



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Bundesministerium für Bildung und Forschung

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

Gz.: III 2 - 0000813

28. Juli 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	8
2	Bundesportal	11
2.1	Einleitung	11
2.2	Sachverhalt	12
2.3	Vorläufige Würdigung	15
2.4	Empfehlung	15
2.5	Stellungnahme	16
2.6	Abschließende Würdigung	16
3	Umsetzung Digitalisierungsprogramm Bund am Beispiel „AusbildungWeltweit“	17
3.1	Sachverhalt	17
3.2	Vorläufige Würdigung	19
3.3	Empfehlung	20
3.4	Stellungnahme	20
3.5	Abschließende Würdigung	20
4	Umsetzung Digitalisierungsprogramm Föderal anhand der Beispiele BAföG und AFBG	21
4.1	BAföG	21
4.1.1	Einleitung	21
4.1.2	Sachverhalt	22
4.1.3	Vorläufige Würdigung	25
4.1.4	Empfehlung	26
4.1.5	Stellungnahme	27
4.1.6	Abschließende Würdigung	28
4.2	AFBG	29

4.2.1	Einleitung	29
4.2.2	Sachverhalt	30
4.2.3	Vorläufige Würdigung	33
4.2.4	Empfehlung	34
4.2.5	Stellungnahme	34
4.2.6	Abschließende Würdigung	35
5	Aktenführung	35
5.1	Sachverhalt	35
5.2	Vorläufige Würdigung	37
5.3	Empfehlung	37
5.4	Stellungnahme	37
5.5	Abschließende Würdigung	38
6	Gesamtfazit	38

Abkürzungsverzeichnis

A

ÄfA *Ämter für Ausbildungsförderung*

AFBG *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*

B

BAföG *Bundesausbildungsförderungsgesetz*

BIBB *Bundesinstitut für Berufsbildung*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BVA *Bundesverwaltungsamt*

E

E-Government-Gesetz *Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung*

ELVA *Aktenverwaltungssystem des BMBF*

F

FITKO *Föderale IT-Kooperation*

G

GGO *Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien*

M

MVP *Minimum Viable Product/Minimalprodukt*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

P

PT-DLR *Projektträger Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt*

R

RegR *Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geprüft. Seine Erkenntnisse hat er in dieser Prüfungsmitteilung zusammengefasst. Das Prüfungsergebnis berücksichtigt die Stellungnahme des BMBF vom 29. Juni 2023. Der Bundesrechnungshof stellt das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Das BMBF ist für die Inhalte im Bundesportal verantwortlich, für die es zuständig ist. Die dort aufgeführten Verwaltungsleistungen sind jedoch schlecht auffindbar. Das BMBF hätte dies erkennen müssen. Es hat versäumt beim Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) darauf hinzuwirken, dass die online verfügbaren Verwaltungsleistungen und deren Inhalte aus dem Themenfeld Bildung leichter auffindbar sind. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Darstellung und Auffindbarkeit der Verwaltungsleistungen bei der Bildung im Bundesportal deutlich verbessert wird.
(Tz. 2)
- 0.2 Das BMBF entschied das Förderprogramm „AusbildungWeltweit“ für die OZG-Umsetzung vorzusehen. Auf die vorgeschriebene vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das BMBF verzichtet. Am 31. Dezember 2022 sollte dieses OZG-Umsetzungsprojekt beendet sein. Die aktuelle Planung sieht hierfür nun den 31. März 2024 vor. Die Projekt- sowie Folgekosten sind im Gegensatz zur ursprünglichen Projektplanung erheblich gestiegen. Das BMBF muss für alle finanzwirksamen Leistungen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF die OZG-Umsetzung für „AusbildungWeltweit“ umgehend prüft und evaluiert. Es sollte die bisher fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umgehend nachholen und ihm über seine Ergebnisse berichten. Das BMBF hat sich nicht geäußert, ob es bei künftigen Digitalisierungsprojekten vor Beginn der Maßnahme die gesetzlich geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen wird. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass sich die Versäumnisse des BMBF aus dem dargestellten Prozess nicht wiederholen dürfen. Das BMBF sollte bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in jedem Einzelfall kostengünstigere Handlungsalternativen prüfen.
(Tz. 3)
- 0.3 Das Projekt BAföG Digital ist bei den OZG-Umsetzungsprojekten als „föderales Projekt“ eingestuft. Verantwortliches Ressort ist das BMBF, für die Umsetzung ist das Land Sachsen-Anhalt federführend. Im Jahr 2019 ist das „Minimalprodukt“ eines digitalen Antragsassistenten in einem sogenannten Digitalisierungslabor entwickelt worden. Das BMBF hat es im Vorfeld versäumt, zunächst die Formblätter an digitale Erfordernisse anzupassen. Die Chance, das Antragsverfahren durch ein schlankes, digitales Verwaltungsverfahren zu ersetzen, hat es somit vertan. Der weitere Verwaltungsprozess stockt mangels E-Akte in den Ländern, weil jeder digital gestellte Antrag in den Ämtern ausgedruckt und dazu eine Papierakte angelegt werden muss. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMBF bei ähnlichen OZG-Umsetzungen die bisherigen Antragsformulare auf ihre Nutzerfreundlichkeit überprüfen und

diese erst im Anschluss digitalisieren sollte. Außerdem sollte es darauf hinwirken, dass Medienbrüche – wie z. B. die fehlende E-Akte – beseitigt werden.

