich, da sie sowohl bei der Meldebehörde als auch bei der Registerbehörde persönlich vorstellig werden müssen.

Es sollte geprüft werden, inwieweit das aufwendige Verfahren zur persönlichen Aushändigung von Führungszeugnissen erforderlich ist und vereinfacht werden kann. Es könnte sich empfehlen, die persönliche Aushändigung zumindest auf Fälle nachgewiesener Eilbedürftigkeit zu beschränken.

5.3.3 Stellungnahme

Das BMJV führte in seiner Stellungnahme aus, die bisherige Vorgehensweise solle aus folgenden Gründen beibehalten werden: Nach den aktuellen gesetzlichen Regelungen ist eine unmittelbare Antragstellung beim BfJ nur zulässig, wenn sie nach § 30c BZRG elektronisch erfolgt bzw. wenn die antragstellende Person nach § 30 Absatz 3 BZRG außerhalb des Geltungsbereichs des BZRG wohnt. Im Rahmen dieser gesetzlichen Vorschriften stelle die Abholung des Führungszeugnisses beim BfJ nach vorheriger Antragstellung bei der Meldebehörde einen Service dar, der für antragstellende Personen, die das Führungszeugnis besonders dringend benötigen, eine Möglichkeit biete, auf den weder vom BfJ noch von den Antragstellenden beeinflussbaren Postlauf zu verzichten. Die Zahl der in 2017 persönlich abgeholten Führungszeugnisse belief sich auf rund 7 800. Auch im Hinblick darauf, dass dieses Verfahren für die Antragstellenden umständlich sei, werde hier regelmäßig auf den Nachweis der Eilbedürftigkeit verzichtet. Aus Sicht des BMJV spricht gerade die Tatsache, dass die betroffenen Personen dieses "aufwendige" Verfahren überhaupt auf sich nehmen, dafür, dass sie unter bestimmten zeitlichen oder anderen Zwängen stehen. Die Forderung eines Nachweises für die Eilbedürftigkeit sei für die antragstellenden Personen noch weniger nachvollziehbar als die jetzige Verfah-

rensweise. Auch für das BfJ bedeute eine Prüfung der Eilbedürftigkeit zusätzlichen Aufwand. Daher solle das bisherige Verfahren beibehalten werden.

5.3.4 Abschließende Würdigung

Das BMJV ist der Prüfbitte des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt. Die persönliche Aushändigung bindet erhebliche personelle Kapazitäten des BfJ, ohne dass es höhere Gebühreneinnahmen erhält als im Standardverfahren. Der Bundesrechnungshof bleibt – unabhängig von der Prüfung der Eilbedürftigkeit – bei seiner Empfehlung zu prüfen, ob das Verfahren vereinfacht werden kann. Die doppelte Antragsaufnahme bedeutet für alle Beteiligten unnötigen Zusatzaufwand, den das BfJ im Gegensatz zu den Kommunen ohne Vergütung erbringen muss. Sofern die Einbeziehung der Kommunen gleichwohl beibehalten wird, könnte ggf. über eine zusätzliche Bearbeitungsgebühr des BfJ nachgedacht werden.

Der Bundesrechnungshof schließt diesen Punkt trotz des Dissenses ab und behält sich vor, sie bei einer späteren Prüfung erneut aufzugreifen.

6 Medienbruchfreie Kommunikation

6.1 Ausgangslage

Die Bundesregierung hat in ihrem Programm „Digitale Verwaltung 2020“³² erklärt, Ziele seien „eine effiziente elektronische Verwaltungsarbeit im Bund und medienbruch- sowie barrierefreie digitale Verwaltungsverfahren, die sich an den Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger sowie dem Bedarf der Wirtschaft und nicht nur an Fachzuständigkeiten der Behörden orientieren. Es soll zukünftig Standard werden, dass die öffentliche Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger auch elektronisch erreichbar ist. (...) In diesen Fällen können dann noch einfachere und nutzerfreundlichere elektronische Verfahren genutzt werden.“ Für Bürgerinnen und Bürger sowie Behörden ergäben sich damit Vorteile, u. a. eine effiziente und papierlose (medienbruchfreie) Antragsbearbeitung.³³

Das OLAF-Verfahren ist ein Vorzeigeprojekt des Programms „Digitale Verwaltung 2020“ und steht für eine effiziente, papierlose sowie medienbruchfreie

³² Programm der Bundesregierung „Digitale Verwaltung 2020“; Herausgeber BMI; Stand September 2014.

