



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

über die Prüfung der Steuerung und Wirkungskontrolle des „DigitalPakts Schule“

Kapitel 60 97 Titelgruppe 2

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 - 2021 - 0223 (AMS: III 2 - 0000739)

5. August 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Digitalisierung der Schulen: Länder und Kommunen in Verantwortung

Schulangelegenheiten sind Aufgaben von Ländern und Kommunen. Mit dem „DigitalPakt Schule“ gewährt ihnen das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 6,5 Mrd. Euro für Investitionen in die schulische IT-Infrastruktur. Der Bundesrechnungshof spricht sich gegen eine Verlängerung der Finanzhilfen aus. Ihre Mängel lassen sich nicht abstellen.

Worum geht es?

Die Finanzhilfen des Bundes wurden nicht bedarfsgerecht zugeteilt. In den Ländern fehlen zentrale Angebote, die das digitale Lernen in den Schulen unterstützen. 38 Behörden bzw. Investitionsbanken verwalten die Mittel. Ihre Verfahren unterscheiden sich und sind überwiegend kleinteilig. Das Nachweisverfahren ist lückenhaft und wirkungslos. Das BMBF sieht keine Möglichkeiten zur Änderung. Es könne den Ländern keine Vorschriften machen.

Was ist zu tun?

Das BMBF sollte die Länder bei dem noch laufenden „DigitalPakt Schule“ auffordern, Verwaltungsabläufe zu straffen sowie Anträge und Abrechnungen zu bündeln. Dabei sollten die eigenen finanziellen Beiträge der Länder transparenter werden. Das BMBF muss darauf hinwirken, dass Restmittel unter den Ländern auch umverteilt werden. Das Nachweisverfahren kann einfacher und schlagkräftiger werden. Vertieft prüfen muss das BMBF, ob die Investitionen einem schulischen Entwicklungskonzept folgen und ob sie wirtschaftlich sind.

Was ist das Ziel?

Ungeklärt und nicht belegt ist, ob sich durch die Bundesbeteiligung die erhofften Erfolge beim digitalen Lernen einstellen. Der Erfolg der Digitalisierung misst sich nicht am Mittelabfluss oder den Klickzahlen, sondern am Kompetenzgewinn der Lernenden. Es liegt in den Händen der Länder und Kommunen hierfür endlich die Voraussetzungen zu schaffen. Von einer weiteren Bundesförderung der schulischen IT-Infrastruktur sollte das BMBF daher absehen. Auch angesichts der Finanzlage sollte sich der Bund auf seine verfassungsmäßigen Aufgaben konzentrieren. Schulangelegenheiten gehören nicht dazu.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einführung	8
1.1	Investitionshilfen des Bundes	8
1.2	Anlass und Vorgehen bei der Prüfung	9
2	Uneinheitliche Umsetzung	10
2.1	Sachverhalt	10
2.1.1	Länder ohne eigene Strategien	10
2.1.2	Uneinheitliche Verwaltungsverfahren	13
2.1.3	Langwierige Verhandlungen der Förderrichtlinien und Folgekosten	15
2.1.4	Management der Mittelbindungen nicht sachgerecht	18
2.2	Würdigung	20
2.3	Empfehlungen	21
2.4	Stellungnahme	22
2.5	Abschließende Würdigung	23
3	Beiträge der Länder	24
3.1	Sachverhalt	24
3.1.1	Zusätzlichkeit der Finanzhilfen fraglich	24
3.1.2	Defizite bei der Kofinanzierung	25
3.1.3	Rückwirkende Anrechnung von Programmen	27
3.2	Würdigung	28
3.3	Empfehlungen	29
3.4	Stellungnahme	30
3.5	Abschließende Würdigung	31
4	Prüfung der Mittelverwendung	32

4.1	Sachverhalt	32
4.1.1	Keine umfassende Evaluation	32
4.1.2	Aufwendige Erfassung der Bewilligungen	33
4.1.3	Kontrolle abgeschlossener Maßnahmen durch das BMBF nicht möglich	33
4.2	Würdigung	36
4.3	Empfehlungen	36
4.4	Stellungnahme	37
4.5	Abschließende Würdigung	38
5	Fazit	39

Anlagenverzeichnis

Fördergegenstände im „DigitalPakt Schule“	41
---	----

0 Zusammenfassung

Schulangelegenheiten sind Aufgaben von Ländern und Kommunen. Mit dem „DigitalPakt Schule“ gewährt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) den Ländern Finanzhilfen für Investitionen in die schulische IT-Infrastruktur. Insgesamt stellt es 6,5 Mrd. Euro bereit. Die Länder – einschließlich der Kommunen und anderer Schulträger – tragen 10 % der förderfähigen Kosten. Im „Pakt“ haben sie sich zu zusätzlichen Maßnahmen verpflichtet damit die Technik auch wirkungsvoll im Unterricht eingesetzt werden kann. Jedes Land erlässt eigene Förderrichtlinien und bewilligt die Fördermittel.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat den Bundesrechnungshof gebeten, den „DigitalPakt Schule“ zu prüfen. In seinem ersten Bericht zeigte er anhand der länderübergreifenden Maßnahmen Redundanzen, Mitnahmeeffekte und ineffiziente Förderverfahren auf. In diesem zweiten Bericht geht der Bundesrechnungshof näher auf die Verwaltungs- und Kontrollverfahren ein. Die Stellungnahme des BMBF hat der Bundesrechnungshof berücksichtigt. (Tz. 1)

0.1 Mangelhafte Umsetzung

Die Bundesmittel für den „DigitalPakt Schule“ werden grundsätzlich nicht nach Bedarf verteilt, sondern nach dem Königsteiner Schlüssel. Dieser richtet sich nach dem Steueraufkommen sowie der Bevölkerungszahl. Für die Zielrichtung des „DigitalPakts Schule“ ist er ungeeignet, da er die Unterschiede bei der digitalen Bildungsinfrastruktur unberücksichtigt lässt. Vor dem Start des „DigitalPakts Schule“ erhoben das BMBF und die Länder nicht systematisch die Ausgangslage. Der Bundesrechnungshof bemängelte dies. Schwächen lassen sich so nicht gezielt beseitigen. Mit Vorgaben und Angeboten der Länder wären die Investitionsmittel des BMBF zudem zielgerichteter und wirtschaftlicher eingesetzt worden.

Bei der Abstimmung der Förderrichtlinien der Länder legte das BMBF keine einheitliche Kriterienliste an. Bundesweit sind 38 Behörden bzw. Investitionsbanken mit der Bewilligung der Mittel betraut. Dabei unterscheiden sich ihre Verfahren teilweise deutlich, sind überwiegend kleinteilig und orientieren sich nicht durchgängig an schulischen Entwicklungskonzepten. Das BMBF hat es versäumt, bei den Ländern stärker auf eine einheitlichere administrative Umsetzung hinzuwirken. So hätte es empfehlen können, die Maßnahmen vor Ort zusammenhängend zu planen und als Bündel zu beantragen.

Die Quote der Mittelbindung unterscheidet sich zwischen den Ländern erheblich. Abweichend von der gemeinsamen Verwaltungsvereinbarung haben Länder in ihren Förderrichtlinien zum Teil unterschiedliche Fristen zur Mittelbindung gesetzt. Einige erlauben pauschale Mittelbindungen, ohne den genauen Bedarf zu kennen. Das BMBF sollte sich in jedem Fall dafür einsetzen, dass ungebundene Restmittel unter den Ländern umverteilt werden. (Tz. 2)

0.2 Zusätzlichkeit und Kofinanzierung der Finanzhilfen nicht sichergestellt

Das noch laufende Programm „DigitalPakt Schule“ kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn die Bundesmittel zusätzlich zu denen der Länder und Schulträger eingesetzt werden. Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes ist dies nicht belegt. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass die Länder dem Haushaltsausschuss ihre eigenen Investitionsprogramme und Aufwendungen darlegen.

Der Gesamtbeitrag zur Kofinanzierung des „DigitalPakts Schule“ wird aus den Einzelnachweisen der Maßnahmen nicht ersichtlich. Dies soll die Schlussabrechnung zeigen. Hierfür müssen das BMBF und die Länder eine prüffähige Form festlegen. Auch die Berichte an den Haushaltsausschuss sollten bei der Kofinanzierung transparenter werden.

Bei der Zusatz-Vereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“ erstattete das BMBF Ländern ihre Aufwendungen aus vorangegangenen Landesprogrammen, ohne dass die Bundesmittel notwendig gewesen wären. So setzte das Land Nordrhein-Westfalen beispielsweise die freigewordenen Landesmittel für Maßnahmen ein, die im „DigitalPakt Schule“ nicht förderfähig sind. Als Kofinanzierung darf das BMBF sie nicht akzeptieren. Die Erstattungsbemühungen zeigen letztlich, dass das Mittel der Finanzhilfen nicht geeignet ist, um auf Landesspezifika einzugehen. (Tz. 3)

0.3 Effizientes Berichtssystem fehlt

Die Länder melden dem BMBF jede einzelne Bewilligung. Der bürokratische Verwaltungsaufwand hierfür ist unverhältnismäßig. Das BMBF sollte darauf verzichten.

Zur Mittelkontrolle melden die Länder dem BMBF die abgeschlossenen Maßnahmen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sie Maßnahmen als abgeschlossen melden auch wenn sie noch nicht geprüft waren. In den Kontrolllisten fehlen Informationen, um zweckwidrige Mittelverwendungen zu erkennen. Die Prüfungen des BMBF sind lückenhaft und für alle Seiten aufwendig. Zur Verwaltungsvereinfachung sollte das BMBF die Länder bitten, Maßnahmen gebündelt nach Schule bzw. Schulträger zu melden. Meldungen unter der Bagatellgrenze sind möglichst abzulehnen. Vertieft prüfen sollte das BMBF, ob die Maßnahmen durch ein umfassendes pädagogisches Entwicklungskonzept begründet und wirtschaftlich umgesetzt wurden.

Nach wie vor fehlt eine programmbegleitende Erfolgskontrolle. Bund und Länder laufen Gefahr, Entscheidungen für den weiteren Ablauf des „DigitalPakts Schule“ zu treffen, ohne sie sachgerecht zu untermauern. Eine Evaluation, die sich nur auf die IT-Ausstattung und Mediennutzung konzentriert, greift im Weiteren zu kurz. Sie muss auch erfassen, ob sich durch den „DigitalPakt Schule“ die Kompetenzen der Lernenden verbessern. (Tz. 4)

0.4 Einwände des BMBF

Das BMBF hat es abgelehnt, eigene Ziele und IT-Ressourcen der Länder als Voraussetzung für die Finanzhilfen zu machen. Bei digitaler Bildungsinfrastruktur habe ein enormer Nachholbedarf bestanden. Schulen mit hohem Nachholbedarf wären hierdurch nicht erreicht worden.

Das BMBF habe keine Möglichkeit, den Ländern etwas vorzuschreiben. Eine einseitige Anpassung des Berichtswesens sei nicht möglich. Würden nun Berichtsdaten verlangt, die nicht in den Rahmen der Verwaltungsvereinbarung fallen, müsse die Vereinbarung aufgekündigt und neu verhandelt werden.

0.5 Fazit

Die Vorbereitungen und Verhandlungen des „DigitalPakts Schule“ begannen im Jahr 2016 und zogen sich über mehrere Jahre hin. Das Ergebnis war eine komplexe Verwaltungsvereinbarung, die für alle Beteiligten einen hohen Aufwand nach sich zog. Ob eine Bundesförderung der IT-Ausstattung letztlich den erhofften raschen Gewinn für das Lernen und die Kompetenzentwicklung bringt, ist fraglich. Die IT ist kein Selbstzweck. Länder und Schulträger müssen – auch bei hohem Nachholbedarf – einen verantwortungsvollen Einsatz in den Schulen gewährleisten. Eine Bundesförderung, die von ihnen nicht mit übergreifenden Angeboten und Standards vorbereitet und flankiert wird, ist dysfunktional und kann nicht die erhoffte Wirkung entfalten.

Zurecht wies das BMBF darauf hin, dass der Bund in den Ländern nicht durchgreifen kann. Viele Schwachstellen, die der Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen in den Ländern erkennen konnte, kann das BMBF nicht berücksichtigen. Hinzu kommen die eingeschränkten Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes und die mühsamen Verständigungen mit den Ländern.

Der Bundesrechnungshof rät von einer Verlängerung der Bundesförderung ab. Finanzhilfen sind nur für temporäre, gesamtstaatliche Herausforderungen vorgesehen. Sie heben die grundgesetzliche Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern auf. Dies ist ein wesentlicher Grund für die aufgezeigten Mängel. Um sie zu überwinden, ist die Digitalisierung der Schulen ausschließlich in die Hände der Länder und Schulträger zu legen.

Auch ist zu berücksichtigen, dass sich die finanzielle Lage des Bundes seit dem Start des „DigitalPakts Schule“ weiter und drastisch verschlechtert hat. Der Bund sollte sich auf seine verfassungsrechtlichen Kernaufgaben konzentrieren. Schulangelegenheiten gehören nicht dazu. (Tz. 5)

1 Einführung

1.1 Investitionshilfen des Bundes

Im Mittelpunkt des „DigitalPakts Schule“ steht die Absicht, die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung wirkungsvoll im schulischen Unterricht einzusetzen.¹ Das BMBF gewährt im „Pakt“ mit den Ländern Finanzhilfen für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur. Sie zielen in erster Linie auf die IT-Ausstattung und Vernetzung der Schulen. Die Ausstattung der Schulen ist Aufgabe der Schulträger, die meist Kommunen sind. Mit Finanzhilfen unterstützt das BMBF sie zeitlich befristet.²

Jedes Land hat eigene Förderrichtlinien erlassen. Die Mittel aus dem „DigitalPakt Schule“ werden den Schulträgern durch Stellen oder Behörden der Länder bewilligt und ausgezahlt. Für das Programmcontrolling hat das BMBF einen Projektträger beauftragt.

Der „DigitalPakt Schule“ soll dem „Primat des Pädagogischen“ folgen. Für Unterrichtsangelegenheiten sind die Länder verantwortlich. Sie haben sich im „Pakt“ daher verpflichtet, den Unterricht entsprechend anzupassen und die Lehrkräfte dafür zu qualifizieren.³ Der „DigitalPakt Schule“ geht damit weit über ein IT-Ausstattungsprogramm für Schulen hinaus.

Die Vorbereitungen für den „DigitalPakt Schule“ begannen im Jahr 2016. Am 16. Mai 2019 schloss das BMBF mit den Ländern die Basis-Verwaltungsvereinbarung für die Finanzhilfen ab. Das BMBF sah hierfür 5 Mrd. Euro vor. Die Mittel sind bis zum 16. Mai 2024 zu bewilligen und bis Jahresende 2025 abzurechnen.⁴ Im Zuge der pandemiebedingten Schulschließungen stellte das BMBF weitere 1,5 Mrd. Euro bereit. Hiermit wollte es die Ausstattung mit Endgeräten für den Distanzunterricht fördern.⁵ Die Länder – einschließlich der Schulträger – sollen sich mit 10 % am Gesamtvolumen der förderfähigen Ausgaben beteiligen.