Der angestrebte Reifegrad 3 für BAföG Digital wurde nicht planmäßig zum 31. Dezember 2022 erreicht. Damit soll u. a. die digitale Zustellung des BAföG-Bescheids ermöglicht werden. Dies ist bisher noch nicht umgesetzt. Das BMBF sollte seinen Einfluss geltend machen, damit der Reifegrad 3 nunmehr zeitnah erreicht wird.

Dem Fachreferat des BMBF war seit dem Herbst 2022 bekannt, dass es „in letzter Zeit vermehrt zu Ausfällen von BAföG Digital kommt, die teilweise auch über das Wochenende andauern“. Ursache hierfür waren u. a. der Einsatz einer veralteten Software. Das BMBF muss bei Digitalisierungsprojekten darauf achten, eine Software zu verwenden, die zukunftsfähig ist.

Nach der Bund-Länder-Vereinbarung zu BAföG Digital sind die Länder nicht verpflichtet, BAföG Digital dauerhaft zu nutzen. Das BMBF sollte alles daranzusetzen, dass alle Länder künftig BAföG Digital als ihr Online-Antragsverfahren nutzen. (Tz. 4.1)

- 0.4 Das OZG-Umsetzungsprojekt AFBG Digital führte bislang nicht zu wirklichen Verbesserungen bei der Antragstellung und Antragsbearbeitung beim Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG). Das BMBF hat es bisher versäumt, sich an den Interessen der Nutzenden zu orientieren und die Formblätter für die Beantragung zunächst zu überarbeiten. Es hat die Chance vertan, die Nutzerfreundlichkeit zu steigern. Das gesamte Verfahren ist von einem enormen Zeitverzug geprägt. Das BMBF muss sich verstärkt für die durchgängige Digitalisierung des AFBG einzusetzen. Das gesamte Verfahren muss gemeinsam mit den Ländern beschleunigt umgesetzt werden. Bund und Länder müssen hierbei verstärkt und praxisnah zusammenarbeiten. Das BMBF muss auch dafür Sorge tragen, dass sich die Bearbeitungszeiten in den Ämtern für Ausbildungsförderung (ÄfA) durch AFBG Digital nicht weiter erhöhen. (Tz. 4.2)
- 0.5 Die Aktenmäßigkeit ist ein wesentlicher Grundsatz für das ordnungsgemäße Verwaltungshandeln. Er verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Das BMBF hat auch im vorliegenden Fall wesentliche, für die Bearbeitung und die Entscheidungsfindung bedeutende Ereignisse, nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Das BMBF muss den Grundsatz der Aktenmäßigkeit und seine Dokumentationspflichten künftig beachtet. (Tz. 5)
- 0.6 Das BMBF gab in seiner Stellungnahme an, seine Verantwortung für die OZG-Umsetzung im Rahmen seiner Zuständigkeiten wahrzunehmen. Art und Umfang (und damit auch die Steuerungsmöglichkeiten des BMBF) seien jedoch durch die OZG-Programmvorgaben des BMI definiert. Im föderalen Programm bestehe die Aufgabe des Bundes darin, die Einhaltung der Vereinbarungen (Meilensteine) zu prüfen, wohingegen die Länder für die Umsetzung federführend seien. Das BMBF habe gegenüber den Ländern aktuell keine rechtliche Handhabe für eine flächendeckende, medienbruchfreie OZG-Umsetzung (zu der nach geltendem Recht auch keine Verpflichtung

bestehe). Das BMBF sieht die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes als teilweise nicht im erwarteten Maße umsetzbar, da sie die Zuständigkeiten des BMBF zum Teil übersteigen würden.

- 0.7 Der Bundesrechnungshof merkt zusammenfassend an, dass das BMBF eine aktive (steuernde) Rolle in den Umsetzungsprojekten des Themenfeldes Bildung hätte wahrnehmen müssen. Es hat jedoch seine Rolle zu passiv ausgeübt. Das BMBF muss die OZG-Umsetzung als Daueraufgabe der Verwaltung anerkennen und entsprechend behandeln. Es muss die Umsetzungsprojekte aktiv steuern und begleiten. Weitere Passivität kann es sich nicht leisten, da es die OZG-Umsetzungs- sowie Folgekosten künftig aus seinem Haushalt finanzieren muss. Das BMBF muss die Chancen der Digitalisierung nutzen, um z. B. die Effektivität und Flexibilität deutlich zu steigern. (Tz. 6)

1 Einleitung

Auf Grundlage des OZG waren Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis zum Ende des Jahres 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale, wie z. B. beim Bundesportal,¹ anzubieten. Die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen nach dem OZG sollte in zwei Programmen umgesetzt werden:

- dem Digitalisierungsprogramm Bund: Hier waren alle Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, für die der Bund die Regelungs- und Vollzugskompetenz hat, z. B. Förderprogramme „AusbildungWeltweit“ und „Berufsorientierungsprogramm“.
- dem Digitalisierungsprogramm Föderal: Dies sind Verwaltungsleistungen, bei denen die Regelungs- und/oder Vollzugskompetenz bei den Ländern bzw. Kommunen liegt, z. B. Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und AFBG.