³³ Digitale Verwaltung 2020, 2.4.6 Online-Antrag für Führungszeugnisse (OLAF).

Antragsbearbeitung. Auch der Projektsteckbrief³⁴ zum Programm (siehe Anlage 1) beschreibt als Ziele u. a. eine medienbruchfreie Verarbeitung von Online-Anträgen sowie eine elektronische Kommunikation bei Beanstandung und Zurückweisung.

6.2 Feststellungen

Bei der Online-Beantragung eines Führungszeugnisses oder einer Auskunft aus dem GZR können die Antragstellenden am Ende der Datenerfassung ein Benutzerkonto einrichten. Er erhält automatisch den Hinweis, dass der Antrag mit dem Benutzerkonto verknüpft wird, um den Bearbeitungsstand abfragen zu können.

Das Benutzerkonto ermöglicht dem BfJ eine sichere elektronische Kommunikation für Rückfragen oder die Nachforderung von Unterlagen. Die Nutzer erhalten eine E-Mail mit der Aufforderung, die eigentliche Nachricht in dem passwortgeschützten Benutzerkonto einzusehen. Nachzureichende Unterlagen können sie in dem Benutzerkonto wie bei der elektronischen Antragstellung hochladen. Die Antragstellenden können das Benutzerkonto jederzeit selbst löschen. Sofern das Benutzerkonto innerhalb von sechs Wochen nach abschließender Bearbeitung des Antrags nicht erneut genutzt wird, löscht das BfJ das Konto automatisch. Die Antragstellenden erhalten dazu eine Vorankündigung.

Das Anlegen des Benutzerkontos ist freiwillig und nur an dieser Stelle im Verfahren möglich. Nachträglich kann kein Benutzerkonto zu dem gestellten Antrag angelegt werden. Die Antragstellenden gehen an diesem Punkt im Verfahren davon aus, den Antrag vollständig und korrekt gestellt zu haben. Das BfJ vermutet, viele Nutzer sähen deshalb nicht die Notwendigkeit, ein Benutzerkonto einzurichten, auch wollten sie mutmaßlich zusätzliche Konten mit Passwörtern vermeiden. In der Verwaltungspraxis zeigt sich jedoch, dass das BfJ häufiger Nachweise, z. B. über eine Gebührenbefreiung nachfordern muss. Bei einem fehlenden Benutzerkonto muss es sich per Post an die Antragstellenden wenden. Dazu müssen die Beschäftigten aus dem Verfahren zur Office-Anwendung Word wechseln, den Brief manuell erzeugen und kuvertieren. Weitere Nachweise müssen die Antragstellenden nun ebenfalls auf dem Postweg an das BfJ senden, so dass sich die Bearbeitungszeiten erheblich verlängern.

³⁴ Digitale Verwaltung 2020, Anhang B Projektsteckbriefe; Online-Antrag für Führungszeugnisse (OLAF).

6.3 Würdigung und Empfehlung

Das OLAF-Verfahren soll eine bürgerfreundliche und effiziente Verwaltung fördern und auf allen Seiten den Aufwand reduzieren. Der Bearbeitungswechsel von einem speziellen Online-Verfahren zu Office-Anwendungen (Word) und schließlich zum klassischen Postweg hebt jedoch die Vorteile des Online-Verfahrens weitgehend wieder auf. Das OLAF-Verfahren hält damit nicht die eigenen Vorgaben und Ziele der Bundesregierung ein.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht Handlungsbedarf, sowohl den damit verbundenen Aufwand des BfJ als auch den der Antragstellenden zu reduzieren. Er hält es daher für zweckmäßig, das Einrichten eines Benutzerkontos zur Pflicht zu machen. Es ist davon auszugehen, dass Antragstellende, die sich bewusst für ein Online-Verfahren entscheiden, auch diesem offen gegenüberstehen.

6.4 Stellungnahme

Das BMJV teilte in seiner Stellungnahme mit, eine Überprüfung habe ergeben, dass durchschnittlich nur 4 % der Anträge auf Führungszeugnisse und 11 % der Anträge auf Erteilung eines Auszugs aus dem Gewerbezentralregister zu einer Rückfrage führen. Das BfJ habe sich bei der Entwicklung des OLAF-Verfahrens bewusst gegen die verpflichtende Einrichtung eines Benutzerkontos entschieden, weil eine solche die Bürger eher von der Nutzung des Online-Portals abschrecken könnte.