Die neue Bundesregierung will einen „Digitalpakt 2.0“ mit den Ländern vereinbaren, der bis ins Jahr 2030 reichen soll.⁶

¹ Präambel Nr. 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ vom 16. Mai 2019 (unter <https://www.bmbf.de/de/wissenswertes-zum-digitalpakt-schule-6496.php>). Diese Verwaltungsvereinbarung wird auch als die Basis-Vereinbarung bezeichnet.

² Auf Basis des Artikel 104c Grundgesetz.

³ Präambel Nr. 2, § 1 Absatz 2 und § 16 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ vom 16. Mai 2019.

⁴ §§ 8 Absatz 1, 11 Absatz 6 und 20 Absatz 1 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ vom 16. Mai 2019.

⁵ Hierdurch kamen zur Basis-Verwaltungsvereinbarung drei Zusatz-Vereinbarungen hinzu. Sie beziehen sich aufeinander und machen im Gesamten den „DigitalPakt Schule“ aus (siehe Übersicht in der Anlage).

⁶ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten vom 24. November 2021.

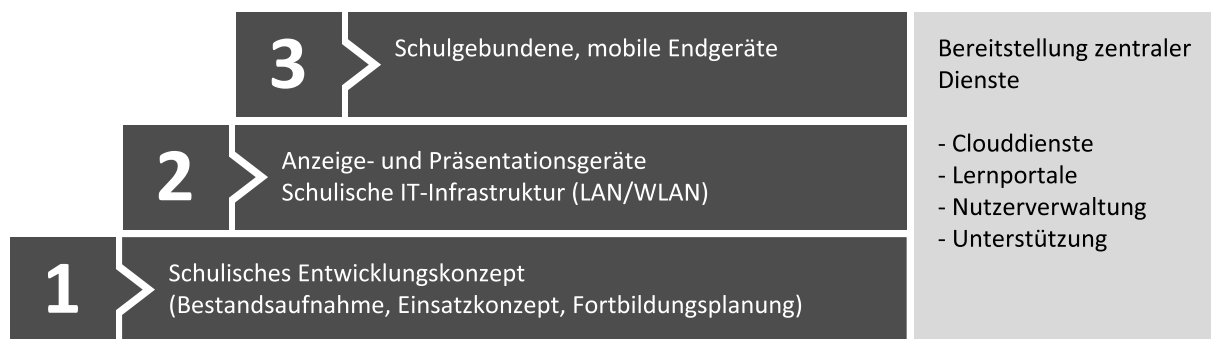
Bausteine einer systematischen Entwicklung

Das BMBF und die Länder wollten die Digitalisierung an den Schulen stufenweise und nach pädagogischen Anforderungen entwickeln. Diese Stufenlogik liegt auch der Förderung im „DigitalPakt Schule“ zugrunde: Voraussetzung um Mittel zu beantragen sind schulische Entwicklungskonzepte.⁷ Darauf aufbauend soll eine Basis-Infrastruktur in den Schulen mit LAN und WLAN geschaffen werden. Erst danach folgt die Beschaffung mobiler Endgeräte, die auch zu dieser Infrastruktur und dem Einsatzkonzept passen.⁸ Die Länder wollten den Schulen überregionale Lehr- und Lern-Infrastrukturen bereitstellen. Sie hatten sich zudem auch verpflichtet, übergreifende Standards zu entwickeln.⁹

Abbildung 1

Stufenlogik des „DigitalPakts Schule“

Die Förderung ist an Voraussetzungen geknüpft: Erst ein Konzept, dann die Netzwerke und schließlich die Endgeräte. Zentrale Dienste erhöhen den Nutzen der Investitionen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ vom 16. Mai 2019.

1.2 Anlass und Vorgehen bei der Prüfung

Der Haushaltsausschuss hat den Bundesrechnungshof gebeten, die Umsetzung des Digitalinfrastrukturfondsgesetzes und die Verwendung der Mittel zu prüfen.¹⁰

⁷ In der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ werden sie „technisch-pädagogisches Einsatzkonzept“ genannt (§ 6 Absatz 3 Nummer 3). In einzelnen Ländern heißen diese schulischen Entwicklungskonzepte „Medienbildungskonzept“, „Medienentwicklungsplanung“ oder „schulspezifisches Medienkonzept“.

⁸ Präambel Nummer 2 und Nummer 3 sowie § 3 Absatz 1 und § 6 Absatz 3 Nummer 2 und Nummer 3 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

⁹ Siehe u. a. § 16 Absatz 3 Nummer 4 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

¹⁰ Beschluss des Haushaltsausschusses in seiner 27. Sitzung am 28. November 2018 zu TOP 14 (Haushaltsausschussdrucksache 19/3141).

Seinen ersten Bericht zum „DigitalPakt Schule“ legte der Bundesrechnungshof am 10. Januar 2022 vor.¹¹ Er befasste sich darin mit den Strategien und Voraussetzungen des „DigitalPakts Schule“. Länderübergreifende bzw. bundesweite IT-Infrastrukturen und die Verständigung der Länder auf gemeinsame Standards und Angebote hielt der Bundesrechnungshof für eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen des „DigitalPakts Schule“. Die rechtzeitige Bereitstellung solcher Infrastrukturen und gemeinsamer Standards hätten redundante Beschaffungen und Neuentwicklungen der Schulträger verhindern können und zu einem wirtschaftlichen Einsatz der Investitionsmittel beitragen können. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Förderlinie der länderübergreifenden Maßnahmen innerhalb des „DigitalPakts Schule“ strategisch und operationell fehlschlug. Das BMBF initiierte zudem eigene Maßnahmen, die redundant zu denen der Länder sind und von ihnen kaum angenommen wurden. Der Bundesrechnungshof bekräftigte außerdem seine Empfehlung, dass die von den Ländern zu erbringenden Leistungen für den Aufbau und Betrieb der Bildungsinfrastruktur Voraussetzungen für Finanzhilfen des Bundes sein sollten.

In diesem zweiten Bericht geht der Bundesrechnungshof näher auf die Umsetzung des „DigitalPakts Schule“ in den Ländern und beim BMBF ein. Hierzu befragte er alle Länder schriftlich. In vier Ländern führte der Bundesrechnungshof vor Ort Erhebungen durch.¹² Des Weiteren wertete er Unterlagen des BMBF und des von ihm beauftragten Projektträgers sowie Parlamentsdrucksachen aus. Zum Entwurf des Berichtes nahm das BMBF am 19. Mai 2022 Stellung.

2 Uneinheitliche Umsetzung

2.1 Sachverhalt

2.1.1 Länder ohne eigene Strategien

Unklare Ausgangslage in den Ländern

Die Länder haben im Jahr 2016 erklärt, dass bis zum Jahr 2021 jede Schülerin und jeder Schüler jederzeit, wenn es aus pädagogischer Sicht im Unterrichtsverlauf sinnvoll ist, eine

¹¹ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über länderübergreifende Maßnahmen im Zusammenhang mit dem „DigitalPakt Schule“ vom 10. Januar 2022, Gz.: III 2 - 2021 - 0223, Haushaltsausschussdrucksache 20/19 (unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2022-beratungsberichte/laenderuebergreifende-massnahmen-im-zusammenhang-mit-dem-digitalpakt-schule>).

¹² Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. (Die Erhebungen fanden im September und Oktober 2021 statt).

digitale Lernumgebung und einen Zugang zum Internet nutzen können sollte. An ihre übergreifende Strategie knüpfte der „DigitalPakt Schule“ an.¹³

Der Bundesrechnungshof stellte bereits fest, dass Bund und Länder vor dem Start des „DigitalPakts Schule“ die Ausgangslage nicht erhoben hatten.¹⁴ Ungeachtet des Bedarfs in den Ländern verteilte der Bund die Mittel nach dem Königsteiner Schlüssel, der sich nach der Bevölkerungszahl und dem Steueraufkommen bemisst, auf die Länder.

Bereits vor dem „DigitalPakt Schule“ verfügten einzelne Länder und Schulen über eine leistungsfähige schulische IT, wie die folgenden Beispiele zeigen:

Im Jahr 2018 verfügten 75 % der Schulen in Schleswig-Holstein über ein fest installiertes WLAN. An einem Drittel der Schulen war es schulweit verfügbar. Die Medienarbeit war an 80 % der Schulen konzeptionell eingebunden.¹⁵

In Hamburg waren im Jahr 2019 alle Klassen- und Fachräume der staatlichen Schulen mit schnellen Internetzugängen ausgestattet. Zudem waren über 30 000 digitale Endgeräte im Einsatz.¹⁶

Mangelnde Zielvorstellungen

Eigene Zielvorstellungen zum Ausbau der IT-Infrastruktur fehlten in der Hälfte der Länder. Eine Reihe von Ländern verwies hierzu auf die Verantwortung der Schulträger und Schulen. Auch in den Berichten an den Haushaltsausschuss zeigten nicht alle Länder auf, welche eigenen Strategien sie verfolgen.¹⁷ Damit blieb unklar, ob und welche zentralen Ressourcen sie den Schulen bereitstellen wollen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits darauf hingewiesen, dass übergreifende Angebote und Standards redundante Entwicklungen der Schulen

¹³ Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“, Präambel.

¹⁴ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über länderübergreifende Maßnahmen im Zusammenhang mit dem „DigitalPakt Schule“ vom 10. Januar 2022 (Tz. 2.1.1), Gz.: III 2 - 2021 - 0223, Haushaltsausschussdrucksache 20/19 (unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2022-beratungsberichte/laenderuebergreifende-massnahmen-im-zusammenhang-mit-dem-digitalpakt-schule>).

¹⁵ Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen in Schleswig-Holstein, Olsen und Ramm 2018: Umfrage zur IT-Ausstattung und Medienbildung der Schulen in Schleswig-Holstein 2018, S. 35 (unter <https://publikationen.iqsh.de/lernen-mit-digitalen-medien/landesweite-umfrage-zur-it-ausstattung-und-medienbildung-der-schulen-in-schleswig-holstein-2018.html>).

¹⁶ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg zur Digitalisierung in Hamburger Schulen vom 10. Dezember 2019, Drs. 21/19308, Ziffer 3.2.1 Verbesserung der technischen Infrastruktur an allgemeinbildenden Schulen (unter <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/>).

¹⁷ Bericht nach Maßgabebeschluss (27. Sitzung des Haushaltsausschusses am 28. November 2018, Beschluss zu TOP 4.) - Bundesministerium der Finanzen (BMF): Halbjährliche Berichte zum Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ an den Haushaltsausschuss. Der Beschluss wurde in der 17. Sitzung des Haushaltsausschusses am 19. Mai 2022 erneut gefasst (Haushaltsdrucksache 20/1400). Hinsichtlich der Berichtspflichten ist er wortgleich mit dem zuvor genannten. Berichtet werden soll jährlich nur noch einmalig zum Stand 15. September.

und Schulträger vermeiden können. Sie sind Voraussetzung für den Erfolg des „DigitalPakts Schule“ und können dazu beitragen, dass er wirtschaftlich umgesetzt wird.¹⁸

Einzelne Länder stellen zentrale Ressourcen bereit, um die Digitalisierung der Schulen zielgerichtet zu fördern. Beispiel Schleswig-Holstein: Dort ist die Bildungscloud „Schulportal Schleswig-Holstein“ das Kernelement.¹⁹ Sie bietet zentrale schulische Anwendungen und Dienste an: Die Schulen können in der Cloud auf Informationsportale, Organisations- und Kommunikationsplattformen zugreifen. Durch das zentrale Angebot kann auf dezentrale Angebote wie pädagogische Schulserver verzichtet werden.

Breit angelegte Mittelverteilung auf alle Schulen

Der „DigitalPakt Schule“ dient der Förderung von Investitionen der Länder und Schulträger in allgemeinbildende und berufliche Schulen.²⁰ Vor allem nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler legten die Länder Budgets fest, die die Schulträger in einem bestimmten Zeitraum abrufen können (Schulträgerbudgets). Die bereits bestehende IT-Ausstattung der Schulen berücksichtigten die Länder hierbei nicht. Viele Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft verfügten vor dem Start des „DigitalPakts Schule“ bereits über ein flächendeckendes IT-Netzwerk mit WLAN Ausleuchtung. Darüber hinaus waren sie mit Präsentationsgeräten in allen Unterrichts- und Aufenthaltsbereichen ausgestattet.²¹ Inwieweit insbesondere auch freie Schulträger überhaupt Mittel aus dem „DigitalPakt Schule“ zum Aufbau einer schulischen IT benötigten, war kein Gesichtspunkt in den Förderrichtlinien der Länder. Ob eine öffentliche Förderung gerechtfertigt war, wenn Eigenmittel vorhanden waren, prüften sie nicht.

Auf Wunsch des Bundesministeriums für Gesundheit bat das BMBF die Länder, bei den beruflichen Schulen auch die Pflegeschulen und sonstigen Schulen des Gesundheitswesens zu berücksichtigen. Die rechtliche Entscheidung hierzu obliegt den Ländern. Ohne den spezifischen Bedarf dieser verhältnismäßig kleinen Schulen zu prüfen, nahmen sie sie in die Förderung auf. Da für diese Schulen nicht die Schulministerien zuständig sind, führte dies zu aufwendigen Abstimmungsprozessen mit Auswirkungen auf die gesamte Programmumsetzung.

¹⁸ Siehe Tz. 1.1.2.

¹⁹ Fortschrittsbericht der Landesregierung/Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur zum Stand der Digitalisierung an den Schulen in Schleswig-Holstein vom 3. Juni 2021, Drs. 19/3060, Seite 7 (unter <http://lissh.lvn.parlanet.de/shlt/start.html>) sowie „Empfehlungen für die schulische IT- und Medienausstattung“, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein, 2020, S. 10 und S. 21 (unter <https://publikationen.iqsh.de/lernen-mit-digitalen-medien/>).

²⁰ § 2 Satz 2 und 3 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

²¹ Siehe z. B. den Medienentwicklungsplan des Gymnasiums Wilhelmsdorf (in der letzten Fassung vom 4. März 2021 unter <https://fragdenstaat.de/>). Weitere schulische Entwicklungskonzepte mit einer Beschreibung der Ausgangslage sind öffentlich abrufbar. Einzelne freie Schulträger in Nordrhein-Westfalen benötigten die Mittel auch nicht mehr für den Aufbau von IT-Infrastrukturen, sondern nutzten ihr Budget vollständig für die Beschaffung von Endgeräten.

2.1.2 Uneinheitliche Verwaltungsverfahren

Abstimmung der Länderrichtlinien

Die Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ wird von jedem Land in eigener Zuständigkeit umgesetzt.²² Sie sieht vor, dass jedes Land seine Förderrichtlinien vorab dem BMBF vorlegt. Das BMBF hat die Möglichkeit, sich hierzu zu äußern. Es kann z. B. auf geplante Fördergegenstände hinweisen, die mit Bundesmitteln nicht förderfähig wären. Den Ländern bleibt es überlassen, die vom BMBF zum Entwurf geäußerten Empfehlungen umzusetzen.²³ Empfehlungen zur Ausgestaltung des Antragsverfahrens können BMBF und die Länder auch gemeinsam entwickeln und aussprechen.²⁴

Bei der Durchsicht der Förderrichtlinien der Länder achtete das BMBF insbesondere darauf, dass sie dem Wortlaut der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ entsprachen. Einen einheitlichen Maßstab, z. B. hinsichtlich der Fristen, Planungsunterlagen, Förderverfahren, Antragsformen, Bagatellgrenzen und Nachweise legte es bei seiner Durchsicht nicht an. Das BMBF und die Länder verständigten sich nicht über Leitlinien für eine einheitliche oder gemeinsame Programmumsetzung.