Beim Digitalisierungsprogramm föderal sind die OZG-Leistungen im OZG-Umsetzungskatalog dokumentiert. Darin gibt es 14 Themenfelder (z. B. Bildung) und jeweils einzelne Lebens- und Geschäftslagen (z. B. Berufsausbildung, Weiterbildung, Studium). Für jedes Themenfeld ist jeweils ein Land gemeinsam mit einem Bundesministerium federführend zuständig (Tandem-Federführung). Es gibt darüber hinaus auf Bundesebene Ressortzuständigkeiten für Gesetz und Vollzug.

Hierzu ein Beispiel: Für das Themenfeld „Bildung“ haben das BMBF und das Land Sachsen-Anhalt die Tandem-Federführung. Für die darin enthaltene OZG-Leistung "Ausbildungsförderung (BAföG)" hat das BMBF die Bundesaufsicht², die Länder sind jedoch für den Vollzug zuständig. Bei unserer Prüfung haben wir uns auf das Themenfeld „Bildung“ konzentriert.

Die Bundesprogramme koordinierte bislang das BMI. Es stellte hierfür auch Projektmittel und über einen Rahmenvertrag Beratungsleistungen zur Verfügung. Die Verantwortung für die Umsetzung des OZG lag immer schon bei den zuständigen Ressorts.³ Sie müssen diese steuern, überwachen und koordinieren. Beim föderalen OZG-Programm nimmt das BMI zusammen mit der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) die Gesamtkoordination wahr.

Um den Digitalisierungsstand einheitlich zu messen, hat das BMI ein Reifegradmodell entwickelt (vgl. Abbildung 1). Mit Erreichen des Reifegrads 3 ist die Verwaltungsleistung OZG-konform umgesetzt.

¹ https://verwaltung.bund.de/portal/DE/Footer/Ueber_verwaltung_bund_de.

² Artikel 85 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz.

³ Digitalisierungsleitfaden Bund, Ziffer 2.2, abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/OZG-Leitfaden> sowie https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/themen/digitalisierungsprogramm-bund/ozg-bund/ozg-bund-node.html;jsessionid=4AAE38C1EF4AD-DAE4EB11671C3C089E0.2_cid340.

Abbildung 1

Darstellung der Reifegrade

Der jeweilige Reifegrad gibt den aktuellen Digitalisierungsstand einer Verwaltungsleistung wieder.

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline Keine Information online verfügbar.	Information Die Leistungsbeschreibung ist online verfügbar. Der Antrag kann als PDF heruntergeladen und ausgedruckt werden.	Online-Beantragung Eine Online-Beantragung ist grundsätzlich möglich. Nachweise können regelmäßig noch nicht online übermittelt werden.	Online-Leistung Die Online-Leistung kann einschließlich aller Nachweise vollständig digital abgewickelt werden. Der Bescheid wird digital zugestellt.	Online-Transaktion Die Once-Only-Beantragung ist online möglich, bei der Daten und Nachweise aus Registern der Verwaltung abgerufen werden können (statt durch Nutzerinnen und Nutzer eingereicht).

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle BMI.

Um den jeweiligen Status der Umsetzungsprojekte zu erfassen, legte das BMI für das Bundesprogramm fünf einheitliche Meilensteine fest. Es war Aufgabe der Projektleitungen, die Daten zur Erreichung der Meilensteine monatlich an das BMI zu berichten (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Fünf einheitliche Meilensteine für den Projektfortschritt bei Bundesprojekten

Die Meilensteine zeigen den Projektfortschritt zur Umsetzung einer OZG-Leistung an.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle BMI.

Für die föderalen Projekte wurden drei einheitliche Meilensteine definiert (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3

Drei einheitliche Meilensteine für den Projektfortschritt bei föderalen Projekten

Die Meilensteine zeigen den Projektfortschritt an.

Meilensteine	Inhalt
Meilenstein 1: Konzeption	Aufbau einer Projektorganisation, Identifikation der Probleme im IST-Zustand aus Nutzer- und Verwaltungsperspektive, Entwicklung eines nutzerfreundlichen Soll-Prozesses (Zielvision), Definition eines MVP (Minimalprodukt), Zeitliche Ablaufplanung der Umsetzung.
Meilenstein 2: Referenzimplementierung	Genauen Umfang des Minimalproduktes (MVP) definieren, Umsetzung des Minimalproduktes entlang der beiden Dimensionen: Funktionsumfang und Schnittstellen, Schrittweise Anbindung von Fachverfahren und Registern.
Meilenstein 3: Rollout in anderen Ländern	Anbindung Fachverfahren und Register, Erweiterung um Weiterleistungsantrag, Erweiterung um Veränderungsmitteilung, Bereitstellung der Leistung für nachnutzende Länder, Betriebsmodell.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen konnte nicht, wie ursprünglich vorgesehen, zum 31. Dezember 2022 abgeschlossen werden. Im Januar 2023 legte das BMI daher den Entwurf für ein OZG-Änderungsgesetz vor. Dieser Entwurf enthält keine Frist mehr für die OZG-Umsetzung.

Es gab zwar auch „erkennbare Erfolge“ bei der Verwaltungsdigitalisierung. Zugleich blieben jedoch der Digitalisierungsgrad und die Zufriedenheit mit der Verwaltung hinter den Erwartungen zurück.

Das BMI hat im Jahr 2023 damit begonnen, die Unterstützung der Ressorts bzw. Behörden bei der OZG-Umsetzung schrittweise zu reduzieren. Bis zum 31. Oktober 2023 stellt es noch Projektmittel für die laufenden OZG-Umsetzungsprojekte sowie für Beratungsleistungen zur Verfügung. Im Bundesprogramm müssen die Ressorts künftig ihre OZG-Projekte selbst finanzieren, sofern sie im Jahr 2023 nicht fertiggestellt werden. Darüber hinaus müssen sie das Projektmanagement übernehmen. Die bisher vom BMI wahrgenommenen Aufgaben der Gesamtkoordination für die OZG-Umsetzung nimmt es weiterhin wahr.