Zwar erscheine eine technische Anpassung grundsätzlich möglich, dies hätte jedoch nicht unerhebliche Entwicklungskosten zur Folge. Dies hänge damit zusammen, dass das gegenwärtige Verfahren nicht für die regelmäßige Vorabregistrierung angelegt wurde. Durch die Betreuung der Benutzerkonten für alle Antragstellenden gegenüber dem heutigen optionalen Ansatz würden sich zudem der Personalaufwand für die IT erhöhen. Inwieweit diese Anpassung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und aus Gründen der Verwaltungseffizienz (ggf. Verlust von OLAF-Nutzern) zweckmäßig wäre, stehe in Frage.

6.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das OLAF-Verfahren auch bei Rückfragen möglichst medienbruchfrei sein sollte. Auch prozentual wenige Rückfragen können bei einem Massenverfahren – zu dem das OLAF-Verfahren langfristig ja werden soll – nennenswerten zusätzlichen Personal- und Verwaltungsaufwand bedeuten. In Anbetracht der hohen Entwicklungskosten zur technischen Anpassung, sollte hilfsweise zunächst der Hinweis auf das Benutzerkonto und dessen Vorteile in dem Onlineformular deutlicher hervorgehoben werden.

Die Beanstandung ist erledigt.

7 Verwendung von Scan-Dateien des Personalausweises

7.1 Rechtlicher Rahmen

Wird ein Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt, können nach § 5 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG) die vorzulegenden Nachweise elektronisch eingereicht werden, es sei denn, dass durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist oder die Behörde für bestimmte Verfahren oder im Einzelfall die Vorlage eines Originals verlangt. Die Behörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, welche Art der elektronischen Einreichung zur Ermittlung des Sachverhalts zulässig ist.³⁵

Nach § 20 PAuswG³⁶ kann der Inhaber seinen Ausweis bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen als Identitätsnachweis und Legitimationspapier verwenden. Außer zum elektronischen Identitätsnachweis darf der Ausweis durch öffentliche und nichtöffentliche Stellen weder zum automatisierten Abruf personenbezogener Daten noch zur automatisierten Speicherung personenbezogener Daten verwendet werden.

Die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten aus dem Ausweis oder mithilfe des Ausweises darf gemäß §14 PAuswG ausschließlich erfolgen durch zur Identitätsfeststellung berechnigte Behörden (§§ 15 bis 17 PAuswG) und öffentliche und nichtöffentliche Stellen (§§ 18 bis 20 PAuswG).

³⁵ § 5 des EGovG vom 25. Juli 2013.

³⁶ Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz - PAuswG) vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346), in der Fassung des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666).

Die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten aus oder mithilfe des Ausweises darf nur über die dafür vorgesehenen Wege erfolgen. Dies sind für nichtöffentliche und öffentliche Stellen der elektronische Identitätsnachweis und für zur hoheitlichen Identitätsfeststellung berechnigte Behörden der Abruf der elektronisch gespeicherten Daten einschließlich der biometrischen Daten. Weitere Verfahren z. B. über die optoelektronische Erfassung („scannen“) von Ausweisdaten oder den maschinenlesbaren Bereich sollen ausdrücklich ausgeschlossen sein. Dabei ist nicht die bildliche Erfassung des Ausweises generell ausgeschlossen, wohl aber die Weiterverarbeitung seiner Daten z. B. durch OCR-Software^{37, 38}.

Nach Aussage des BMI vom Februar 2013 besteht kein grundsätzliches Kopierverbot.³⁹ Allerdings muss die Erstellung einer Kopie erforderlich sein. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob nicht die Vorlage des Personalausweises und ggf. die Anfertigung eines entsprechenden Vermerks (z. B.: „Personalausweis hat vorgelegen“) ausreichend ist. Die Kopie darf ausschließlich zu Identifizierungszwecken verwendet werden und muss als solche erkennbar sein. Daten, die nicht zur Identifizierung benötigt werden, können und sollen von den Betroffenen auf der Kopie geschwärzt werden. Dies gilt insbesondere für die auf dem Ausweis aufgedruckte Zugangs- und Seriennummer. Die Betroffenen sind auf die Möglichkeit und Notwendigkeit der Schwärzung hinzuweisen. Die Kopie ist vom Empfänger unverzüglich zu vernichten, sobald der mit der Kopie verfolgte Zweck erreicht ist. Eine automatisierte Speicherung der Ausweisdaten ist nach dem PAuswG unzulässig.