38 Stellen mit der Durchführung befasst

Jedes Land hat eigene Verwaltungsstrukturen zur Beratung, Antragsprüfung, Bewilligung, Abrechnung und Nachweisprüfung aufgebaut. Bundesweit sind 38 Behörden bzw. Investitionsbanken mit der Bewilligung der Mittel betraut. Weitere zusätzliche Stellen leisten Beratung oder begutachten Anträge, wie z. B. die Schulaufsicht. Nicht nur unter den Ländern, sondern auch innerhalb der Länder haben sich unterschiedliche Verfahren entwickelt. In vier Ländern wertete der Bundesrechnungshof die durchschnittliche Dauer für die Bewilligung eines Antrages aus: Sie reichte von 11 bis 162 Tagen.

Umfang der Anträge

Die Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“ sieht vor, dass Antragsteller – d. h. die Schulträger – während der Laufzeit des „Digitalpakts Schule“ mehrfach Anträge stellen dürfen.²⁵ Die Länder setzten dies in unterschiedlicher Weise um:

²² § 11 Absatz 1 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

²³ Vorgesehen ist, ein so genanntes Benehmen herzustellen, das sich von einem Einvernehmen unterscheidet, siehe § 5 Absatz 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

²⁴ § 17 Absatz 3 Nr. 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

²⁵ § 6 Absatz 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

Das Land Nordrhein-Westfalen entschied sich, den Basis „DigitalPakt Schule“ über vier Förderlinien umzusetzen, für die jeweils eigene Anträge einzureichen sind. Die Antragshäufigkeit und Anforderung von Mitteln begrenzte das Land nicht.²⁶ Viele Schulträger stellten für jede Schule einzelne Anträge. Einige Anträge umfassten weniger als 1 % ihres Schulträgerbudgets. Nur 17 von 395 Schulträgern im Regierungsbezirk Düsseldorf stellten einen Antrag für ihr gesamtes Schulträgerbudget. Mit jedem Antrag sind eine Vielzahl von Verwaltungsschritten verbunden. Einzelne Träger riefen Einzelzahlungen von weniger als 1 % der bewilligten Zuwendung ab. Ein Viertel der Einzelabrufe lag unter der Bagatellgrenze der Landeshaushaltsordnung von 12 500 Euro.²⁷

Das Land Sachsen hat als eines der ersten Länder seine Mittel nahezu vollständig bewilligt und gebunden.²⁸ Die Schulträger dort mussten bis Jahresende 2020 ihre Mittel beantragen; ihre Schulträgerbudgets waren nur bis dann garantiert. Grundsätzlich sollten die Schulträger einen Sammelantrag für alle Schulen stellen.²⁹

Je Schule sollen höchstens zwei Teilbeträge ausgezahlt werden. Bei der ersten Auszahlung können Mittel für vorliegende und noch nicht bezahlte Rechnungen gewährt werden. Zur zweiten Auszahlung müssen die Maßnahmen an der Schule abgeschlossen, die Leistungen bezahlt und der schulbezogene Verwendungsnachweis erbracht werden.

Das technisch-pädagogische Einsatzkonzept - nicht überall ein schulisches Medienkonzept

Das in der Verwaltungsvereinbarung geforderte technisch-pädagogische Einsatzkonzept bezogen einzelne Länder jeweils auf eine Schule. Andere Länder brachen das technisch-pädagogische Einsatzkonzept auf einzelne Fördergegenstände bzw. Einzelmaßnahmen an den Schulen herunter. In diesen Fällen gaben sie kein umfassendes Bild zum geplanten Medieneinsatz im Unterricht der Schulen.

Das Saarland fordert als technisch-pädagogisches Einsatzkonzept ein umfassendes „schulspezifisches Medienkonzept“, das von der Schulkonferenz zu beschließen ist.³⁰

²⁶ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Digitalisierung der Schulen in Nordrhein-Westfalen vom 10. September 2019 (unter <https://bass.schul-welt.de/18679.htm>).

²⁷ Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen, Teil II – Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden, Nummer 1.1.

²⁸ Bericht nach Maßgabebeschluss (27. Sitzung des Haushaltsausschusses am 28. November 2018, Beschluss zu TOP 4.) – BMF: Bericht zum Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ zum Stichtag 31. Dezember 2020 an den Haushaltsausschuss vom 16. März 2021, Gz. II A 5 – AF 0206/20/10002.

²⁹ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Gewährung von Zuwendungen zur Herstellung und Verbesserung der digitalen Infrastruktur in Schulen (RL Digitale Schulen) vom 21. Mai 2019 sowie FAQ unter https://www.sab.sachsen.de/bildung/190620_rl_digitale_schulen_faq.pdf (Frage Nummer 24).

³⁰ Förderrichtlinie zum Investitionsprogramm „DigitalPakt Schule Saarland (2019-2024) vom 16. Oktober 2019 (unter <http://www.vorschriften.saarland.de/>). Unter anderem das Land Brandenburg fordert als „technisch-pädagogisches Einsatzkonzept“ einen von der Schulaufsicht geprüften übergreifenden Medienentwicklungsplan der jeweiligen Schulen. Ähnlich das Land Baden-Württemberg.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat für die IT-Grundstruktur eine eigene Förderlinie aufgelegt. Im Vordruck des Landes für das technisch-pädagogische Einsatzkonzept müssen die Schulträger bei dieser Förderlinie keine pädagogische Begründung abgeben. Daneben gibt es eine Förderlinie für schulübergreifende Maßnahmen, in der das Land beispielsweise die Modernisierung einer Firewall³¹ fördert. In dieser Förderlinie ist eine pädagogische Begründung gefordert.

2.1.3 Langwierige Verhandlungen der Förderrichtlinien und Folgekosten

Aushandlungsprozesse in den Ländern

Die Umsetzung des „DigitalPakts Schule“ löste umfangreiche Anhörungs- und Aushandlungsprozesse in jedem Land aus. Beim Entwurf und der Abstimmung von Förderrichtlinien waren jeweils mehrere Ressorts innerhalb der Landesregierung beteiligt sowie nachgeordnete Behörden, kommunale Spitzenverbände und Verbände der freien Schulträger. Einzelne Länder beteiligten auch Personalvertretungsgremien. Das Land Berlin veröffentlichte seine Richtlinie zur Förderung freier Schulträger beispielsweise erst mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten der Basis-Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule“.³² Ein Jahr dauerten beispielsweise auch die Vorbereitungen zur Änderung der Förderrichtlinien in Schleswig-Holstein.³³

Wer trägt die Folgekosten?

(1) Nach dem Konnexitätsgrundsatz tragen Bund und Länder jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.³⁴ Schulangelegenheiten gehören zu den Aufgaben der Länder. Sie sind somit auch für die damit verbundenen Ausgaben zuständig. Finanzhilfen bilden eine Ausnahme des Konnexitätsgrundsatzes. Sie sollen deshalb nur in absoluten Ausnahmefällen zur Behebung konkreter temporärer Problemlagen gewährt werden.³⁵

³¹ Eine Firewall untersucht den Datenverkehr auf jugendgefährdende Inhalte und auf Sicherheitsbedrohungen hin.

³² Förderrichtlinie des Landes Berlin über die Gewährung von Zuwendungen aus dem DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 für Schulen in freier Trägerschaft (DigitalPakt-SiFT) vom 29. Mai 2020, erschienen im Amtsblatt am 28. Juni 2020 (unter <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/digitale-schule/digitalpakt/schulen-in-freier-traegerschaft/>).

³³ Geänderte Richtlinie in der Fassung vom 26. Oktober 2021, die zum 15. November 2021 in Kraft getreten ist (unter <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/>).

³⁴ Artikel 104 a Absatz 1 Grundgesetz.

³⁵ Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes betreffend die Föderalismusreform im Jahr 2006, Bundestagsdrucksache 16/813 vom 7. März 2006, Seite 19 (unter <https://dip.bundestag.de/>).

Der Konnexitätsgrundsatz gilt nicht nur im Verhältnis Bund-Länder. Er gilt auch zwischen Land und Kommunen. Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen trifft ausschließlich die Länder, nie aber den Bund.³⁶

(2) Mit dem „DigitalPakt Schule“ kamen insbesondere auf die Kommunen in ihrer Funktion als Schulträger neue Aufgaben zu. Die Schulgesetze der Länder sehen vor, dass sie die Verantwortung und Lasten für die äußeren Schulangelegenheiten tragen. Die Kommunen machten geltend, dass der „DigitalPakt Schule“ zeitlich befristet ist. Die Investitionen führten für sie jedoch zu Folge- und Dauerlasten. Mit den neuen Aufgaben müssten die Länder ihnen auch nach dem Ende des „Digitalpakts Schule“ entsprechende Mittel zusichern. Die bisherigen Vereinbarungen deckten dies nicht mehr ab.³⁷ In Mecklenburg-Vorpommern etwa sicherte das Land den Kommunen daher weitere Mittel zu, damit sie die Digitalisierung der Schulen weiterführen.³⁸

Formal gingen einige Länder auf die Folgekosten der Kommunen ein. Weitere Maßnahmen über den Förderzeitraum des „Digitalpakts Schule“ hinaus verbanden sie damit nicht.

Rheinland-Pfalz und das Saarland führten in ihren Förderrichtlinien aus, dass eine Mittelzuweisung an eine Kommune nur in Frage käme, wenn der Eigenanteil sowie die Folgekosten keine Gefahr für ihre Leistungsfähigkeit bedeute. Im „DigitalPakt Schule“ sei eine Prüfung jedoch entbehrlich, da die Förderung zeitlich befristet ist.³⁹

(3) Im Januar 2021 beschlossen das BMBF und die Länder zum „DigitalPakt Schule“ die Zusatz-Vereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“. Da die Lehrkräfte Bedienstete der Länder sind, sahen Kommunen dies schon zuvor nicht als ihre Aufgabe an und lehnten die Geräteausrüstung als Daueraufgabe ab. Auch die Länder sahen dies nicht als ihre originäre Aufgabe und verwiesen auf die Zuständigkeit der Schulträger.⁴⁰ Ob und wie die dauerhafte Ausstattung der Lehrkräfte nach dem „DigitalPakt Schule“ in den Ländern geleistet wird, ist vielerorts noch ungeklärt.

³⁶ Maunz/Dürig/Schwarz, Kommentar zum Grundgesetz Artikel 104c, Randnummer 3-5.

³⁷ Siehe z. B. Pressemitteilung des Landkreistag Saarland vom 15. Oktober 2021 („Gesprächsfaden über eine Neufassung des kommunalen Finanzausgleichs nicht abreißen lassen“), unter <https://www.landkreistag-saarland.de>; Bericht im Handelsblatt vom 12. September 2021 („DigitalPakt Schule: Kommunen klagen über bürokratische Hürden und drohende Zusatzkosten“).

³⁸ Pressemitteilung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Februar 2021 (siehe <https://www.bildung-mv.de/aktuell/2021/80-millionen-euro-zusaetzlich-fuer-digitalisierungsstrategie/>).

³⁹ Ziffer 7.4. der Richtlinie zur Förderung von Investitionen in die digitale Infrastruktur an Schulen in Rheinland-Pfalz (Umsetzung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024), Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung vom 5. Juli 2019 (B3/9323, unter <https://digitalpakt.rlp.de/>) sowie Nr. 8 d der Förderrichtlinie zum Investitionsprogramm „DigitalPakt Schule Saarland (2019 – 2024)“ vom 16. Oktober 2019 (unter <http://www.vorschriften.saarland.de/>).

⁴⁰ Das Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen beispielsweise sieht dies als Aufgabe der Schulträger (nach § 79 des Schulgesetzes Nordrhein-Westfalens). Grundsätzlich hierzu: Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landestages Nordrhein-Westfalen - Rechtsgutachten zur Ausstattung von Lehrkräften mit digitalen Arbeitsgeräten an Schulen in Nordrhein-Westfalen, Landtags-Drucksache 17/135 (Prof. Michael Wrase) vom 26. November 2018.

Bundesmittel für Daueraufgaben der Kommunen

(1) Die Zusatzvereinbarung „Administration“ beschlossen das BMBF und die Länder am 4. November 2020. Das BMBF stellt hierfür weitere 500 Mio. Euro bereit. Die Mittel sind für Personalkosten für IT-Administration und Unterstützung im Zusammenhang mit den Investitionen des „DigitalPakts Schule“ bestimmt. Der „DigitalPakt Schule“ sah bis zur Zusatzvereinbarung „Administration“ vor, dass die Antragsteller – überwiegend Kommunen – für diese laufenden Kosten aufkommen. Bei einem Förderantrag müssen sie bestätigen, dass sie für die Investitionsmaßnahmen jeweils Wartung, Betrieb und IT-Support gewährleisten.⁴¹

In welchem Maße und in welcher Form die Kommunen eine finanzielle Unterstützung beim IT-Support benötigten, untersuchten Bund und Länder vor dem Start der Zusatzvereinbarung „Administration“ nicht. Zu den Forderungen der kommunalen Spitzenverbände in Schleswig-Holstein vermerkte das dortige Bildungsministerium: „Ob die kommunale Seite mit der Finanzierung der Digitalisierung in dem vorgetragenen Ausmaß wirklich überfordert ist, kann hier nicht beurteilt werden.“ Auch wenn die Zusatzvereinbarung „Administration“ die Schulträger zunächst entlastet, richten sie bereits Forderungen an den Bund, dauerhaft zu fördern.⁴²

Einzelne Länder nutzen die befristeten Möglichkeiten der Zusatzvereinbarung „Administration“, um ihre freiwilligen Zusagen an die Kommunen zu erfüllen. Sie setzen die Mittel ein, um ihren finanziellen Gesamtaufwand bei der Ausstattung von Lehrkräften mit Leihgeräten und deren IT-Betreuung abzumildern.⁴³

(2) Nachdem das BMBF den „DigitalPakt Schule“ mit drei Zusatzvereinbarungen um 1,5 Mrd. Euro erweitert hatte, forderten die Länder im Jahr 2021, dass es die Digitalisierung der Schulen dauerhaft mitfinanziert.⁴⁴ Der Landtag in Schleswig-Holstein rief die Landesregierung zuvor schon auf, bis zum Ende des „DigitalPakts Schule“ „eine nachhaltige Strukturierung und Finanzierung der Bildungsdigitalisierung zwischen Bund, Land und Schulträgern

⁴¹ § 6 Absatz 3 Nummer 2 c Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ in Verbindung mit Anlage 2. Zusätzlich stellt § 3 Absatz 4 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ klar, dass Kosten für Betrieb, Wartung und IT-Support der geförderten Infrastrukturen nicht förderfähig sind. Auf regionaler und landesweiter Ebene sind lediglich „Strukturen für die professionelle Administration und Wartung digitaler Infrastrukturen im Zuständigkeitsbereich von Schulträgern“ förderfähig (§ 6 Absatz 2 Nummer 3 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“).