Die Länder übernehmen für die föderalen Projekte ab dem Jahr 2024 die Verantwortung. Die Projekte werden dann aus Landesmitteln (weiter-)finanziert.

2 Bundesportal

2.1 Einleitung

Die Verwaltungsportale⁴ von Bund und Ländern sollen gemäß dem OZG zu einem "Portalverbund", dem Bundesportal, verknüpft werden⁵. Es soll „die föderale Struktur Deutschlands abbilden, sodass alle gewünschten Online-Leistungen und die dazugehörigen Informationen jeder Verwaltungsleistung in Deutschland aufrufbar sind“.⁶ Seit dem 16. Dezember 2020 ist es öffentlich zugänglich. Bürgerinnen und Bürger können sich hier ein Nutzerkonto anlegen, um geeignete Verwaltungsleistungen online in Anspruch zu nehmen.

Digitalisierte Verwaltungsleistungen sollen auf verschiedene Weise an das Bundesportal angebunden bzw. integriert werden:

1. Die Verwaltungsleistung befindet sich in einem Fachportal. Im Bundesportal gibt es lediglich die Leistungsbeschreibung und einen Link zur jeweiligen Leistung.
2. Wie unter 1. beschrieben, aber mit der Einrichtung eines Nutzerkontos.
3. Die Verwaltungsleistung befindet sich vollständig im Bundesportal und wird darüber abgewickelt (mit Nutzerkonto).

Die Startseite des Bundesportals⁷ bietet neben einer Suchfunktion den Einstieg über sogenannte Lebenslagen für Bürgerinnen und Bürger. Zu den Top-Themen der Lebenslagen gehören z. B. Geburt, Umweltschutz, Gesundheit, Migration, Bildung und Notlagen. Je nach Lebenslage haben Interessierte die Möglichkeit, online verfügbare Verwaltungsleistungen oder zunächst eine dazugehörige Informationsseite aufzurufen (vgl. Abbildung 4).

⁴ Verwaltungsportale sind die Internetseiten, auf denen bislang online verfügbare Verwaltungsleistungen oder Behördeninformationen dargestellt wurden.

⁵ § 1 Absatz 2 OZG.

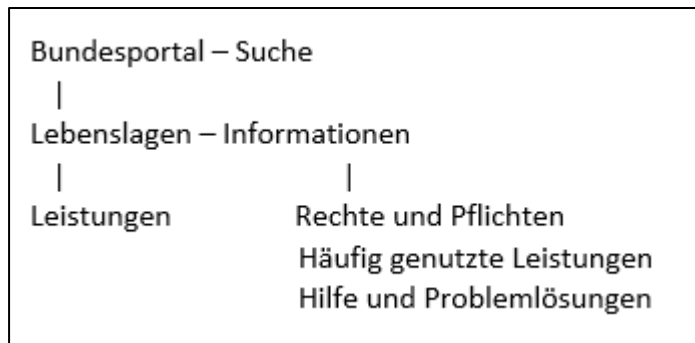
⁶ <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/themen/ozg-infrastruktur/infrastruktur-node.html>.

⁷ <https://verwaltung.bund.de/>.

Abbildung 4

Struktur bei einer „Lebenslage“ auf der Homepage des Bundesportals⁸

Für jede „Lebenslage“ erhält die Bürgerin bzw. der Bürger allgemeine oder leistungsbezogene Informationen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesportal.

2.2 Sachverhalt

Zuständigkeit Bundesportal

Das BMI ist als Herausgeber grundsätzlich für das Bundesportal zuständig und wird diese Aufgabe auch weiterhin wahrnehmen.⁹ Das BMBF ist dabei nach eigenen Angaben für die Portalinhalte verantwortlich, für deren Gesetze es zuständig ist. Vor der öffentlichen Zugänglichkeit des Bundesportals hat sich das BMBF an das BMI gewandt und den Aufbau, die Funktionen sowie die Nutzerfreundlichkeit kritisiert. Es hat dazu auch eine Liste der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der zuständigen Fachreferate an das BMI übersandt.

Wir haben die zuständigen Referate im BMBF auf ihre jeweiligen Inhalte im Bundesportal angesprochen. Diese waren dort nicht bekannt. Die zuständigen Beschäftigten gaben an, selbst noch nie im Bundesportal nach Inhalten des BMBF gesucht zu haben.

Auffindbarkeit im Bundesportal

Beispielhaft ist im Weiteren die Suche nach dem Thema „AFBG“ dargestellt: Ein Handwerks-geselle aus Nordrhein-Westfalen (NRW) möchte eine Förderung nach dem AFBG für seine Meisterprüfung beantragen.

⁸ <https://verwaltung.bund.de/leistungsverzeichnis/DE/lagen/1040000/sublagen/1040100>.

⁹ https://verwaltung.bund.de/portal/DE/Header/Was_ist_das_Bundesportal.