Mit Urteil vom 28. November 2013 hat das Verwaltungsgericht Hannover präzisiert, unter welchen Umständen ein Verbot greift: Das vorliegend „praktizierte Verfahren des Scannens und Speicherns von Personalausweisen stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Personalausweisgesetzes dar“, das gesetzliche Verbot schließe die Möglichkeit aus, dass der Ausweisinhaber eine Einwilligung erteilt. Ist der Ausweis-

³⁷ Texterkennung oder auch Optische Zeichenerkennung (englische Abkürzung OCR von englisch optical character recognition, selten auch: OZE) ist ein Begriff aus der Informationstechnik und bezeichnet die automatisierte Texterkennung innerhalb von Bildern.

³⁸ Vgl. Hornung / Möller, Kommentar zum PAuswG (München 2011), § 14 PAuswG Rdnr. 6 und BT-Drs. 16/10489, S. 40 vom 07. Oktober 2008: Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften.

³⁹ Schreiben des BMI vom 1. Februar 2013 zur Zulässigkeit der Vervielfältigung von Pässen und Personalausweisen; Az: IT4-20105/9#2.

inhaber bei der Identifizierung anwesend, sei nach Auffassung des BMI mangels Bedarf die Erstellung einer Kopie grundsätzlich unzulässig.⁴⁰

7.2 Feststellungen

Seit dem Jahr 2010 werden elektronische Personalausweise ausgegeben. Bei den Personalausweisen, die vor dem 22. Juni 2012 ausgegeben wurden, kann der Geburtsname nicht elektronisch ausgelesen werden.

Die Eintragungen im BZR orientieren sich an den Geburtsnamen der Personen. Für die Beantragung eines Führungszeugnisses ist daher der Geburtsname der antragstellenden Person zwingend in geeigneter Weise nachweisen. Dies geschieht in der Regel durch eine eingescannte Geburtsurkunde. Einen eingescannten Personalausweis akzeptiert das BfJ stillschweigend, will diesen Hinweis jedoch nicht an die Antragstellenden geben, da es rechtlich nicht zulässig sei. Dabei bezieht es sich auf das Urteil des VG Hannover⁴¹. Die Scan-Datei stellt eine Kopie der Geburtsurkunde oder des Personalausweises dar. Die darin enthaltenen Daten werden nicht über eine Texterkennung weiter verarbeitet. Im OLAF-Verfahren wird die Datei nur für die Zeit der Antragsbearbeitung gespeichert. Sechs Wochen nach Versendung des Führungszeugnisses werden diese Daten gelöscht. Einigen Antragstellenden liegen keine Geburtsurkunden oder andere geeignete Nachweise vor, so dass sie zur Vervollständigung ihres Antrages trotz freigeschalteter eID-Funktion des Personalausweises die Meldebehörde aufsuchen müssen.

Da der Personalausweis höchstens zehn Jahre gültig ist (§ 6 PAuswG), werden die letzten Personalausweise ohne auslesbaren Geburtsnamen im Jahr 2022 ersetzt sein.

7.3 Würdigung und Empfehlung

Sofern ein Verwaltungsverfahren wie OLAF elektronisch durchgeführt wird, haben die Antragstellenden aufgrund des EGovG das Recht, die vorzulegenden Nachweise elektronisch einzureichen. In den Fällen, in denen die eID-Funktion den Geburtsnamen nicht überträgt, sollte den Antragstellenden die Möglichkeit eingeräumt werden, den Personalausweis als Nachweis zu nutzen. Das Scannen von Ausweisdaten ist nicht generell ausgeschlossen, wohl aber deren Wei-

⁴⁰ VG Hannover, Urteil vom 28. November 2013, Az. 10 A 5342/11.

⁴¹ Vgl. VG Hannover, Urteil vom 28. November 2013, Az. 10 A 5342/11.

terverarbeitung. Auch nach Auffassung des BMI besteht kein grundsätzliches Kopierverbot. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Kopie sind im vorliegenden Fall erfüllt, da die Scan-Datei ausschließlich zur Identifizierung verwendet wird und eindeutig als Kopie erkennbar ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es vertretbar, wenn das BfJ als zur Identitätsfeststellung berechnete Behörde Antragstellende künftig auf die Möglichkeit hinweist, den Geburtsnamen durch einen Scan des Personalausweises nachzuweisen. Personen mit einem unzulänglich auslesbaren Personalausweis würde damit die Online-Beantragung erleichtert oder sogar erst ermöglicht. Ein automatisierter Abruf personenbezogener Daten durch das BfJ ist beim OLAF-Verfahren ausdrücklich gewünscht. Die übermittelten Daten liegen ohnehin bereits beim BfJ vor. Der Ausweisinhaber ist zur Identifizierung bei diesem Verfahren nicht persönlich anwesend. Demnach liegen die Umstände, unter denen das VG Hannover ein Verbot ausgesprochen hat, in diesem Fall nicht vor.