⁴² Siehe u. a. Forderung des Deutschen Städtetages zur Digitalisierung der Schulen vom 4. Januar 2022 („Digitalpakt 2.0 muss unbürokratisch, schnell und flexibel sein“, unter <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2022/digitalpakt-muss-unbuerokratisch-schnell-und-flexibel-sein/>).

⁴³ Siehe u. a. Landkreistag Saarland: Geschäftsbericht für den Zeitraum vom 18. September 2020 bis zum 2. September 2021, S. 32 (unter <https://www.landkreistag-saarland.de/>); Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen, FAQ vom 10. November 2021, Frage 11 zum 2. Annex - „Supportprogramm“ (unter <https://www.wibank.de/wibank/digitalpakt-schule/>).

⁴⁴ Bericht der Lenkungsgruppe zur Umsetzung der Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ vom 9. Dezember 2021, S. 7 (unter <https://www.kmk.org/themen/bildung-in-der-digitalen-welt/strategie-bildung-in-der-digitalen-welt.html>).

erreicht zu haben“.⁴⁵ Die neuen Landesregierungen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen haben es sich zur Aufgabe gemacht, sich beim Bund für einen „DigitalPakt II“ einzusetzen. Er soll dauerhaft sein und auch Gerätewartung und Administration umfassen.⁴⁶ Wie die Länder den Bedarf an weiteren Bundesmitteln ermitteln und wie sie die entsprechende Finanzausstattung der Kommunen sicherstellen, ließen sie bei ihren Forderungen bislang offen.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hatte bereits davor gewarnt, dass der Bund über seine bisherigen Entlastungsmaßnahmen hinaus für Ausgaben der Bildung in die Pflicht genommen wird. Das würde den Ländern den Anreiz zu eigenen finanzwirtschaftlichen Prioritäten nehmen und diejenigen Länder bestrafen, die solche Prioritäten gesetzt haben.⁴⁷

2.1.4 Management der Mittelbindungen nicht sachgerecht

(1) Beim „DigitalPakt Schule“ sind die Bewilligungsbehörden gehalten, die Fördermittel erst dann zu bewilligen und zu binden, wenn ihr Einsatz sich als notwendig erweist und wirtschaftlich ist.⁴⁸ Dies prüfen sie anhand der Förderanträge.

Die Verwaltungsvereinbarung sieht vor, dass zur Laufzeitmitte des „DigitalPakts Schule“ bis November 2021 die Hälfte der Mittel durch Bewilligungen gebunden sein sollte.⁴⁹ Die Verwaltungsvereinbarung sieht im Weiteren vor, dass Bundesmittel, die bis zum 16. Mai 2023 in einem Land nicht ausgeschöpft sind, auf andere Länder verteilt werden.⁵⁰ Hierdurch soll erreicht werden, dass die Mittel in der vorgesehenen Laufzeit vollständig und bedarfsgerecht eingesetzt werden. Hiervon abweichend hat das Land Berlin in seinen Förderrichtlinien vorgesehen, dass Schulträger Anträge bis zum Jahresende 2023 stellen können.⁵¹ Das BMBF hat dies bei der Herstellung des Benehmens nicht moniert.

⁴⁵ Landtagsdrucksache 19/3100 vom 3. Juni 2021 („Bildungsdigitalisierung in Schleswig-Holstein - Digitale Infrastruktur und technische Ausstattung in Schulen nachhaltig gestalten“) unter <http://lissh.lvn.parlament.de/shlt/start.html>.

⁴⁶ Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2022-2027) vom 22. Juni 2022, Zeilen 653 ff und Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, Koalitionsvereinbarung 2022-2027 (vom 23. Juni 2022), Zeilen 2845 ff.

⁴⁷ BWV: Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015, S. 37 (unter www.bundesrechnungshof.de) und „12 Impulse für Parlament und Regierung“, August 2021, S. 11 und S. 14 f.

⁴⁸ Entsprechend §§ 6 und 7 in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder. Das Antragswesen ist Gegenstand von § 6 der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“. § 11 Absatz 2 der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ sieht bereits bei der Planung der Investitionsmaßnahme eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor. In den Förderrichtlinien der Länder gelten entsprechende Bestimmungen.

⁴⁹ § 11 Absatz 3 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

⁵⁰ § 11 Absatz 5 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“. Die Laufzeit des „DigitalPakts Schule“ endet am 16. Mai 2024.

⁵¹ Maßnahmen im Land Berlin zur Umsetzung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“, Bekanntmachung vom 30. Oktober 2019, Ziffer 7.4.2 (unter <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/digitale-schule/digital-pakt/oeffentliche-schulen/>).

Zum 31. Dezember 2021 haben die Länder 47 % der 5 Mrd. Euro aus der Basisvereinbarung „DigitalPakt Schule“ gebunden. Während Sachsen seine Mittel nahezu vollständig gebunden hat, waren es in Schleswig-Holstein, Bayern und im Saarland 18 % und weniger.⁵²

Bis Mai 2024 müssen die Mittel des „Digitalpakts Schule“ bewilligt worden sein. Bis Ende 2025 sind sie abzurechnen.

(2) Einzelne Länder ergriffen im Jahr 2021 Maßnahmen, um die Mittelbindung zu erhöhen. Sie setzten u. a. die stufenweise Entwicklung der schulischen IT-Infrastruktur außer Kraft (siehe Abbildung 1) und erlaubten den Schulträgern, Mittel pauschal zu beantragen.

Bis zum 30. April 2021 wollte das Land Berlin eine Mittelbindung von 50 % erreichen.⁵³ Zur Beschleunigung legte es fest, dass Maßnahmen zum Netzwerkausbau für die gesamte Laufzeit vorab pauschal beantragt und bewilligt werden können. Hierfür reichte ihm zunächst eine „grobe“ Kostenschätzung aus. Es führte dazu folgendes Beispiel an: Ein Schulamt plant die Vernetzung seiner 20 Schulen. Es beantragt pro Schule pauschal 200 000 Euro. Diese Mittel gelten darauf hin als gebunden. Das Land überträgt sie den Schulträgern für eine „auftragsweise Bewirtschaftung“. Nach der Ausschreibung teilt das Schulamt die konkreten Kosten mit, woraufhin die Bewilligungssumme angepasst wird.

Ein Bezirksbürgermeister sah in diesen „fiktiven Mittelbeantragungen“ ohne Beauftragungen einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht. Sie dienten ausschließlich der Mittelabsicherung gegenüber dem Bund.

(3) Die Umsetzung des „Digitalpakts Schule“ liegt überwiegend in Händen der Schulen und Schulträger. Den Fortschritt der Projekt- und Investitionsplanungen vor Ort kennen die Länder kaum.⁵⁴ Sie wissen nicht, in welchem Umfang die Schulträger mit Eigenmitteln in Vorleistung getreten sind und noch rückwirkend Fördermittel aus dem „DigitalPakt Schule“ beantragen werden. Die Länder teilten dem BMBF im Jahr 2021 mit, dass sie den Mittelbedarf jenseits der eingegangenen Anträge nicht verlässlich schätzen könnten.

⁵² Bericht nach Maßgabebeschluss (27. Sitzung des Haushaltsausschusses am 28. November 2018, Beschluss zu TOP 4.) - BMF: Bericht zum Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ zum Stichtag 31. Dezember 2021 an den Haushaltsausschuss, vom 14. März 2022, Gz. II A 5 – AF 0206/21/10015 :001 (Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache 20/0088).

⁵³ Maßnahmen im Land Berlin zur Umsetzung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“, Bekanntmachung vom 30. Oktober 2019, Ziffer 7.4.1 (unter <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/digitale-schule/digital-pakt/oeffentliche-schulen/>).

⁵⁴ Siehe u. a. Bericht an den Haushaltsausschuss zum Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ zum Stand 30. Juni 2021: Länderbericht Sachsen-Anhalt (S. 52) sowie Antwort des Landes Sachsen zur Umsetzung des Digitalpakts vom 21. Juli 2020 an das Bündnis für Bildung e. V. (unter <https://www.bfb.org/feedback-digital-pakt/>).

2.2 Würdigung

(1) Die Länder haben vor dem Start des „DigitalPakts Schule“ nicht durchgängig und systematisch den Stand der schulischen IT-Infrastruktur erfasst. Sie haben dies auch nicht modellhaft, z. B. für die unterschiedlichen Schularten, Schulträger oder Regionen innerhalb des jeweiligen Landes durchgeführt. Damit hat eine wichtige Voraussetzung gefehlt, um die Mittel bedarfsgerecht zu verteilen. Mit einer schlichten Pro-Kopf-Vergabe können die zeitlich befristeten Finanzhilfen des Bundes ihre Wirkung nicht zielgenau entfalten. Einzelne Länder hatten bereits vor dem „DigitalPakt Schule“ eine gute IT-Ausstattung. Ob hier weitere Investitionsmittel nötig waren, ist fraglich. Der Königsteiner Schlüssel ist jedenfalls hier nicht der richtige Verteilschlüssel, denn Steueraufkommen und Bevölkerungszahl sind nicht der Maßstab, mit dem etwaige Entwicklungsunterschiede bei der schulischen Digitalisierung berücksichtigt werden können. Das BMBF und die Länder laufen vielmehr Gefahr, dass sich bei einer Mittelverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel Entwicklungsunterschiede noch vergrößern.

Die Mittel des „DigitalPakts Schule“ hätten wirtschaftlicher eingesetzt werden können, wenn es in den Ländern von vornherein zentrale IT-Angebote für die Schulen gegeben hätte. Der Bundesrechnungshof hat hierbei auch ein Versäumnis des BMBF gesehen: Es hätte eigene Ziele und zentrale Ressourcen der Länder zu einer Voraussetzung für die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des „Pakts“ machen sollen.

(2) Nach den Bestimmungen zu den Finanzhilfen ist jedes Land für die Verwaltung seiner Mittel zuständig. In einer gesamtstaatlichen Perspektive, die für Finanzhilfen auch kennzeichnend ist, muss allerdings gefragt werden, ob dieser länderspezifische Ansatz und der damit verbundene Verwaltungsaufwand gerechtfertigt sind. 90 % der Investitionsmittel trägt das BMBF. Es steht damit in einer herausgehobenen Verantwortung, Rechenschaft über den Einsatz und die Verwendung der Mittel für den „DigitalPakt Schule“ abzulegen. Das BMBF hat jedoch seine Möglichkeiten nicht genutzt, um stärker auf eine einheitliche oder gar gemeinsame administrative Umsetzung des „DigitalPakts Schule“ hinzuwirken. Es hätte darauf hinwirken können, dass alle Länder die Anzahl der Anträge und Abrechnungen begrenzen. Ebenso hätte es darauf achten sollen, dass alle Länder von den Schulträgern umfassende Planungen und Anträge verlangen. Auch ein einheitlicheres Antragsverfahren wäre eine Option gewesen. Eingangs war das technisch-pädagogische Einsatzkonzept das zentrale Planungsinstrument für eine strukturierte Digitalisierung der Schulen. Das BMBF hat es jedoch zugelassen, dass es teils zu einem Formalismus wurde und seine Bedeutung für die Begründung der Investitionen verlor.

(3) Der „DigitalPakt Schule“ ist eine Finanzhilfe, an der vier Verwaltungsebenen – Bund, Länder, Kommunen bzw. Schulträger und die Schulen – beteiligt sind. Änderungen an der Ausführung sind aufwendig über die Ebenen zu vermitteln. Insbesondere die Zusatzvereinbarungen haben starke Auswirkungen auf die Aufgaben- und Lastenteilung innerhalb der Länder. Das BMBF hätte hierauf nicht Einfluss nehmen sollen. Grundsätzlich sind befristete Finanzhilfen für Aufgaben mit einem dauerhaften Charakter das falsche Instrument. Eine Fortführung würde zudem bedeuten, dass Länder und Kommunen ihre Verantwortlichkeiten

in die Abhängigkeit des Bundes begeben. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass eine schwerfällige Finanzhilfe wie der „DigitalPakt Schule“ letztlich die Innovations- und Leistungsfähigkeit des deutschen schulischen Bildungssystems beeinträchtigen kann.

(4) Vorgesehen war, nicht benötigte Mittel auch bundesweit unter den Ländern umzuverteilen. Hierzu sind für die Bewilligung einheitliche Stichtage vorgesehen. Das BMBF hat allerdings nicht moniert, dass einzelne Länder sich aus dieser einheitlichen „Taktung“ herausziehen konnten. Mit kürzeren Fristen könnten sie sich einer Umverteilung von Restmitteln entziehen. Hiermit stünde ein Korrektiv in Frage, das einen nachträglichen, bedarfsgerechten Einsatz von Restmitteln sichern sollte.

Nicht transparent ist, in welcher Höhe mit rückwirkenden Anträgen und dem kommenden Bedarf zu rechnen ist. Auch dies erschwert Umverteilungen von Kontingenten und den bedarfsgerechten Mitteleinsatz.

Pauschale Mittelbewilligungen von Schulbudgets, die noch nicht mit Planungen unterlegt sind, verstoßen gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit. Ob diese Mittel notwendig sind und zweckentsprechend eingesetzt werden, bleibt fraglich. Letztlich stellen sie keine verlässliche Mittelbindung dar. Dies ist auch deshalb nicht akzeptabel, da die Länder nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes überwiegend bestrebt sind, sorgfältig und bedarfsgerecht ihre Mittel zu bewilligen.

2.3 Empfehlungen

(1) Finanzhilfen des Bundes sind nur für temporäre, gesamtstaatliche Herausforderungen vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF abgeraten, dieses Instrument für eine Verlängerung oder gar Verstetigung des „Digitalpakts Schule“ weiter zu nutzen. Von einer Bundesförderung der schulischen IT-Ausstattung sollte es absehen. Verantwortlich sind Länder und Schulträger; weitere Ausgaben müssen sie alleine tragen.

(2) Beim noch laufenden „DigitalPakt Schule“ sollte das BMBF am „Primat des Pädagogischen“ festhalten. Andernfalls verlöre die Digitalisierung der Schulen ihren Kompass. Das BMBF sollte dafür werben, dass in allen Ländern die Schulen bzw. die Schulträger die Digitalisierung umfassend planen. Von unzusammenhängenden Kleinstanträgen sollten sie absehen. Technisch-pädagogische Einsatzkonzepte sollten zumindest eine Schule und nicht nur eine Einzelmaßnahme umfassen.

Das BMBF muss verstärkt darauf achten, dass der „DigitalPakt Schule“ in den Ländern termingetreu innerhalb der Laufzeit umgesetzt wird. Wenn Kontingente nicht fristgerecht abgerufen werden, sind die Mittel – wie in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehen – bedarfsgerecht umzuverteilen. Das BMBF muss sich dafür einsetzen, dass die Mittel in allen Ländern nur anhand geprüfter Anträge bewilligt und gebunden werden. Eine pauschale Mittelbindung, bei der Bedarf und Abfluss der Mittel fraglich ist, verspricht keine nachhaltige

Investitionsplanung. Eine fundierte Planung der Erstinvestitionen ist auch nötig, um ein Bild von den möglichen Folgekosten zu gewinnen.