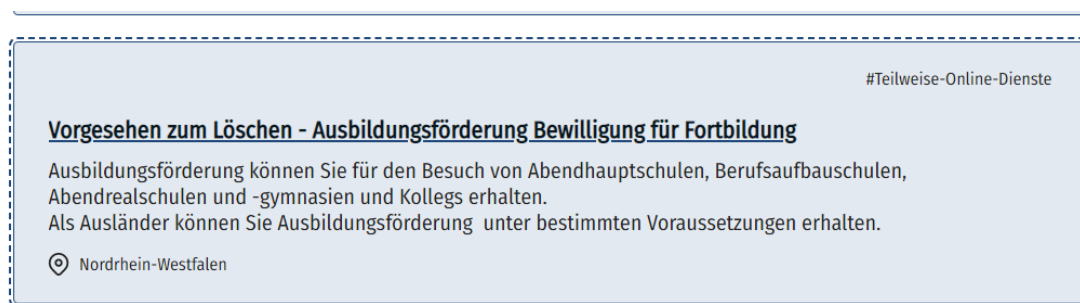
Recherche über die „Lebenslage“

Über die Lebenslage „Bildung“ findet der Handwerksgeselle im Bundesportal zunächst keine Hinweise für das AFBG. Wechselt er zur erweiterten „Suche zu allen Lebenslagen“ wird ihm zusätzlich die Rubrik „Arbeit“ angeboten. Dort findet sich auch das Thema „Weiterbildung“. Die Informationsseite hilft ihm nicht weiter. Erst die Auswahl „zu den Ergebnissen“ zeigt ihm nun das gewünschte Thema „Aufstiegsfortbildungsförderung (Aufstiegs-BAföG) beantragen“ an. Für NRW läuft die Suche hier ins Leere (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5

Das Ergebnis der Suche

Es erscheint eine Meldung, die zum Löschen vorgesehen ist.



Quelle: Bundesportal, Stand 20. März 2023.¹⁰

Recherche über die Suchfunktion

Eine Recherche über die Suchfunktion nach den Stichworten „Aufstiegsfortbildungsförderung oder AFBG“ führt zu mehreren Treffern. Hier sind insgesamt 12 von 16 Ländern aufgeführt. Für NRW erhält ein Handwerksgeselle jedoch auch hier nur eine begrenzte Auswahl der Bezirksregierungen angezeigt und zwar Arnsberg, Detmold und Münster. Nicht aufgeführt sind die Bezirksregierungen Köln und Düsseldorf (vgl. Abbildung 6).

¹⁰ <https://verwaltung.bund.de/leistungsverzeichnis/DE/suche/sublage/1040100>.

Abbildung 6

Auswahl für die AFBG-Beantragung in NRW

Es besteht in NRW nur eine Wahlmöglichkeit zwischen diesen drei Bezirksregierungen.

Ich möchte in der Region „Nordrhein-Westfalen“

Aufstiegsfortbildungsförderung (Aufstiegs-BAföG) beantragen

Reg.-Bez. Arnsberg	>
Reg.-Bez. Detmold	>
Reg.-Bez. Münster	>

Quelle: Bundesportal, Stand 20. März 2023.

Würde ein Handwerksgeselle hier die Auswahl „Bezirksregierung Arnsberg“¹¹ treffen und die „Online-Dienste“ anklicken, dann öffnet sich die Homepage der Ärztekammer Westfalen-Lippe.¹² Hier kann er sich über die Ausbildung zur Medizinischen Fachangestellten informieren. Auch bei den Bezirksregierungen Detmold und Münster öffnet sich unter den „Online-Diensten“ die Internetseite der Ärztekammer Westfalen-Lippe. An dieser Stelle muss ein Handwerksgeselle seine Suche im Bundesportal abbrechen: Er hat keinen Hinweis erhalten, dass tatsächlich die Bezirksregierung Köln zentral alle AFBG-Anträge in NRW bearbeitet. Auf den Informationsseiten über die drei Bezirksregierungen ist im Bundesportal das BMBF als „verantwortlich für den Inhalt“ aufgeführt.¹³ Die letzte Aktualisierung bzw. Veröffentlichung ist hier auf den 2. August 2020 datiert.

Diese Art von Beispielen lässt sich beliebig fortsetzen. Dabei sind nicht nur die Trefferlisten im Bundesportal je nach Suchansatz unterschiedlich, sondern sie führen auch nicht zu den gewünschten Ergebnissen.

Suche nach BAföG

Über die Suchfunktion können sich Interessierte über „BAföG für ein Studium“ informieren. Hier sind 14 von 16 Ländern vertreten. Bei der von uns ausgewählten Stichprobe stellten wir fest, dass bei einigen Ländern nur einzelne Regionen aufgeführt sind, z. B. für Niedersachsen die Regionen Harburg und Stade. Zwölf Länder weisen auf der ersten Informationsseite auf das Online-Antragsverfahren „BAföG Digital“ hin.

¹¹ Im Bundesportal sind die Bezirksregierungen in NRW fälschlicherweise als Regierungsbezirke bezeichnet.

¹² <https://www.aekwl.de/fuer-mfa/ausbildung/>.

¹³ <https://verwaltung.bund.de/leistungsverzeichnis/DE/leistung/99131004027000/herausgeber/NW-4e53b133d3ff863f173357c1f7c1825b/region/057>.