Der Standpunkt des BfJ sollte unter diesen Gesichtspunkten erneut betrachtet und ein entsprechender Hinweis im Onlineformular erwogen werden.

7.4 Stellungnahme

Das BMJV äußerte in seiner Stellungnahme gegen den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, Antragstellende zum Beleg des Geburtsnamens auf die Möglichkeit einer Übermittlung eines eingescannten Ausweises hinzuweisen, keine grundsätzlichen Bedenken. Es wies darauf hin, dass sich zwischenzeitlich der in der Prüfungsmitteilung zitierte § 20 Absatz 2 PAuswG⁴² geändert hat. Dieser lautet nun: "Der Ausweis darf nur vom Ausweisinhaber oder von anderen Personen mit Zustimmung des Ausweisinhabers in der Weise abgelichtet werden, dass die Ablichtung eindeutig und dauerhaft als Kopie erkennbar ist. Andere Personen als der Ausweisinhaber dürfen die Kopie nicht an Dritte weitergeben. Werden durch Ablichtung personenbezogene Daten aus dem Personalausweis erhoben oder verarbeitet, so darf die datenerhebende oder -verarbeitende Stelle dies nur mit Einwilligung des Ausweisinhabers tun. Die Vorschriften des allgemeinen Datenschutzrechts über die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten bleiben unberührt."

⁴² Geändert am 15. Juli 2017 durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises (BGBl I 2017, 2310).

Ein Ablichten umfasse nach der Gesetzesbegründung⁴³ auch das Einscannen. Das Personalausweisgesetz stehe daher der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Praxis nicht mehr entgegen. Allerdings sei die Übermittlung eines eingescannten Personalausweises für sich genommen keine hinreichend sichere Identifizierungsmethode. Der eigentliche Identitätsnachweis sei über die eID-Funktion zu führen, weil nur diese eine 2-Faktor-Authentifizierung (Besitz am Ausweis und Kenntnis der PIN) beinhalte. Einen eingescannten Personalausweis zu übersenden, könne also lediglich den Geburtsnamen belegen, während die eigentliche Identifizierung über den elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG geschehen müsse.

Die Vorgehensweise sei beim BfJ bereits geändert. Eine Änderungsanforderung, die zur Aufnahme eines entsprechenden Hinweises im Online-Portal führen soll, sei auf den Weg gebracht.

7.5 Abschließende Würdigung

Das BMJV ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Mit der zwischenzeitlichen Änderung des § 20 Absatz 2 PAuswG ist dessen Rechtsauffassung vom Gesetzgeber klargestellt. Die Scan-Datei des Personalausweises soll auch nach der Empfehlung des Bundesrechnungshofes lediglich den Geburtsnamen nachweisen. Eine sichere Identifizierung muss unbestritten weiterhin über die eID-Funktion ausgeführt werden.

Die Beanstandung ist erledigt.

8 Statistikfunktion

8.1 Feststellungen

Das BMJV betreibt das BZR und das GZR mittels eines seit Jahren eingeführten IT-Systems (Fachverfahren). Aus diesem Fachverfahren ermittelt das BfJ Mengendaten, wie die Gesamtzahl der Anträge auf Führungszeugnisse und Auskünfte aus dem GZR. Ferner stellt es auf diese Weise für beide Register jeweils die Zahl der gebührenbefreiten Anträge, die Zahl der über das OLAF-Verfahren eingegangenen Anträge und der wiederum in dieser Untergruppe gebührenbefreiten Anträge fest.

⁴³ Siehe BT-Drucks. 18/11279, S. 27.

Das OLAF-Verfahren verfügt ebenfalls über eine Statistikfunktion (OLAF-Statistik). Diese liefert Mengendaten unter anderem für folgende Kategorien:

- Führungszeugnis-Anträge, die an den Dialog weitergeleitet werden
- Führungszeugnis-Anträge, die ohne manuelle Bearbeitung an den Dialog weitergeleitet werden
- Anträge mit Gebührenbefreiungsantrag
- Anträge auf erweitertes Führungszeugnis

Aus den Angaben der OLAF-Statistik ließ sich die Gesamtzahl der über das Verfahren verarbeiteten Anträge nicht zweifelsfrei ermitteln. Das BfJ verfügte nicht über eindeutige Definitionen, welche Fallgruppen zu den einzelnen von der OLAF-Statistik ausgewiesenen Kategorien zählten. Widersprüche der aus der OLAF-Statistik gewonnenen Angaben zu den Zahlen aus dem Fachverfahren ließen sich nicht aufklären. Das BfJ schätzte die Zahlen aus dem Fachverfahren als verlässlich ein. Es ging davon aus, dass die aus seiner Sicht noch nicht ausgereifte OLAF-Statistik fehlerhafte Zahlenangaben liefern könnte.