2.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat eingewandt, dass Studien vor dem Start des „DigitalPakts Schule“ Stand und Bedarfe der Digitalisierung der Schulen in Deutschland gezeigt hätten. Den Bedarf einzelner Schulen erheben die Länder im Rahmen der Antragstellungen. Die Verteilung der Mittel auf die Länder erfolge zwar gemäß dem Königsteiner Schlüssel. Den Ländern stehe es aber frei, die Mittel innerhalb ihres Landes bedarfsgerecht zu verteilen. Die Mittel seien gemäß Schultyp und Schulgröße verteilt worden. Das BMBF könne diese Größen nicht bewerten, habe sie aber für nachvollziehbar gehalten.

Der Empfehlung, eigene Ziele und IT-Ressourcen auf Ebene der Länder für die Digitalisierung der Schulen zu einer Voraussetzung für die Finanzhilfen zu machen, hat das BMBF widersprochen. Profitiert hätten dann die Länder, die bereits erste IT-Bildungsinfrastrukturen aufgebaut hätten. Hierdurch wären die Schulen nicht erreicht worden, die den meisten Aufholbedarf hatten.

(2) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es keine Möglichkeit habe, den Ländern eine einheitliche oder gemeinsame Programmumsetzung vorzuschreiben. Zu den Förderrichtlinien der Länder war ein Benehmen zu erzielen gewesen, kein Einvernehmen. Im Übrigen sei die föderale Vielfalt nicht nur bei den Schulangelegenheiten, sondern auch bei den Verwaltungsverfahren hinzunehmen. Das BMBF hat beteuert, dass das technisch-pädagogische Einsatzkonzept für ihn einer der Stützpfeiler des „DigitalPakts Schule“ sei. Das BMBF stelle immer wieder die Bedeutung des Primats der Pädagogik heraus. Es sei hiervon an keiner Stelle abgewichen.

(3) Das BMBF hat verdeutlicht, dass die Fristen und Stichtage aus der Bund-Länder Vereinbarung unverändert fortgelten. Auf die Verwaltungsabläufe in den Ländern könne es nicht einwirken. Eine Umverteilung von Restmitteln sei im Übrigen nur möglich mit Zustimmung der Länder.

2.5 Abschließende Würdigung

Keine bedarfsorientierte Mittelverteilung – grundsätzliches Problem der Finanzhilfen

In seinem ersten Bericht wies der Bundesrechnungshof bereits darauf hin, dass die genannten Studien den Förderbedarf nicht systematisch untersuchten.⁵⁵ Schon die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder orientierte sich nicht am Bedarf. Das BMBF und die Länder waren hierbei keinesfalls an den Königsteiner Schlüssel gebunden. Er begünstigt wirtschaftlich starke Länder und ist für die Zielrichtung des „DigitalPakts Schule“ ungeeignet. Mit einem anderen Verteilschlüssel müssten jedoch alle Länder einverstanden sein. Der Bundesrechnungshof sieht hier ein grundsätzliches Problem der Finanzhilfen. Die Bedarfserhebung der Schulen kompensiert die fehlgeleitete Mittelverteilung nicht – ihre Planungen beziehen sich auf die bereits zugeteilten Budgets.

Wirksamkeit abhängig von den Voraussetzungen in den Ländern

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Umsetzung des „DigitalPakts Schule“ in den Händen der Länder liegt. Das BMBF kann und darf dort nicht unmittelbar eingreifen, selbst wenn ein „enormer Nachholbedarf“ bestände. Umso wichtiger ist es, dass das BMBF darauf bauen kann, dass die Länder jeweils die organisatorischen Voraussetzungen für eine bedarfsorientierte Mittelverteilung und einen effizienten Mitteleinsatz schaffen. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Länder die Digitalisierung der Schulen vorzubereiten und zu lenken.

Einheitlichere Umsetzung wäre effizienter – bei Finanzhilfen kaum erreichbar

Die Empfehlung zu einheitlicheren Verwaltungsverfahren ist nicht gleichzusetzen mit einem zentralen Verfahren. Eine größere Einheitlichkeit hätte bereits durch einen strukturierten Abgleich der Förderrichtlinien und mehr Abstimmung – auch der Länder untereinander – erreicht werden können. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, ob es nötig ist, dass mehr als doppelt so viele Stellen wie es Länder gibt, die Mittel bewilligen müssen. Das Ergebnis sind höchst unterschiedliche Verfahren. Auch diese verantworten wiederum die Länder. Im laufenden „DigitalPakt Schule“ wird sich dies nicht mehr ändern lassen. Der Bundesrechnungshof sieht in diesem Punkt einen weiteren Systemfehler, der gegen eine Fortführung der Finanzhilfen spricht.

Der Bundesrechnungshof begrüßt es, dass das BMBF von der Sinnhaftigkeit des technisch-pädagogischen Einsatzkonzepts als zentrales Planungsinstrument für eine strukturierte Digitalisierung der Schulen überzeugt ist. Einzelne Länder hadern hiermit. Das Land Nordrhein-Westfalen vertritt beispielsweise die Ansicht, dass das technisch-pädagogische Einsatzkonzept eben kein umfassendes Bild des geplanten Medieneinsatzes zu vermitteln habe. Über den „DigitalPakt Schule“ könne dies nach Auffassung des Landes auch nicht eingefordert werden. Wie die Schulen dort stattdessen ihre Planungen dokumentieren, ließ es gegenüber

⁵⁵ Siehe Tz. 1.2.

dem Bundesrechnungshof offen. Umso mehr muss das BMBF bei der Mittelkontrolle daher landesspezifisch darauf achten, welche Planungsunterlagen den Investitionen zugrunde liegen (siehe auch Tz. 4.5).

Der Bundesrechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, dass Fristen und Verfahren, die die Länder festgelegt haben, Auswirkungen auf die bundesweite Umverteilung haben könnten. Hierdurch kann es sein, dass Länder im Mai 2023 nicht abschätzen können, ob sie ihre Mittel ausschöpfen werden. Dennoch sollten sich das BMBF und die Länder bemühen Restmittel bedarfsgerecht umzuverteilen. Keinesfalls darf das BMBF es zulassen, dass der „DigitalPakt Schule“ wegen liegen gebliebener Mittel verlängert wird. Seine Mittel stehen nur bis Ende 2025 zur Verfügung.

3 Beiträge der Länder

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Zusätzlichkeit der Finanzhilfen fraglich

Die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des „DigitalPakts Schule“ können ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie die eigenen Investitionen der Länder und Schulträger ergänzen. Nur dann können sie eine über die Maßnahmen der Länder hinausgehende zusätzliche Wirkung erzielen. Die bisherigen Investitionen der Länder und Schulträger dürfen sie weder ersetzen, noch sie künftig davon entlasten.⁵⁶

Die Verwaltungsvereinbarung sieht vor, dass die Länder ihre bereits begonnenen Investitionsprogramme, die in Bezug zur Strategie der Kultusministerkonferenz (KMK) „Bildung in der digitalen Welt“ stehen, wie geplant weiterführen sollen. Die Länder wollten ihre eigenen Bemühungen für die Strategie nicht nur aufrechterhalten, sondern auch ausweiten.⁵⁷

Die Programme der Länder und ihren Umfang erfassten das BMBF und die Länder vor dem „DigitalPakt Schule“ nicht. Sie vereinbarten kein Verfahren um die Entwicklung der Investitionen aus eigenen Mitteln in den Ländern nachzuhalten.⁵⁸ Der Bundesrechnungshof

⁵⁶ Artikel 104c Grundgesetz, siehe auch Bundestagsdrucksache 19/6144. Kempny spricht von einem „Verringerungsverbot“ (in: Das Deutsche Verwaltungsblatt, DVBl 2020, 13 – 19, Ausgabe vom 1. Januar 2020).

⁵⁷ §§ 1 Absatz 2 i. V. m. 16 und 9, Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ sowie § 8 der Zusatz-Vereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“ (unter <https://www.digitalpaktschule.de/>).

⁵⁸ Dies geht auch nicht hervor aus dem Bericht der Länder zur Umsetzung der Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ (unter <https://www.kmk.org/themen/bildung-in-der-digitalen-welt/strategie-bildung-in-der-digitalen-welt.html>).

kritisierte bereits in anderen Zusammenhängen, dass die Zusätzlichkeit der Finanzhilfen des Bundes nicht nachweisbar war.⁵⁹

3.1.2 Defizite bei der Kofinanzierung

Die Länder und Schulträger müssen sich mit mindestens 10 % oder 722 Mio. Euro am Gesamtvolumen der förderfähigen Kosten des „DigitalPakts Schule“ beteiligen. Was förderfähig ist, ist in der Verwaltungsvereinbarung festgelegt.

Haushaltsrechtliche Gründe sprechen dagegen, dass Länder und Kommunen ihre Kofinanzierung aus bereits begonnenen zweckgebundenen Programmen leisten. Dies würde im Förderbereich der KMK Strategie zudem das zuvor beschriebene Ausgangsniveau absenken. Die Bundesmittel wären nicht mehr in vollem Umfang zusätzlich.⁶⁰ Schon vor dem Beginn des „DigitalPakts Schule“ sah das BMBF die Gefahr, dass die Länder durch die Anrechnung ihrer eigenen Ausgaben ihren unmittelbaren Beitrag zur Kofinanzierung des „DigitalPakts Schule“ senken könnten. In einer Bewertung des Verhandlungsstands hielt das BMBF fest: „Da die Länder die 90-10 Regelung nicht bei jedem Einzelprojekt, sondern erst in der Gesamtschau aller Investitionsprojekte einhalten müssen, führt die Berücksichtigung des IT-Hausmeisters und dem Verwaltungsbeamten faktisch dazu, dass die Länder bei den eigentlichen Investitionen mehr als 90 % vom Bund bekommen. Dadurch wird die Quote ausgehebelt und wir können überhaupt nichts kontrollieren.“

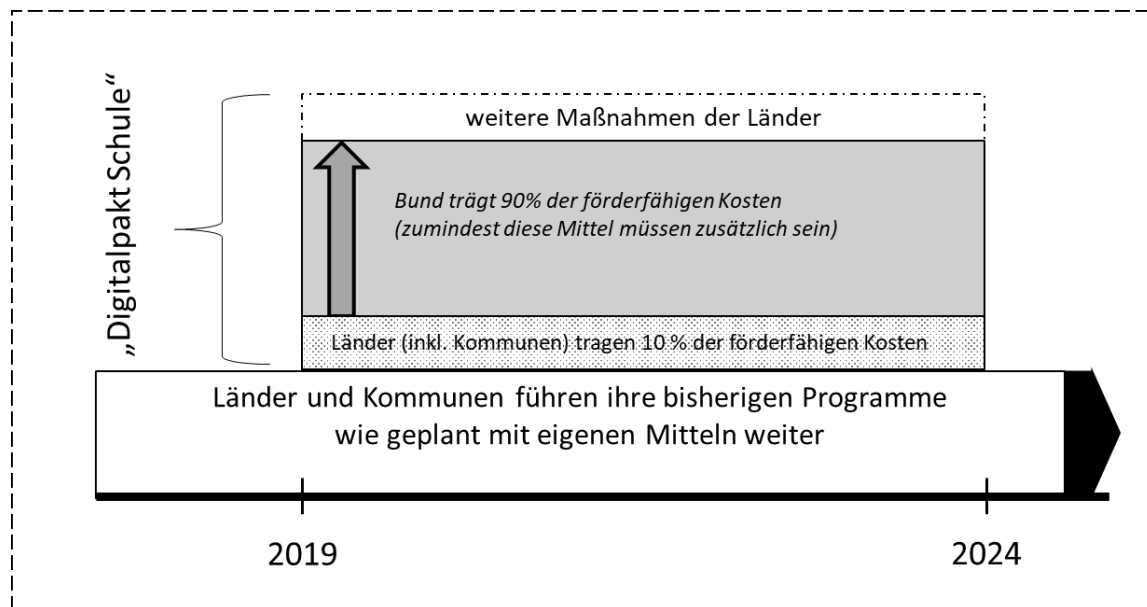
⁵⁹ Bemerkungen 2021, Nummer 33 („Bund muss sicherstellen, dass die Länder ihr eigenes Investitionsniveau beibehalten, wenn er ihnen Finanzhilfen gewährt“) unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/einzelplanbezogene-pruefungsergebnisse/finanzverwaltung/2021-33>. Ein Verfahren für die Erfassung des Ausgangsniveaus haben das BMBF und die Länder beispielsweise beim Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ vereinbart, siehe Verwaltungsvereinbarung gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes über den Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken vom 6. Juni 2019, Anlage 3 (unter <https://www.gwk-bonn.de/themen/foerderung-von-hochschulen/hochschulpakt-zukunftsvertrag/zukunftsvertrag>).

⁶⁰ Siehe § 4 der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“. § 10 Absatz 2 der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ sieht zudem vor, dass die Eigenanteile der Länder und Kommunen nicht durch EU-Mittel ersetzt werden dürfen. Hiermit kommt die Zweckbindung der jeweiligen Haushaltsmittel zum Ausdruck, die gleichermaßen auch für Landes- und Bundesmittel gelten. Aus zuvor begonnenen Förderprogrammen dürfen entsprechend keine neuen Programme anderer Zuwendungsgeber kofinanziert werden.

Abbildung 2

Umsetzung der KMK-Strategie „Bildung in der digitalen Welt“

Der „DigitalPakt Schule“ ergänzt die Investitionen der Länder. Er ersetzt sie nicht.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

Unklarer Nachweis der Kofinanzierung

Die Verwaltungsvereinbarung lässt unterschiedliche Möglichkeiten zu, wie die Länder die Kofinanzierung von mindestens 10 % am Gesamtvolumen der förderfähigen Kosten des „DigitalPakts Schule“ nachweisen können. Einerseits weisen sie dies dem BMBF über die halbjährlichen *Kontrolllisten*⁶¹ nach, andererseits über die *Schlussabrechnung*⁶². Ob die Kontrolllisten in der Gesamtsumme identisch mit der Schlussabrechnung sein sollen oder ob sie voneinander abweichen können, legten das BMBF und die Länder nicht fest.

Der Gesamtstand der von den Ländern bislang geleisteten Kofinanzierung ist aus den Berichten an den Haushaltsausschuss jedenfalls nicht erkennbar.⁶³

⁶¹ § 12 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“, siehe auch Tz. 4.1.4.

⁶² § 13 Absatz 4 Satz 2 i. V. m. § 8 Absatz 4 Satz 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

⁶³ Bericht nach Maßgabebeschluss (27. Sitzung des Haushaltsausschusses am 28. November 2018, Beschluss zu TOP 4). Der Haushaltsausschuss bat um die Meldung der „Mitfinanzierungsanteile von Ländern und Kommunen“. Das BMBF änderte diesen Berichtspunkt in „Stand des Mittelabflusses von Eigenmitteln der Länder und Kommunen ... bis zum Stichtag“ (mit Bericht zum Stand 30. Juni 2021). Das BMBF teilte dem Bundesrechnungshof mit, dass sich die Angaben unter diesem Punkt jeweils nur auf den halbjährlichen Berichtszeitpunkt bezögen.