2.3 Vorläufige Würdigung

Die Verwaltungsleistungen, die das BMBF in seinem Themenfeld koordiniert, sind schlecht auffindbar. Das BMBF hätte dies für seine Bereiche erkennen müssen. Es hat versäumt beim BMI darauf hinzuwirken, dass die online verfügbaren Verwaltungsleistungen und deren Inhalte aus dem Themenfeld Bildung besser auffindbar sind. Diese Mängel hätte es genau beschreiben und als Änderungswünsche für das Bundesportal an das BMI herantragen müssen. Es gab dazu aber lediglich ein Schreiben des BMBF aus dem Jahr 2017. Insgesamt hat es diese Thematik nicht weiterverfolgt.

Das Bundesportal erweckt den Anschein, bundesweit Informationen zu sämtlichen online verfügbaren Verwaltungsleistungen zur Verfügung zu stellen. Es kann dies aber derzeit nicht erfüllen. Es ist nicht erkennbar, wo genau bereits online verfügbare Verwaltungsleistungen tatsächlich zur Verfügung stehen. Informationen zu noch nicht online verfügbaren Verwaltungsleistungen sind zwar teilweise vorhanden, aber quasi unauffindbar oder nicht brauchbar. Das händische Durchsuchen der Ergebnislisten nach Leistung und Bundesland kann nur als Zumutung für Bürgerinnen und Bürger betrachtet werden.

Die Darstellung der verfügbaren Leistungen des BMBF im Bundesportal ist unübersichtlich und intransparent. Für Bürgerinnen und Bürger ist der Einstieg über „Lebenslagen“ zwar eine gute Idee, aber nach dem zweiten Klick werden sie alleingelassen. Es ist für sie nicht erkennbar, was sich hinter den Angaben der einzelnen Länder verbirgt. Dies kann zu einer Frustration bei Bürgerinnen und Bürgern führen und auch dazu, dass das Bundesportal weniger genutzt wird.

Auch wenn das BMI für das Bundesportal zuständig ist, muss sich das BMBF für die vollständige und auffindbare Darstellung der Portalinhalte zum Thema Bildung verantwortlich zeigen. Es muss diesen Themenkomplex dauerhaft begleiten, auch wenn es den Gesetzesvollzug (wie z. B. beim AFBG und BAföG) den Ländern übertragen hat. Es kann die Verantwortung für die Darstellung der Inhalte nicht allein dem BMI überlassen. Das BMBF hat die Bundesaufsicht über das AFBG und das BAföG. Hier muss es bei der Darstellung darauf achten, dass alle Länder mit ihren zuständigen Regionen inklusive ÄfA sowie der richtigen Verlinkung zum Antragsverfahren einheitlich aufgeführt sind.

Da die Suche über Internetsuchmaschinen schneller zum Ziel führt als die Suche im Bundesportal, besteht die Gefahr, dass Bürgerinnen und Bürger dieses nach vergeblichen Versuchen nicht mehr nutzen. Das BMBF muss deshalb ein Interesse daran haben, die Portalinhalte zum Themenfeld Bildung besser aufzubereiten und darzustellen.

2.4 Empfehlung

BMBF sollte die Darstellung und Auffindbarkeit der Verwaltungsleistungen Bildung im Bundesportal deutlich verbessern. Das BMBF sollte beim BMI darauf hinwirken, dass die online verfügbaren Verwaltungsleistungen aus dem Themenfeld Bildung im Bundesportal besser zu finden sind.

Dazu sollte sich das BMBF mit dem BMI abstimmen und seinen inhaltlichen Verbesserungsbedarf erneut kommunizieren. Zu einer akzeptablen Auffindbarkeit gehört auch, dass Interessierte an die richtige Stelle geführt werden und sich nicht – wie in unserem Beispiel – langwierig durch das Bundesportal durchklicken müssen.

Die zuständigen Referate des BMBF sollten sich mit den Inhalten des Portals und der Auffindbarkeit der Leistungen auseinandersetzen. Das BMBF sollte als Themenfeldkoordinator und in seiner Zuständigkeit für die Bundesaufsicht über das BAföG und das AFBG die Länder darauf hinweisen, dass sie ihre Angaben einheitlich und vollständig im Bundesportal eintragen müssen. Dies dient auch einem einheitlichen Gesetzesvollzug. Die Länder sollten deshalb alle Regionen sowie ihre ÄfA aufführen und die Angaben regelmäßig überprüfen. Das BMBF sollte die Länder darauf hinweisen, dass der Link zur Antragstellung korrekt sein muss.

2.5 Stellungnahme

Das BMBF räumte ein, dass unsere Kritik zur schlechten Auffindbarkeit von Verwaltungsleistungen im Bundesportal zumindest in Teilen nachvollziehbar sei. Jedoch sehe es seine Möglichkeiten beschränkt auf Verbesserungen hinzuwirken. Das BMBF habe auf Aufbau, Darstellung und Funktionsmöglichkeiten keinen Einfluss nehmen können. Die Funktionen des Portals verantworte das BMI. Das BMBF könne lediglich Angaben zu den gesetzlichen Grundlagen zuliefern. Zudem nähmen die Länder dezentral Eintragungen im Bundesportal vor. Das Bundesportal stelle über den Portalverbund Online-Gateway (PVOG) sicher, dass die eingetragenen Informationen von den anderen Portalen (wie auch dem Bundesportal) zur Verfügung gestellt würden. Dabei durchsuche der PVOG die Landesportale und ziehe dabei die Informationen. Grundsätzlich habe der Bund keinen Durchgriff auf die Landesredaktionen und könne daher lediglich Empfehlungen aussprechen. Eine gesonderte Freigabe durch die Ressorts sei nicht vorgesehen.