8.2 Würdigung und Empfehlungen

Die Widersprüche in den dem BfJ vorliegenden Zahlenangaben erschweren eine verlässliche Analyse der Mengendaten. Die Werte der OLAF-Statistik sind bereits aufgrund der nicht vorliegenden eindeutigen Definitionen der Kategorien nur sehr eingeschränkt verwendbar. Die praktischen Folgen dieser Mängel sind aufgrund der sehr niedrigen Antragszahlen im OLAF-Verfahren gegenwärtig noch gering. Bei höheren Antragszahlen würden diese Defizite jedoch eine sachgerechte Kapazitäts- und Personalplanung erheblich erschweren. Diese erfordert zum Beispiel verlässliche Zahlen über die manuell zu bearbeitenden Anträge und eventuelle Veränderungen ihres Anteils. Mit deren Hilfe ließe sich z. B. ermitteln, ob bestimmte Maßnahmen dazu beitragen, dass weniger Anträge manuell bearbeitet werden müssen, wie hoch der genaue Zeitaufwand für die manuelle Bearbeitung pro Antrag ist. Wenn das OLAF-Verfahren sich wie geplant zu einem echten Massenverfahren entwickelt, sind diese Angaben für einen wirtschaftlichen Betrieb bedeutsam.

Das BfJ sollte daher analysieren, welche Fälle die OLAF-Statistik in den einzelnen Kategorien zählt. Eventuelle Fehler der OLAF-Statistik sollte es beseitigen soweit dies mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Diese Aufgabe ist nicht vorrangig; mittelfristig sind für eine sachgerechte Steuerung des Verfahrens jedoch verlässliche Zahlenangaben erforderlich.

8.3 Stellungnahme

Das BMJV teilte mit, dem BfJ sei bekannt, dass die Statistikfunktion des OLAF-Verfahrens teilweise keine verlässlichen Daten liefere. Für Betrieb und Analyse werde daher auf die bisher fachlich als ausreichend angesehenen Zahlen aus dem Register-Fachverfahren zurückgegriffen. Mittelfristig solle die Statistikfunktion überarbeitet werden.

8.4 Abschließende Würdigung

Das BfJ will die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen; die Beanstandung ist erledigt.

9 Fachaufsicht des Bundesministeriums

9.1 Rechtlicher Rahmen

Zu den wesentlichen Aufgaben des BMJV gehört, Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich wahrzunehmen (§ 3 Absatz 1 Satz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO). Wesentliches Element der Führung und Kontrolle ist die Fachaufsicht, die ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln sicherstellen soll.⁴⁴

9.2 Feststellungen

Bei unseren Erhebungen erklärte das BMJV, sein Fachreferat schaffe für das OLAF-Verfahren den rechtlichen Rahmen. Die technische Umsetzung liege ausschließlich beim BfJ. Das Konzept habe das BfJ selbständig aufgesetzt. Das BMJV habe vierteljährlich die Berichte des IT-Lenkungsausschusses erhalten. Strukturelle Probleme gäbe es aus Sicht des BMJV nicht. Schwierigkeiten seien bisher eher mit der IT aufgetreten und vom BfJ selbst behoben worden. Das OLAF-Verfahren laufe grundsätzlich fehler- und beschwerdefrei. Die Zahl der

⁴⁴ § 3 Abs. 1 Sätze 3 und 4 der GGO vom 1. Juni 2011.

über das OLAF-Verfahren gestellten Anträge entwickle sich leider nicht wie prognostiziert. Die Ursachen für die Diskrepanz zwischen Prognose und dem Ist-Wert kenne das BMJV nicht. Der elektronische Personalausweis werde nicht so angenommen wie erwartet, aber ein Zuwachs sei zu verzeichnen. OLAF gelte als Vorzeigeprojekt für das E-Government und entspräche damit der Forderung der Europäischen Union nach elektronischen Verfahren für die Bürgerinnen und Bürger. Das Verfahren funktioniere und mache keine Probleme, so dass es keinen Anlass gebe, bereits jetzt zu evaluieren und Abweichungen von den Erwartungen bei Antragszahlen, Personalbedarf und Einnahmen (s. Tzn. 2, 3 und 4) nachzugehen. Eine Evaluierung sei frühestens nach vier Jahren geplant.