3.1.3 Rückwirkende Anrechnung von Programmen

Die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen beschlossen im Juli 2020 Förderprogramme zur Ausstattung von Lehrkräften an Schulen mit dienstlichen Endgeräten.⁶⁴ Sie stellten hierfür eigene Haushaltsmittel bereit. Ihre Programme standen nicht in Verbindung zum „DigitalPakt Schule“.⁶⁵ Das Land Nordrhein-Westfalen stellte für sein Programm 103 Mio. Euro bereit.⁶⁶

Mit der Absicht, die Folgen der Corona-Pandemie zu begrenzen, beschloss der Koalitionsausschuss der Bundesregierung am 25. August 2020, die Ausstattung von Lehrkräften mit digitalen Endgeräten zu fördern. Das BMBF entwickelte daraufhin mit allen Ländern die Zusatzvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“. Die Vereinbarung trat am 26. Januar 2021 in Kraft. Von 500 Mio. Euro Bundesmitteln erhielt das Land Nordrhein-Westfalen ein Kontingent von 105 Mio. Euro. Die Vereinbarung erlaubte es, Beschaffungen rückwirkend ab dem 3. Juni 2020 zu fördern.

Das Land Nordrhein-Westfalen teilte dem BMBF mit, dass es mit den Bundesmitteln die bereits mit Landesmitteln bezahlten Endgeräte refinanzieren wolle. Es bat um eine Bestätigung, ob ihm die Bundesmittel hierfür vollständig zur Verfügung stünden. Das BMBF antwortete im Januar 2021, dass die Bundesmittel in voller Höhe bereitstünden, wenn das Land seine Aufwände zur Umsetzung der KMK-Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ unvermindert fortführe. Hierbei wäre es nicht darauf festgelegt, mit eigenen Mitteln noch weitere Endgeräte für Lehrkräfte zu beschaffen. Nur wenn die freigewordenen Landesmittel im Sinne der KMK-Strategie eingesetzt werden, wären die Bundesmittel zusätzlich im Sinne des „DigitalPakts Schule“.

Das Land Nordrhein-Westfalen entwickelte daraufhin Maßnahmen für eine Umwidmung seiner Mittel. Darunter sind folgende Maßnahmen, die es zur Kofinanzierung des „DigitalPakts Schule“ anrechnen will:⁶⁷

- Vollausstattung benachteiligter *Schulen* mit Schülerendgeräten (72 Mio. Euro),
- Gestiegene Betriebskosten für die Logineo Plattform (15 Mio. Euro).

⁶⁴ Beschlussvorlage des Bremer Senators für Finanzen an den Haushalts- und Finanzausschuss (Land) vom 7. Juli 2020 (Vorlage VL 20/1747 – beschlossen am 9. Juli 2020, unter <https://sd.bremische-buergerschaft.de/>) sowie Richtlinie über die Förderung von dienstlichen Endgeräten für Lehrkräfte an Schulen in Nordrhein-Westfalen vom 28. Juli 2020 (unter <https://bass.schul-welt.de/19244.htm>).

⁶⁵ In Nordrhein-Westfalen richtete sich die Förderung auch an einen anderen Kreis von Zuwendungsempfängern.

⁶⁶ Zum Jahresende 2020 waren hiervon weite Teile verausgabt (siehe <https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/ministerin-gebauer-wir-unterstuetzen-den-distanzunterricht>).

⁶⁷ Siehe u. a. Vorlage des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landestages Nordrhein-Westfalen (Vorlage 17/5381) vom 22. Juni 2021 (Aktenzeichen I B 1-2000-32/2021) unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-5381.pdf>.

Das BMBF teilte im Mai 2021 mit, dass das Land seine Ausgaben hierfür als Eigenmittel zur Kofinanzierung des „DigitalPakts Schule“ anrechnen könne. Es wies nicht darauf hin, dass die Vollausstattung einzelner Schulen mit Schülerendgeräten kein Fördergegenstand des „DigitalPakts Schule“ ist und das Sofortausstattungsprogramm abgeschlossen war.⁶⁸ Betriebskosten sind im „DigitalPakt Schule“ zudem nicht förderfähig.⁶⁹

Nach der Umwidmung meldete das Land Nordrhein-Westfalen dem Bund bereits 81 Mio. Euro als geleistete Eigenmittel im Zusammenhang mit der Zusatzvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“.⁷⁰ Dies entspricht mehr als der Hälfte der gesamten Kofinanzierung, die das Land Nordrhein-Westfalen für den „DigitalPakt Schule“ zu leisten hat.

3.2 Würdigung

(1) Der Bundesrechnungshof stellt nicht in Frage, dass die Länder und Schulträger im Zusammenhang mit den Investitionen aus dem „DigitalPakt Schule“ auch eigene Mittel aufwenden. Sie haben im Zuge der Pandemie ihren Einsatz für das digitale Lehren und Lernen verstärkt. Ob die Bundesmittel des „DigitalPakts Schule“ auch tatsächlich in voller Höhe zusätzlich zu den Eigenmitteln der Länder und Schulträger eingesetzt werden, wird allerdings nicht sichtbar. Objektive Größen, die sich z. B. an den jährlichen Haushaltswerten orientieren, fehlen. Konsequenzen beim Unterschreiten des Ausgangsniveaus müssen die Länder nicht fürchten.

Die in der Verwaltungsvereinbarung für die Länder vorgesehene Möglichkeit, die Kofinanzierung global zu leisten, hat das BMBF im Nachweisverfahren nicht konsequent berücksichtigt. Es lässt sich die Kofinanzierung anhand von Einzelmaßnahmen (Kontrolllisten) belegen, obwohl die Länder die Kofinanzierung erst in der Schlussabrechnung belegen müssen. Die Folge ist für einzelne Länder ein umständliches Verwaltungsverfahren. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die Kofinanzierung überall auch korrekt abgebildet wird. Ohne Vorgaben für die Schlussabrechnung wird es am Ende nicht mehr nachvollziehbar, in welcher Höhe die Länder den „DigitalPakt Schule“ kofinanzieren haben. Auch die Berichte an den Haushaltsausschuss schaffen hierbei nicht die gewünschte Transparenz. Sie vermitteln zudem den Eindruck, dass die gemeldeten Werte bereits als Kofinanzierung vom BMBF akzeptiert wären.

⁶⁸ Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ („Sofortausstattungsprogramm“, unter <https://www.digitalpaktschule.de/>): § 5 Absatz 2 hebt ab auf die individuelle Bedürftigkeit. In der Basis-Verwaltungsvereinbarung ist die Beschaffung von Schüler-Endgeräten gedeckelt.

⁶⁹ § 3 Absatz 4 Satz 3 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

⁷⁰ Bericht nach Maßgabebeschluss (27. Sitzung des Haushaltsausschusses am 28. November 2018, Beschluss zu TOP 4.) - BMF: Bericht zum Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ zum Stichtag 30. Juni 2021 an den Haushaltsausschuss. Im Bericht zum Stichtag 30. Juni 2021 nennt das Land an dieser Stelle den Wert „0“. Nach Auskunft des BMBF bezögen sich die Meldungen zu diesem Punkt nur auf den halbjährlichen Berichtszeitraum. Der gesamte, bereits geleistete Mitfinanzierungsanteil des Landes ist im letzten Bericht nicht zu erkennen.

(2) Das BMBF hat im Rahmen der Zusatzvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“ einzelnen Ländern Mittel gewährt, obwohl sie wegen eigener Programme dort nicht notwendig waren.

Die Erstattung der Landesausgaben in Nordrhein-Westfalen hätte das BMBF nicht akzeptieren dürfen. Das Landesprogramm für Geräte für Lehrkräfte stand nicht in Verbindung mit dem „DigitalPakt Schule“. Es hätte lediglich als weitere Maßnahme des Landes im Rahmen der KMK-Strategie erwähnt werden können. Stattdessen hat das BMBF es zugelassen, dass das Land durch eine rückwirkende Umwidmung damit nun Maßnahmen fördert, die es zum „DigitalPakt Schule“ zählt. Diese Maßnahmen sind innerhalb des „DigitalPakts Schule“ und seiner Zusatzvereinbarungen in dieser Weise jedoch nicht förderfähig. Eine Vollaussstattung von Schulen mit Endgeräten steht nicht im Fokus des „DigitalPakts Schule“. Die Geräteausstattung ist an den Schulen gedeckelt und war auf die Sofortausstattung von Bedürftigen während der Schulschließungen im Jahr 2020 konzentriert. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass der „DigitalPakt Schule“ sich hiermit auf undurchsichtige Weise in einem Land von seiner ursprünglichen Zielsetzung entfernt. Das BMBF gibt hiermit die Kontrolle des „DigitalPakts Schule“ aus der Hand und verstößt gegen die Anforderungen der Finanzhilfen.

3.3 Empfehlungen

(1) Das BMBF muss darauf achten, dass die Länder ihre eigenen Maßnahmen richtig einordnen: Als Kofinanzierung können sie nur Fördergegenstände des „DigitalPakts Schule“ geltend machen – auch wenn sie ausschließlich mit Landesmitteln finanziert werden. Darüber hinausgehende Maßnahmen sind davon zu unterscheiden. Sie sind im „DigitalPakt Schule“ nicht förderfähig, fallen aber in den Bereich der KMK-Strategie „Bildung in der digitalen Welt“.

Für die Berichte nach dem Maßgabebeschluss sollte der Haushaltsausschuss das BMBF darum bitten, dass die Länderberichte bei der Darstellung weiterer eigener Maßnahmen trennschärfer und strukturierter werden. Dargestellt werden sollte zudem, welche Investitionsprogramme die Länder und Kommunen vor dem „DigitalPakt Schule“ bereits begonnen hatten und wie sie fortgeführt wurden. Hierbei sollten sie zumindest annäherungsweise auch ihre jährlichen Aufwendungen nennen.

Bei der Kontrolle der Verwendungsnachweise sollte das BMBF auch darauf achten, dass die Bundesmittel in voller Höhe zusätzlich eingesetzt werden. Leisten die Länder und Schulträger ihre Kofinanzierung aus bereits begonnenen Investitionsprogrammen im Förderbereich der KMK-Strategie, steht dies in Frage. Das BMBF sollte sich dann hierzu anlassbezogen Akten vorlegen lassen (siehe auch Tz. 4.3).

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss empfohlen, um eine transparente Berichterstattung beim Punkt „Mitfinanzierungsanteile“ bzw. „Mittelabfluss von Eigenmitteln der Länder und Kommunen“ zu bitten. Hierbei sollte sichergestellt werden, dass nur Beiträge

zur Kofinanzierung einfließen, die auch förderfähigen Kosten des „DigitalPakts Schule“ entsprechen. Die Werte sollten *kumuliert* aufgeführt werden und auch den Anteil vom Gesamten nennen.

(2) Das BMBF muss sich mit den Ländern unverzüglich auf eine einheitliche und detaillierte Struktur der Schlussabrechnung verständigen. Die Schlussabrechnung muss für das BMBF nachvollziehbar und überprüfbar sein. Dies gilt insbesondere, wenn in Ländern die Kofinanzierung nicht durchgängig maßnahmenbezogen geleistet wird. Die Schlussabrechnung muss dem BMBF in diesen Fällen zeigen, welche Haushaltsmittel das Land für welche Maßnahmen eingesetzt hat. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF gebeten, ihn bis Jahresende 2022 über die Vorgaben für die Schlussabrechnung zu informieren.

(3) Im Fall Nordrhein-Westfalen muss das BMBF prüfen, ob die umgewidmeten Landesmittel für Fördergegenstände des „DigitalPakts Schule“ eingesetzt werden. Schon der Umfang und Zeitpunkt mit dem nun Schülerendgeräte beschafft werden, lassen Zweifel daran aufkommen. Bei einem zweckwidrigen Einsatz darf das BMBF die Landesmittel nicht als Kofinanzierung akzeptieren. Gleichwohl steht es dem Land frei, diese Maßnahmen – wie ursprünglich beabsichtigt – in eigener finanzieller Verantwortung zu erbringen. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF gebeten, ihn über das Ergebnis der Prüfung zu informieren. Von weiteren undurchsichtigen Umwidmungen und Anrechnungen sollte abgesehen werden.

3.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat die Darstellung der Länderbeiträge in den Berichten an den Haushaltsausschuss für transparent gehalten: Jeweils für das zurückliegende Halbjahr wiesen die Länder die geleistete Kofinanzierung summarisch aus und berichteten über ihre weiteren eigenen Maßnahmen in diesem Zeitraum.

Das BMBF hat die Ansicht geäußert, dass von den Ländern keine besseren Berichte eingefordert werden könnten. Die Verwaltungsvereinbarung zum „DigitalPakt Schule“ sei das Verhandlungsergebnis von 17 Beteiligten. Eine einseitige Normierungskompetenz des Bundes gegen den Willen der Länder bestünde nicht. Das BMBF sei auch nicht in einer Überwachungsfunktion. Eine Änderung des Berichtswesens wäre zudem mit einem immensen Verwaltungsaufwand verbunden. Sollten nun Berichtsdaten verlangt werden, die nicht in den Rahmen der Verwaltungsvereinbarung fallen, müsste die Vereinbarung aufgekündigt und anschließend neu verhandelt werden. Dies würde die weitere Umsetzung des „DigitalPakts Schule“ vorerst stoppen.

(2) Das BMBF hat bekräftigt, dass es die Kofinanzierungsbeiträge der Länder vollständig über die laufenden Kontrolllisten erkennen werde. Die gesamte Kofinanzierung ergebe sich über die Listen am Ende der Laufzeit. Erst dann könne sie auch endgültig geprüft werden. Als Beiträge zur Kofinanzierung akzeptiere das BMBF nur Fördergegenstände des „DigitalPakts Schule“.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es keinerlei Kompetenzen gegenüber den Ländern habe, zu prüfen, aus welchen Haushaltsmitteln diese ihre Kofinanzierung erbringen. Es sei auch nicht davon auszugehen, dass die Länder dies in ihren Haushaltsplänen transparenter machen.

(3) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es die Finanzhilfen nicht einzelnen Ländern, sondern allen gewährt. Die Mittel seien in allen Vereinbarungen des „DigitalPakts Schule“ einvernehmlich nach dem Königsteiner Schlüssels verteilt worden.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Darstellung des Bundesrechnungshofes zum Landesprogramm für Endgeräte für Lehrkräfte bestätigt. Zugleich hat es bekräftigt, dass seine Investitionen aus den „freigewordenen“ Mitteln unbedingt als Beitrag zur Kofinanzierung seines Eigenanteils zum „DigitalPakt Schule“ anzusehen seien. Das BMBF hat bekräftigt, dass die Vollaussstattung einzelner Schulen im Sofortausstattungsprogramm nicht ausgeschlossen war, wenn sie einen besonders hohen Bedarf hatten.