2.6 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass sich das BMBF mit den Inhalten des Portals und der Auffindbarkeit der Leistungen auseinandersetzen muss. Ob das BMBF zu dieser Thematik bereits Empfehlungen ausgesprochen hat, geht aus seiner Stellungnahme nicht hervor. Eine Empfehlung könnte sein, die Eintragungen im Bundesportal mit den Landesredaktionen inhaltlich stärker abzustimmen und gemeinsam auf eine einheitliche und transparente Darstellung im Interesse der Informationsempfängenden hinzuwirken. Das BMBF muss seinen Einfluss geltend machen, um auf Verbesserungen hinzuwirken.

Das BMBF ging in seiner Stellungnahme nicht auf unsere Empfehlung ein, dass sich die zuständigen Referate mit den Inhalten des Portals und der Auffindbarkeit der Leistungen auseinandersetzen sollten. Wir bleiben bei dieser Empfehlung, da in erster Linie von fachlicher Seite Defizite aufgedeckt und kommuniziert werden können. Das BMBF muss hier gezielt Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen. Insbesondere in seiner Zuständigkeit als

Bundesaufsicht für das BAföG und AFBG sollte es in Zusammenarbeit mit den Ländern die Eintragungen verbessern. Ziel sollte es sein, dass die potenziellen Antragstellenden die für ihre Region zutreffenden ÄfA finden und die Verlinkung zur Antragstellung funktioniert. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab.

3 Umsetzung Digitalisierungsprogramm Bund am Beispiel „AusbildungWeltweit“

3.1 Sachverhalt

Das BMBF möchte die Berufsausbildung stärken. Mit dem Programm „AusbildungWeltweit“ fördert es seit dem Jahr 2017 Auslandsaufenthalte von Auszubildenden, Ausbilderinnen und Ausbildern.¹⁴ Antragsberechtigt sind Unternehmen, beruflichen Schulen oder andere Berufsbildungseinrichtungen in Deutschland (Antragsberechtigte). Sie können Zuschüsse für die Reise, den Aufenthalt, die Vor- und Nachbereitung sowie für die Organisation der Aufenthalte beantragen. Das BMBF stellt hierfür im Haushaltsjahr 2023 insgesamt 2,6 Mio. Euro zur Verfügung.¹⁵ Hieraus werden die Ausgaben für das Förderprogramm, Personal- und sonstige Verwaltungsausgaben finanziert.¹⁶

Das BMBF hat das BIBB mit der Programmadministration beauftragt. Für die Antragstellung steht den Antragsberechtigten ein Fachportal zur Verfügung, das vom Projektträger Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt (PT-DLR) entwickelt wurde.¹⁷ Das BMBF trägt die Ausgaben hierfür, sowie für die Betreuung des Fachportals. Antragstellende füllen online ihren Antrag im Fachportal aus und leiten diesen an das BIBB weiter. Durch das bestehende Schriftformerfordernis müssen sie den Antrag zusätzlich ausdrucken, unterzeichnen und auf dem Postweg nachreichen. Sobald er dem BIBB in Papierform vorliegt, wird der Antrag geprüft und bearbeitet.

In den Jahren 2017 bis 2022 hat das BIBB insgesamt 497 Anträge erhalten. Das sind durchschnittlich 83 Anträge pro Jahr. Im Jahr 2022 lagen beispielsweise 116 Anträge vor, davon hat das BIBB 106 Anträge mit einem Fördervolumen von insgesamt 1,4 Mio. Euro genehmigt. 434 Auszubildende und sechs Ausbilderinnen und Ausbilder konnten durch die Förderung ins Ausland reisen.

¹⁴ <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/berufliche-bildung/foerderinitiativen-und-programme/ausbildung-weltweit/ausbildungweltweit.html>.

¹⁵ BMBF, Einzelplan 30, Kapitel 3002, Titelgruppe 20, Titel 681 21.

¹⁶ Hieraus werden auch programmübergreifende Informationen und Beratungen zur internationalen Mobilität in der beruflichen Bildung finanziert. Für diese zusätzlichen Aufgaben werden aus der Gesamtzuweisung im Jahr 2023 rund 550 000 Euro bereitgestellt.

¹⁷ <https://www.foerderportal-ausbildungweltweit.de>.

Das BMBF entschied nach einer hausinternen Abfrage, welche Leistungen für die OZG-Umsetzung geeignet sind, dass „AusbildungWeltweit“ hierfür vorzusehen ist. Auf die gemäß § 7 BHO vorgeschriebene vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es verzichtet. Am 23. November 2021 reichte das BIBB den Projektantrag beim BMI ein. Das BMBF hatte diesen zuvor freigegeben. Es ist für „AusbildungWeltweit“ das umsetzungsverantwortliche Ressort. Das BIBB ist für die Ausführung zuständig.

Nach dem Projektantrag vom 23. November 2021 sollte der letzte, fünfte, Meilenstein des Projekts am 31. Dezember 2022 erreicht werden. Die Projektverantwortlichen gehen mittlerweile davon aus, dass dieser erst am 31. März 2024 erreicht werden kann. Zunächst hat das BMI auf Grundlage des Projektantrags 67 950 Euro für die OZG-Ertüchtigung zur Verfügung gestellt. Das BIBB hat höhere Projektmittel am 2. März 2022 beantragt. Diese hat das BMI bewilligt. Für die OZG-Umsetzung stehen nun insgesamt 154 850 Euro zur Verfügung.