9.3 Würdigung und Empfehlung

Die regelmäßigen Protokolle des IT-Lenkungsausschusses sind eine gute Grundlage, um strukturierte, verlässliche und aktuelle Informationen für eine Fachaufsicht zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrechnungshof stellte jedoch fest, dass das BMJV seine Fachaufsicht gegenüber dem BfJ in diesem Projekt nicht vollumfassend wahrnimmt. Die Abweichungen zwischen der Prognose der Fallzahlen und den tatsächlichen Anträgen nahm das BMJV zwar zur Kenntnis, ging jedoch den möglichen Ursachen nicht nach. Nach Ansicht des Bunderechnungshofes hätte das BMJV begleitend evaluieren sollen, inwieweit das Projekt das angestrebte Ziel erreicht und ob Prognose und aktueller Stand der Maßnahme übereinstimmen. Ziel sollte es dabei sein, gerade bei neuen Verfahren die laufende Maßnahme eng zu begleiten, ggf. anzupassen und zu optimieren. Das BMJV sollte seine Fachaufsicht gegenüber dem BfJ intensiver wahrnehmen.

9.4 Stellungnahme

Das BMJV erklärte in seiner Stellungnahme, zu Beginn von OLAF hätten weder Erfahrungswerte noch substantiiertes Zahlenmaterial vorgelegen, das orientierungsweise zu Evaluationszwecken zur Verfügung gestanden hätte. Es habe sich daher zunächst ein regulärer Betrieb etablieren müssen, der tragfähiges Zahlenmaterial für die Beurteilung des Verfahrens liefern konnte. Nach einer nur zweijährigen Betriebsdauer habe dieses Zahlenmaterial noch nicht vorgelegen. Der vom Normenkontrollrat üblicherweise gewählte und mithin für neue

Projekte anerkannte Evaluierungszeitraum betrage vier Jahre. Für eine außerordentliche Prüfung habe es keinen Anlass gegeben, da das OLAF-Verfahren nach Inbetriebnahme reibungslos funktioniert habe.

Die Frage der niedrigen Antragszahlen hätte zudem mit einer Evaluierung nicht behoben werden können, da sie in erster Linie auf der mangelnden Akzeptanz der eID-Funktion, insbesondere der fehlenden Freischaltungen beruhen. Dies werde u. a. dadurch belegt, dass sämtliche Werbemaßnahmen des BfJ auf unterschiedlichen Ebenen und bei verschiedenen Zielgruppen nicht den erwünschten Erfolg gebracht hätten, die Antragszahlen erheblich anzuheben. Die Nutzung und Verbreitung der eID-Funktion liege nicht in der Hand des BMJV, sondern in der Verantwortung des BMI. Gleichwohl werde das BMJV die Anregung des Bundesrechnungshofes aufnehmen und das OLAF-Verfahren engmaschiger begleiten.

9.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom BMJV zugesagte zukünftig engmaschigere Begleitung des OLAF-Verfahrens; die Beanstandung ist erledigt.

10 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

10.1 Feststellungen

Das BfJ hat das OLAF-Verfahren fristgerecht eingerichtet und in Betrieb genommen. Das Verfahren ist technisch leistungsfähig und mit der notwendigen technischen Ausrüstung grundsätzlich unkompliziert zu nutzen. Das Ziel des Gesetzgebers, mit einem zeitsparenden Verfahren möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern praktischen Nutzen zu stiften, wurde jedoch noch nicht erreicht. Die Antragszahlen sind erheblich hinter den Erwartungen des BMJV zurückgeblieben. Dies lag auch an zu hohen Prognosen, bei denen das BMJV die technischen Anforderungen für die Nutzung – die freigeschaltete eID-Funktion des neuen Personalausweises und ein Kartenlesegerät – nicht hinreichend berücksichtigt.

Die geringe Nutzung des OLAF-Verfahrens hatte erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug. Aufgrund des unerwartet geringen Personalbedarfs verwendete das BfJ den weit überwiegenden Teil der für das neue Verfahren bewilligten 42 Planstellen für andere Aufgaben. Das BfJ konnte das OLAF-

Verfahren nicht kostendeckend betreiben, da es nur einen sehr geringen Bruchteil der erwarteten Einnahmen erzielte.