3.5 Abschließende Würdigung

Überprüfbare Schlussabrechnung der Kofinanzierung sicherstellen

Das BMBF hat keine neuen Sachverhalte vorgetragen, die die Bedenken des Bundesrechnungshofes ausräumen können. Hinsichtlich der gemeldeten Kofinanzierungsbeiträge gibt es bereits Unstimmigkeiten zwischen den Kontrolllisten und den Berichten an den Haushaltsausschuss. Mal melden die Länder dem Haushaltsausschuss ihre Beiträge in Summe, mal für Zeitabschnitte. Zum derzeitigen Stand geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Schlussrechnungen einzelner Länder nicht mit den Kontrolllisten übereinstimmen werden. Aktuell fehlen dort u. a. Beiträge zur Kofinanzierung der Zusatzvereinbarungen. Er bittet das BMBF daher mit den Ländern Vorgaben für die Schlussabrechnung zu vereinbaren. Wollen sie in der Schlussabrechnung vom Nachweisverfahren über die Kontrolllisten abweichen, müssen sie auch bereit sein, entsprechende und überprüfbare Nachweise zu erbringen.

Sicherstellen, dass die Finanzhilfen zusätzlich wirken

Die ablehnende Haltung des BMBF das Berichtswesen hinsichtlich der Ländermaßnahmen anzupassen ist nicht nachvollziehbar: Ersten Wünschen des BMF, die den Bericht an den Haushaltsausschuss betreffen, ist das BMBF ohne Einwände nachgekommen.⁷¹ Die Verwaltungsvereinbarung sieht überdies vor, dass sich das BMBF und die Länder über das Berichtswesen verständigen. Der Bundesrechnungshof stellt auch keine gänzlich neuen Anfor-

⁷¹ Nach dem ersten Bericht des Bundesrechnungshofes zum „DigitalPakt Schule“ (siehe Tz. 1.2) hat das BMF das BMBF aufgefordert, den Bericht an den Haushaltsausschuss nachzubessern. Insbesondere die weiteren – eigenen – Maßnahmen der Länder sollen gesondert dargestellt werden. Das BMBF hat zugesagt, diese Vorgaben mit dem nächsten Bericht im Jahr 2022 umzusetzen.

derungen. Er fordert auf, Merkmale zu präzisieren, die sich bereits aus der Verwaltungsvereinbarung ergeben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt in einem geeigneten Berichtsformat die Programme, Ziele und Aufwände der Länder darzustellen.⁷² Sollte dies nicht im Rahmen des „DigitalPakts Schule“ möglich sein, sollte das BMBF hierzu ein eigenes Projekt in Erwägung ziehen.

Kofinanzierung nur mit dem, was förderfähig ist

Bei der Zusatzvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“ kommt der Bundesrechnungshof weiterhin zum Ergebnis, dass die Bundesmittel im Land Nordrhein-Westfalen für diesen Zweck nicht notwendig waren. Das Land darf den „DigitalPakt Schule“ nur mit Fördergegenständen aus der Verwaltungsvereinbarung kofinanzieren, alles andere ist in diesem Rahmen abzulehnen.

Finanzhilfen engen die Länder letztlich ein

Wie bereits dargelegt, sieht der Bundesrechnungshof die grundsätzliche Schwierigkeit, Finanzhilfen punktgenau und bedarfsgerecht zu verteilen (Tz. 2.5). Einmal mehr wird am Fall des Landes Nordrhein-Westfalen deutlich, wie wenig der „DigitalPakt Schule“ auf die aktuelle Ausgangslage in den Ländern eingehen kann und wie mühsam es ist, unter diesen Bedingungen annehmbare und sachgerechte Lösungen zu finden.

4 Prüfung der Mittelverwendung

4.1 Sachverhalt

4.1.1 Keine umfassende Evaluation

Der „DigitalPakt Schule“ soll programmbegleitend und abschließend wissenschaftlich evaluiert werden. Das BMBF und die Länder schlossen dabei in der Verwaltungsvereinbarung aus, die Leistungen zwischen den Ländern zu vergleichen.⁷³ Im Juli 2021 verständigten sie sich darauf, dass die Evaluation die gleichen Berichtsdaten nutzen soll, die die Länder dem BMBF zuliefern. Zusätzlich sollen die Länder vorhandene Daten zur Mediennutzung, wie die

⁷² Der im Juni 2022 vom BMBF herausgegebene „Fortschrittsbericht DigitalPakt Schule 2019-2022“ wird dem nicht gerecht (unter <https://www.digitalpaktschule.de/>). Er zeigt nicht die finanziellen Aufwendungen der Länder. Genannt wird nur eine Auswahl ihrer Programme.

⁷³ § 19 Absatz 4 der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

Nutzungszahlen von Lernplattformen, zur Verfügung stellen.⁷⁴ Nicht vorgesehen ist, dass die Evaluation systematisch weitere Daten zu den Maßnahmen der Länder und zur Qualitätsveränderung des Unterrichts bzw. zu Lernerfolgen digitaler Bildung erhebt. Die Evaluation ist bislang noch nicht ausgeschrieben.

4.1.2 Aufwendige Erfassung der Bewilligungen

Die Länder sollen halbjährlich darüber informieren, in welcher Höhe Mittel beantragt und von ihnen bewilligt wurden.⁷⁵ Die Verwaltungsvereinbarung sieht im Weiteren vor, dass die Länder mittels Kurzbeschreibung über Art und Umfang jeder bewilligten Investition berichten.⁷⁶ Die Leitlinie des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sieht hierzu nur eine zusammenfassende Darstellung vor.⁷⁷

Die Länder gewähren die Zuwendungen nach den Regeln ihres Haushaltsrechtes und ihrer Förderrichtlinien. Nicht vorgesehen ist, dass das BMBF die Bewilligungen der Länder und die Beschreibung der Maßnahmen nochmals prüft. Nach Schätzung des Bundesrechnungshofes werden bis zum Ende der Laufzeit über 36 000 Einzelmeldungen mit Kurzbeschreibungen zu erwarten sein. Die Spannweite der bisherigen Meldungen reichte in einem Land von 6 Euro für eine PC Maus bis hin zur Sammelbeschaffung von Computern über 574 000 Euro.

Länder, die sehr detaillierte Angaben für die Kurzbeschreibungen gemacht haben, erhielten viele Nachfragen vom Projektträger des BMBF. Ein Land hielt hierzu Folgendes fest: „Wer mehr berichtet als bundesseitig zwingend verlangt, verstrickt sich ein Stück weit selbstverschuldet in Widersprüche, deren Aufklärung dann unnötigerweise erhebliche Ressourcen bindet“.

4.1.3 Kontrolle abgeschlossener Maßnahmen durch das BMBF nicht möglich

(1) Nach der Verwaltungsvereinbarung sollen die Länder dem BMBF halbjährlich jede abgeschlossene und von ihnen geprüfte Maßnahme melden. Anhand dieser Kontrolllisten soll das BMBF bzw. sein Projektträger die zweckentsprechende Mittelverwendung kontrollieren. Bei Verdachtsfällen kann es Akten anfordern. Rückforderungsansprüche gegenüber einem

⁷⁴ Hierbei handelt es sich um die Übersichten und Berichte nach § 12 und § 18 der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“. Hinsichtlich der Ländermaßnahmen nach § 16 der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ decken sie sich mit den Informationen, die der Haushaltsausschuss erhält.

⁷⁵ § 18 Absatz 1 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

⁷⁶ § 18 Absatz 1 Nr. 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

⁷⁷ BMF: Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen (bereits in der ab dem 23. Oktober 2018 gültigen Fassung in Teil C, Ziffer 2, Buchstabe c Nr. 1).

Land kann es innerhalb eines Jahres geltend machen, sofern der zurückzuzahlende Betrag 1 000 Euro je Investitionsmaßnahme übersteigt.⁷⁸

Mit jeder Meldung an das BMBF über eine abgeschlossene Maßnahme sind die Länder gefordert, eine stichwortartige Kurzbeschreibung zu liefern und die Laufzeit der Förderung zu nennen. Mit einem „ja“ bestätigt das Land, ob es bei der Maßnahme die Bestimmungen der Verwaltungsvereinbarung eingehalten hat. Es bestätigt hiermit, bei der Planung von Maßnahmen und bei der Mittelverwendung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet zu haben.⁷⁹ Nach diesen Grundsätzen dürfen Fördermittel stets nur im notwendigen Umfang eingesetzt werden. Sollte der Zuwendungsempfänger über Mittel verfügen, wären diese vorrangig einzusetzen. Unwirtschaftlich wäre es, bereits abgeschlossene Maßnahmen zu fördern und eine „Mitnahme“ von Fördermitteln zuzulassen.⁸⁰

Für das BMBF ist aus den Meldungen der Länder in den Kontrolllisten nicht zu erkennen, wann die Maßnahme bewilligt wurde, ob sie Teil eines abgeschlossenen Maßnahmenpakets mit mehreren Anträgen ist und in welcher Weise die Länder hierbei den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit geprüft haben. Dem BMBF fehlen somit eindeutige Hinweise, um zu erkennen,

- ob die Förderung in der bewilligten Höhe notwendig war,
- ob abgeschlossene Maßnahmen nachträglich gefördert wurden,
- ob die Maßnahme wirtschaftlich geplant war,
- ob mit der Abrechnung auch alle Maßnahmen der Schule abgeschlossen waren und
- ob die Maßnahmen in der Schule aufeinander aufbauten⁸¹.

Die Kontrolllisten enthalten nicht alle nötigen Informationen, um die zweckentsprechenden Mittelverwendungen zu kontrollieren. Ohne Erhebungen in den Bewilligungsstellen würden sich bei den folgenden Beispielen keine Anhaltspunkte für das BMBF zeigen:

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Förderung:

- Im Februar 2021 beantragte eine Schule in Rechtsform einer kommunalen Anstalt für das Jahr 2019 eine Zuwendung über 116 000 Euro. Die Maßnahmen waren im Jahr 2019 bereits abgeschlossen. Das zuständige Landesministerium bewilligte die Mittel rückwirkend ohne die Finanzlage der Anstalt eingehender zu prüfen. Laut ihrer Bilanz verfügte sie Ende 2019 über Guthaben in Höhe von 1,5 Mio. Euro. Ihre Rücklagen betrugen zum Ende

⁷⁸ § 12 Absatz 2 und § 13 Absatz 4 der Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

⁷⁹ § 11 Absatz 2 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“. Demnach sollen schon bei der Planung und Durchführung der Investitionsmaßnahmen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen herangezogen werden.

⁸⁰ BWV: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2016, S. 35 und 69 (unter bundesrechnungshof.de/).

⁸¹ Siehe Abbildung 1 in Tz. 1.1.1. Ob ein schulisches Entwicklungskonzept bzw. ein technisch-pädagogisches Einsatzkonzept für die Schule vorlag, ist für das BMBF nicht ersichtlich.

desselben Jahres 844 000 Euro und der Gewinnvortrag 465 000 Euro. Einen Eigenanteil trug die Anstalt zur beantragten Förderung nicht bei.

Hinsichtlich des Maßnahmenabschlusses:

- Ein Land berichtete dem Bundesrechnungshof im September 2021, dass erst 10 Verwendungsnachweise vorlägen, die es noch nicht abschließend geprüft hatte. Die dem Projektträger zum Stichtag 30. Juni 2021 vorgelegte Kontrollliste dieses Landes umfasste jedoch bereits 318 Maßnahmen.
- Ein Land meldete dem Projektträger fünf abgeschlossene Vorhaben eines Schulträgers. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes teilte es mit, dass es sich bei drei der Vorhaben um Teilmaßnahmen handelte, die die Bewilligungsstelle des Landes „vorläufig“ geprüft hätte. Aus den Kontrolllisten ging dies nicht hervor. Ebenso wenig ließ sich erkennen, ob die Schulen auch über die geforderte IT-Basisinfrastruktur für die abgerechneten Endgeräte verfügten oder ob diese Investitionen noch folgten. Das Land wies darauf hin, dass der Schulträger noch weitere Anträge gestellt habe, welche noch nicht abschließend „verwendungsnachweisgeprüft“ worden seien.

Hinsichtlich notwendiger Begleitmaßnahmen:

- Begleitmaßnahmen sind nach der Verwaltungsvereinbarung nur förderfähig, wenn sie in einem unmittelbaren und notwendigen Zusammenhang zur Investitionsmaßnahme stehen.⁸² Aus den Meldungen abgeschlossener Maßnahmen ist nicht zu erkennen, ob einzelne projektvorbereitende und -begleitende Leistungen gerechtfertigt waren. So fördern einige Länder aus Mitteln des „DigitalPakts Schule“ z. B. die grundlegende Elektroverkabelung in den Schulen, Schadstoffsanierungen, Denkmalschutz oder die Netzwerkanbindung eines Schulhorts. In einem Fall beliefen sich die Kosten für eine elektrotechnische Komplettsanierung – ohne WLAN und LAN – auf 3,8 Mio. Euro. Der Projektträger beanstandete dies nicht.

Der Projektträger konzentrierte seine Prüfungen der Kontrolllisten bislang auf die Vollständigkeit der Angaben und Formalkriterien. In einzelnen Fällen stellte er Rückfragen. Mittel forderte das BMBF bislang nicht zurück.

Die Bagatellgrenze für Rückforderungen des BMBF liegt bei 1 000 Euro. Zur Jahresmitte 2021 meldeten die Länder 147 Maßnahmen, die darunter lagen. Weitere 254 Maßnahmen unterhalb dieser Bagatellgrenze waren bewilligt.

⁸² § 3 Absatz 4 Verwaltungsvereinbarung „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“.

4.2 Würdigung

(1) Die bisherigen Vereinbarungen zur Evaluation werden der Zielsetzung des „DigitalPakts Schule“ nicht gerecht. Es ging hierbei nicht um eine rein materielle IT-Ausstattung der Schulen, sondern um die Vermittlung von Kompetenzen und die effektive Nutzung der neuen Medien im Unterricht. Das BMBF und die Länder riskieren, dass der „DigitalPakt Schule“ nur nach den Investitionsausgaben und Anschaffungen beurteilt wird. Das BMBF hätte eine Evaluation der Lernerfolge als eine zentrale Voraussetzung für die Investitionen verlangen müssen. Durch die noch andauernde Vorbereitung der Evaluation werden das BMBF und die Länder kaum noch den haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine programmbegleitende Erfolgskontrolle gerecht. Sie laufen Gefahr, Entscheidungen für den weiteren Ablauf des „DigitalPakts Schule“ und mögliche Folgeförderungen zu treffen, ohne sie sachgerecht untermauern zu können.

(2) Der Bundesrechnungshof zweifelt am Nutzen der Meldung jeder einzelnen Bewilligung. Da die Länder die Bewilligungen bereits ausgesprochen haben, haben die Meldungen für das BMBF nur einen dokumentarischen Charakter. Der Verwaltungsaufwand ist beim BMBF und den Ländern unverhältnismäßig. Unregelmäßigkeiten lassen sich an dieser Stelle auch nicht mehr korrigieren.

(3) Die Angaben in den Kontrolllisten sind ungeeignet, um zu erkennen, ob die Gesamtinvestitionen zweckentsprechend waren. Dem BMBF fehlen Anhaltspunkte, um unwirtschaftlichen Förderungen und Mitnahmeeffekten, auch bei Begleitmaßnahmen, nachzugehen. Gerade die Begleitmaßnahmen sind sehr kritisch zu sehen, weil sie den Zweck der Finanzhilfen aushebeln können. Meldungen unterhalb der Bagatellgrenze hat das BMBF hingenommen. Es kann sie nur noch durchwinken. Sie zeigen einmal mehr die Kleinteiligkeit der Förderungen im „DigitalPakt Schule“, bei denen auch die Planungszusammenhänge in den Schulen und bei den Schulträgern fraglich sind.

Mit dem derzeitigen Verfahren ist es unwahrscheinlich, dass das BMBF Mittelrückforderungen durchsetzen kann. Dem Kontrollsystem fehlt die Schlagkraft.

4.3 Empfehlungen

(1) Das BMBF sollte auf eine maßnahmenspezifische Erfassung der Bewilligungen mit Kurzbeschreibungen verzichten. Die Statuslisten in der bisherigen Form sind für das BMBF kein Gewinn in der Programmsteuerung. Im Gegenzug sollte das BMBF die Länder um Informationen zum Stand der Antragsbearbeitung und zum Mittelcontrolling bitten. So kann es die Programmdynamik besser einschätzen. Dessen ungeachtet sind die Länder wie bisher in der Pflicht, regelmäßig über die Mittelbindungen zu berichten.

(2) Das BMBF muss darauf bestehen, dass in den Kontrolllisten nur abgeschlossene und geprüfte Maßnahmen gemeldet werden. Bedingen Einzelmaßnahmen einander (Infrastruktur und Endgeräte oder begleitende Maßnahmen) sind sie zusammen aufzuführen, sobald

die letzte Maßnahme abgeschlossen wurde. Sind Einzelmeldungen deshalb nicht plausibel, sollte das BMBF sie zurückweisen. So wahrt es bei einer späteren Wiedervorlage die einjährige Frist um Rückforderungen geltend machen zu können.

Zur Verwaltungsvereinfachung sollte das BMBF die Länder bitten, Maßnahmen möglichst gebündelt nach Schule bzw. Schulträger zu melden. Meldungen unter der Bagatellgrenze sollte es nicht akzeptieren, es sei denn das betreffende Schulträgerbudget lag unter diesem Wert. Bagatellgrenzen gibt es im Übrigen auch auf Seiten der Länder. Sie sollen ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln sicherstellen und können auch im Verhältnis zum Bund nicht unbeachtet bleiben.

Ergeben sich Anhaltspunkte für eine nicht zweckentsprechende Mittelverwendung sollte das BMBF seine Möglichkeit zur Aktenvorlage nutzen. Ausgangspunkt einer vertieften Kontrolle muss stets das schulische Entwicklungskonzept bzw. das technisch-pädagogische Einsatzkonzept mit Bestandsaufnahme und Investitionsplanung sein. Nur mit diesen Unterlagen lässt sich beurteilen, ob Maßnahmen aufeinander aufbauten und in welchem Umfang Begleitmaßnahmen gerechtfertigt waren. Fehlen diese Unterlagen rechtfertigt dies eine Mittelnachforderung.

(3) Das BMBF muss zweckwidrige Verwendungen effektiver aufdecken können. Hierzu sollte es mit den Ländern vereinbaren, dass sie in den Kontrolllisten auch angeben, wann eine Maßnahme bewilligt und wie ihr Förderbedarf ermittelt wurde. Auch um die Rechtfertigung von Begleitmaßnahmen zu erleichtern, sollten diese grundsätzlich auf 10 % der Gesamtinvestitionen an einer Schule gedeckelt werden.

4.4 Stellungnahme

(1) Hinsichtlich der Evaluation hat das BMBF angemerkt, dass es ein Einvernehmen mit allen Ländern finden müsse. Sie stellten die Daten zur Verfügung und finanzierten die Evaluation zur Hälfte. Das BMBF könne nicht direkt auf Datenbestände der Länder zugreifen. Gegen ihren Willen könne er keine einseitigen Vorstellungen durchsetzen.

(2) Das BMBF hat die Empfehlung, auf die Meldungen der einzelnen Bewilligungen zu verzichten, nicht aufgenommen. Das Berichtswesen sei in der Verwaltungsvereinbarung festgelegt. Eine einseitige Anpassung sei nicht möglich. Das BMBF könne auch keine anderen Berichtspflichten fordern.

(3) Das BMBF hat die Ansicht vertreten, dass die Länder in den Kontrolllisten nur vollständig abgeschlossene und verwendungsnachweisgeprüfte Maßnahmen berichteten. Es prüfe die Angaben nicht nur nach Formalkriterien, sondern auch, ob die Mittel zweckentsprechend verwandt wurden. Darüber hinaus würde das BMBF zu allen Berichtslisten – teilweise in sehr hohem Umfang – Rückfragen stellen, die von den Ländern ausführlich beantwortet würden. In drei Ländern habe es Vorhaben vertieft geprüft.

Anhand einer Identifikationsnummer könne das BMBF erkennen, ob eine Maßnahme Teil eines Maßnahmenpakets eines Schulträgers sei. Zusammenhänge könne es auch über den Namen des Antragstellenden und die Schulnummer erkennen. Das BMBF habe aber nicht die Möglichkeit, die Länder zu verpflichten, alle Maßnahmen eines Schulträgers unter einer Identifikationsnummer als eine Gesamtmaßnahme zu betrachten. Es könne den Ländern auch nicht vorschreiben, welche Investitionen sie in einer Maßnahme zusammenfassen müssen.

Anhand der Kurzbeschreibung und der Förderhöhe könne das BMBF erkennen, ob die Förderung in der bewilligten Höhe notwendig war. Zudem könne es Rückschlüsse auf einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn ziehen. In mehreren Fällen habe das BMBF bereits Nachfragen bei den Ländern gestellt.

Hinsichtlich der Förderung von Begleitmaßnahmen hat das BMBF eine Deckelung abgelehnt. Die Verwaltungsvereinbarung erlaube keine Änderung. Für eine solche Regelung müsste sie aufgekündigt und neu verhandelt werden.

4.5 Abschließende Würdigung

Trotz der bisherigen Festlegungen und Widerstände versuchen, Verbesserungen zu erreichen

Auch wenn das BMBF mit übergreifenden Datenanalysen Zusammenhänge in den unterschiedlichen Berichten erkennen kann, entkräftet dies die aufgezeigten Mängel nicht. Die Prüfungen des BMBF sind lückenhaft und für alle Seiten aufwendig. Es wäre einfacher und wirksamer, wenn das BMBF unmittelbar erkennen könnte, wann eine Maßnahme bewilligt wurde und ob alle Fördermaßnahmen an einer Schule bzw. an einem Schulträger abgeschlossen wurden. Die gezeigten Beispiele zeigen, dass eine formelhafte Bestätigung unzureichend ist, um zu erkennen, ob die wirtschaftliche Lage des Schulträgers eine Förderung in der bewilligten Höhe rechtfertigte. Die formalhafte Bestätigung hinderte Länder auch nicht daran, dem BMBF Maßnahmen zu melden, die sie selbst nicht abschließend geprüft hatten.

Das BMBF sollte die oben genannten Empfehlungen mit den Ländern erörtern. Es sollte versuchen, das Berichtssystem zu verschlanken und für das BMBF effizienter zu gestalten. In diesem Rahmen könnte es versuchen, die Förderung von Begleitmaßnahmen zu deckeln. Ohne dass die Kündigung der Verwaltungsvereinbarung drohte, haben das BMBF und die Länder sich bereits vielfach über ihre Auslegung verständigt und Zusatzvereinbarungen getroffen.

Gefahr, dass zu spät evaluiert wird

Mit Ablauf des dritten Jahres des „DigitalPakts Schule“ war die Evaluation noch nicht einmal ausgeschrieben. Der Bundesrechnungshof hält dies für nicht hinnehmbar und fragt sich, welcher Nutzen hiervon noch zu erwarten ist. Offensichtlich sind die Länder nur in einem begrenzten Maße an einer bundesweit vergleichenden Evaluation interessiert.

5 Fazit

Beim „DigitalPakt Schule“ droht die Gefahr, dass sich weitere Finanzhilfen des Bundes verfestigen. Nach dem Grundgesetz beschränken sich Finanzhilfen auf einmalige Investitionsimpulse. Gefordert wird indes, dass der Bund sich nun dauerhaft an den Kosten und Begleitmaßnahmen der IT-Investitionen für die Schulen beteiligt. Hierdurch würde er in die Verantwortung für die laufende Finanzierung des Schulwesens gezogen. Dies wäre ein Verfassungsverstoß. Nach dem „DigitalPakt Schule“ sollten die Finanzhilfen des Bundes daher unbedingt ein Ende finden.

Zu berücksichtigen ist auch, dass sich die finanzielle Lage des Bundes seit dem Start des „DigitalPakts Schule“ weiter und drastisch verschlechtert hat. Länder und Gemeinden verfügen mittlerweile über 58 % der Steuereinnahmen. Während die Länder ihre Schulden im letzten Jahr zurückführen konnten, steigen sie beim Bund kontinuierlich an und betragen mehr als das Doppelte der Länder. Ohne strukturelle Reformen wird es nicht gelingen, die Folgen der Schulden-Lawine beim Bund zu beheben. Hierzu muss er sich auf seine verfassungsrechtlichen Kernaufgaben konzentrieren.⁸³ Schulangelegenheiten gehören nicht dazu.

Auch angesichts der Erfahrungen mit anderen Formen der Mischfinanzierung ist es zweifelhaft, ob eine dauerhafte Beteiligung des Bundes zu nachhaltigen und umfassenden Verbesserungen führen. Mit dem BMBF stieg neben Ländern und Kommunen ein dritter Beteiligter in die Schulfinanzierung ein. Zwangsläufig stieg hierdurch die Bürokratielast. Die Vorbereitung und Verhandlung des „DigitalPakts Schule“ begannen im Jahr 2016 und zogen sich über mehrere Jahre hin. Das Ergebnis war eine komplexe Verwaltungsvereinbarung zwischen BMBF und den Ländern, die jedes Land wiederum in eigene Förderrichtlinien und Verfahren übersetzen musste. Schon vor der Pandemie zeigte sich, wie schwerfällig das Instrument der Finanzhilfe ist und wie wenig es auf die spezifische Situation in den Ländern eingehen kann. Eine andere, bedarfsgerechtere Verteilung der Bundesmittel erschien aussichtslos, da alle Länder damit hätten einverstanden sein müssen. Ob die offensive Bundesförderung der IT-Ausstattung letztlich auch den erhofften Gewinn für das Lernen an den Schulen bringt, bleibt unbelegt. Stellen die Länder keine Bildungsmedien und zentrale Ressourcen bereit und können die Lehrkräfte die Technik nicht nutzen, sind die Investitionen unnütz und verfehlen ihr Ziel.

Zurecht wies das BMBF gegenüber dem Bundesrechnungshof darauf hin, dass der Bund in den Ländern nicht durchgreifen kann. Mit Blick auf die 6,5 Mrd. Euro, die das BMBF für den „DigitalPakt Schule“ bereitstellt und für die es Rechenschaft ablegen muss, kann dies nur unbefriedigend sein. Die beschränkten Steuerungs- und Kontrollrechte des BMBF sprechen gegen eine Fortführung der Finanzhilfen. Bei der laufenden Vereinbarung sollte das BMBF gleichwohl versuchen, deren Umsetzung zu verbessern.

⁸³ BWV: Zur Lage der Bundesfinanzen im Lichte des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung (vom 8. April 2021) unter (www.bundesrechnungshof.de) sowie BMF: Die Entwicklung des Schuldenstands der Bundes und der Länder (V A 2 FV 4037/21/10001 vom 31. März 2022 und Monatsbericht Juni 2022 mit Ergebnissen der Steuerschätzung, unter <https://www.bundesfinanzministerium.de>).

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass Finanzhilfen des Bundes ungeeignet sind, um die Digitalisierung der Schulen voran zu bringen:

- Das BMBF muss in allen wesentlichen Fragen einen Konsens mit allen Ländern erzielen. Dies erschwert eine bedarfsgerechte Mittelverteilung. Nachsteuerungen sind mühsam oder werden verhindert.
- Das Kontrollsystem ist bürokratisch und unwirksam. Das BMBF kann nicht sicherstellen, dass die Bundesmittel bestmöglich eingesetzt werden.
- Der tatsächliche Einsatz der geförderten Digitalisierung im Unterricht und ihr Einfluss auf das schulische Lernen ist bislang nicht belegt. Hierfür sind Länder und Schulträger verantwortlich.

Diese Mängel sind systembedingt. So lange Sach- und Finanzverantwortung im Zusammenspiel von Bund und Länder auseinanderfallen, lassen sie sich nicht abstellen. Die Digitalisierung der Schulen gehört daher ausschließlich in die Hände der Länder und Schulträger. Die Beteiligung des Bundes sollte nicht verlängert werden.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Fördergegenstände im „DigitalPakt Schule“

	Basis-Verwaltungsvereinbarung ⁸⁴	Sofortausstattungsprogramm (für das Jahr 2020) ⁸⁵	Zusatz-Vereinbarung Administration ⁸⁶	Zusatz-Vereinbarung „Leihge- räte für Lehrkräfte“ ⁸⁷
Infrastrukturen				
- Schulen	Vernetzung auf Schulgelände, LAN, WLAN			
- Regional/landesweit	Lernplattformen, Landesserver, Cloudangebote; Strukturen für Administration; 5 % der Mittel			
- Länderübergreifend	Beratung und Qualifizierung des Lehrpersonals, Bereitstellung von Bildungsmedien, Portale u. a.; 5 % der Mittel; Antrag von mindestens zwei Ländern; von allen Ländern nutzbar			
Endgeräte				
- Schüler/-innen	bei geeigneter Schulinfrastruktur, Begrenzung bei allgemeinbildenden Schulen	Förderung auch ohne Schulinfrastruktur		
- Lehrkräfte	als digitale Arbeitsgeräte			Geräte
Weiteres				
Administration der Infra- strukturen und Geräte	(Beitrag der Länder bzw. Schulträger)		Personal- und Sach- mittel	
Bildungsangebote (Content)	Im Jahr 2020: bis zu 100 Mio. Euro – sonst Beitrag der Länder	Werkzeuge zur Erstellung von Content		
Begleitung	Beratungsleistungen, Inbetriebnahme, Produktschulungen			Inbetriebnahme, Zubehör
Fortbildung	(Beitrag der Länder)		Pauschale Zuschüsse	

Quelle: Bundesrechnungshof (grau = keine Förderung aus dem „DigitalPakt Schule“).

⁸⁴ Verwaltungsvereinbarung „DigitalPaktSchule 2019 bis 2024“ vom 16. Mai 2019 (alle Vereinbarungen unter <https://www.digitalpaktschule.de/>).

⁸⁵ Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 („Sofortausstattungsprogramm“) vom 4. Juli 2020.

⁸⁶ Zusatz-Verwaltungsvereinbarung „Administration“ zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom 4. November 2020.

⁸⁷ Zusatz-Verwaltungsvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“ zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom 28. Januar 2021.