Das BfJ versäumte, das BMJV auf die extremen Planabweichungen ausdrücklich hinzuweisen. Das BMJV hat das OLAF-Verfahren nicht umfassend evaluiert und ist insbesondere den Ursachen für die niedrigen Antragszahlen nicht konsequent nachgegangen. Es verhinderte nicht, dass Kommunen rechtlich nicht zulässige eigene Verfahren zur elektronischen Beantragung von Führungszeugnissen betrieben.

Das BMJV machte die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Planabweichungen nicht im Haushaltsaufstellungsverfahren gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber transparent. Dessen Informationsstand über das OLAF-Verfahren beruhte daher hinsichtlich Antragszahlen, Stellenverwendung und Einnahmesituation auf überholten Prognosen. Sachgerechte Entscheidungen im Haushaltsaufstellungsverfahren sieht der Bundesrechnungshof auf einer solchen Basis als erheblich erschwert an. Das BMJV sollte daher die haushaltsrelevanten Daten des OLAF-Verfahrens gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber künftig zeitnah transparent machen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMJV, die Ursachen für die niedrigen Antragszahlen im OLAF-Verfahren eingehend zu analysieren. Hierzu sollte es seinen Informationsaustausch mit dem BfJ intensivieren und sich regelmäßig über die haushaltsrelevanten Kennzahlen des Verfahrens berichten lassen. Auf dieser Basis sollte es sich sodann gemeinsam mit dem BfJ systematisch für eine stärkere Nutzung des OLAF-Verfahrens einsetzen. Es sollte insbesondere rechtlich unzulässige Konkurrenzangebote von Kommunen unterbinden. Ein wesentliches Hindernis für die verstärkte Nutzung des OLAF-Verfahrens war die erforderliche technische Ausstattung. Deren Verbreitung bei Bürgerinnen und Bürgern wird nur wachsen, wenn sie für möglichst viele Zwecke verwendbar ist. Um die Nutzung der eID-Funktion populärer zu machen, sollte das BMJV daher mit dem BMI zusammenarbeiten, das in der Bundesregierung für die strategische Ausrichtung und Fortentwicklung von E-Government verantwortlich ist.

10.2 Stellungnahme

Das BMJV sieht das Ziel, ein zeitsparendes und praktisches Verfahren zur Online-Beantragung von Führungszeugnissen zu etablieren als erreicht an. Es sei so angelegt dass grundsätzlich eine medienbruchfreie Kommunikation stattfinden könne. Die niedrigen Antragszahlen seien im Wesentlichen auf die mangelnde Akzeptanz des eID- Verfahrens und das Fehlen breiter Anwendungsmöglichkeiten des Karten Lesegeräts zurückzuführen.

Bei einem flächendeckenden Online-Service-Angebot des Bundes sei mit größerer Akzeptanz und Nutzung solcher Verfahren zu rechnen. Das „Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises“ leiste mit einem breiteren Anwendungsfeld einen Beitrag hierzu.

Das BMJV betont, dass es den Haushaltsgesetzgeber nicht auf Basis von überholten Prognosen informiert habe. Im August 2014 sei eine Aktualisierung anhand des echten Betriebes noch nicht möglich gewesen, da das Verfahren erst zum 1. September 2014 in Betrieb ging.

Den Hinweisen des Bundesrechnungshofes auf Konkurrenzangebote der kommunalen Ebene werde nachgegangen.

Der Anregung, dass BfJ hinsichtlich des OLAF-Verfahrens künftig engmaschiger zu überwachen werde gefolgt.

10.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält das OLAF-Verfahren grundsätzlich für leistungsfähig und unkompliziert zu nutzen. Angesichts der geringen Nutzerzahlen bleibt er jedoch bei seiner Kritik, dass bisher noch nicht hinreichend viele Bürgerinnen und Bürger hiervon profitieren. Das vom BMJV angeführte „Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises“ kann einen Beitrag dazu leisten, diesem Ziel näher zu kommen.

Der Bundesrechnungshof hat nicht kritisiert, dass das BMJV dem Haushaltsausschuss im Jahr 2014 überholte Prognosen vorgelegt hätte. Er hat vielmehr beanstandet, dass es den Ausschuss in den Jahren danach trotz der Haushaltsrelevanz in Unkenntnis darüber ließ, dass die Prognosen inzwischen überholt waren und sich als unzutreffend erwiesen hatten. Zwischenzeitlich hat das BMJV die Information des Haushaltsausschusses gemäß der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nachgeholt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass kommunalen Konkurrenzangeboten nachgegangen wird und dass das BMJV das BfJ hinsichtlich des OLAF-Verfahrens künftig engmaschiger beaufsichtigen möchte.

Dr. Mähring

Franz