Folgende Projektrisiken sind im dazugehörigen Projektsteckbrief aufgeführt:

- Authentifizierung auf Vertrauensniveau „hoch“ nicht für jeden potenziellen Antragstellenden möglich.
- Die von der gewählten Basiskomponente erlaubte Dateigröße für Nachweise ist zu niedrig.
- E-Mail-Kommunikation kann aus Datenschutz- und IT-Sicherheitsgründen nicht eingesetzt werden.
- Oberflächenintegration wird von gewählter Basiskomponente nicht unterstützt.
- Rechtliches Digitalisierungshemmnis.

Mit der OZG-Ertüchtigung soll die medienbruchfreie Antragstellung, eine rechtssichere und datenschutzkonforme Kommunikation zwischen Antragstellenden und BIBB sowie ein sicherer Rückkanal für die Bescheiderstellung ermöglicht werden.¹⁸ Hierfür hat der vom BMI beauftragte Dienstleister zunächst ein Fachkonzept erstellt. Das Vertrauensniveau für die künftige Anmeldung mit Nutzerkonto und der Authentifizierung der Antragstellenden wurde als „hoch“ eingestuft. Als Gründe hierfür sind im Fachkonzept das Schriftformerfordernis und die Beantragung durch juristische Personen des öffentlichen Rechts angegeben. Die Antragstellenden sollen künftig das sogenannte ELSTER-Organisationskonto nutzen, das in das bestehende Fachportal eingebunden werden muss: Der Antragsprozess soll damit beschleunigt, effizienter, nutzerfreundlicher und medienbruchfrei gestaltet werden. Die Antragstellenden sollen künftig auch Dokumente, die dem Antrag beigelegt werden müssen sowie Verwendungsnachweise digital übermitteln können.

Für die Ertüchtigung des bestehenden Fachportals und der Einbindung des ELSTER-Organisationskontos hat das BIBB den PT-DLR um ein Angebot gebeten. Der PT-DLR fordert hierfür eine detaillierte Leistungsbeschreibung. Nach Auskunft des BIBB kann die geforderte technische Leistungsbeschreibung nicht erstellt werden, da wichtige Voraussetzungen z. B. die

¹⁸ Entspricht Reifegrad 3.

Anforderungen für das ELSTER-Organisationskonto und die gesetzliche Grundlage des OZG-Änderungsgesetzes fehlen. Es hat uns hierzu berichtet, dass die Vorgaben für die Bescheidzustellung, die Voraussetzungen für ein ELSTER-Organisationskonto und dessen Einbindung in das Fachportal, die Einbindung in das Bundesportal, die Vorgaben für die sogenannte eSignatur für das BIBB sowie für eine sichere Chatfunktion noch unklar sind.

Nach Gesprächen mit dem PT-DLR hat das BIBB die Kosten für die weitere OZG-Umsetzung „grob“ geschätzt: Es geht davon aus, dass es weitere Projektmittel in Höhe von circa 400 000 Euro für die Umsetzung des OZG sowie die Anpassungen an das OZG-Änderungsgesetz benötigt. Ob das BMI diese übernehmen wird, ist offen. Einen Projektänderungsantrag haben das BMBF und das BIBB noch nicht eingereicht. In der Ressortbesprechung vom 17. November 2022 hat das BMI auf die schwierige Haushaltslage im Jahr 2023 hingewiesen. Bei großvolumigen Projektänderungsanträgen könne es nur nach Einzelfall entscheiden. Ab dem 1. April 2023 hat das BMBF die Möglichkeit, innerhalb seiner OZG-Umsetzungsprojekte die Mittel umzuschichten. Hierdurch könnte es die höheren Projektkosten für das Förderprogramm „AusbildungWeltweit“ finanzieren. Das BIBB müsste dazu einen Projektänderungsantrag beim BMI stellen. Darüber hinaus können Mehrbedarfe für laufende Projekte noch bis zum 31. Mai 2023 beim BMI angemeldet werden.

Das BIBB rechnet auch mit einem Anstieg der jährlichen Kosten für das Fachportal, die bislang bei durchschnittlich 7 000 Euro jährlich liegen. Durch die OZG-Umsetzung würden der Pflege- und Betreuungsaufwand deutlich steigen. Diese Ausgaben werden aus dem Haushalt des BMBF finanziert. Das BMBF hat hierfür noch keine haushälterischen Vorkehrungen getroffen.

3.2 Vorläufige Würdigung

Das BMBF hat es versäumt, vor Projektbeginn eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Förderprogramm „AusbildungWeltweit“ zu erstellen. Es hätte hierfür neben den Umsetzungskosten auch die Folgekosten für die Pflege und den technischen Betrieb berücksichtigen müssen. Es hat auch nicht geprüft, welche weiteren Lösungsmöglichkeiten zur Digitalisierung bestehen und ob es kostengünstigere Umsetzungsmöglichkeiten gibt. Dies stellt bei einem Förderprogramm von einem Umfang von 2,6 Mio. Euro bei durchschnittlich 83 Anträgen pro Jahr ein schweres Versäumnis dar, wenn die administrativen Umsetzungsausgaben für die Digitalisierung voraussichtlich circa ein Viertel des Fördervolumens ausmachen.

Das BMBF hat seine steuernde und koordinierende Rolle in dem bisherigen Prozess nicht hinreichend wahrgenommen. Es hätte bei den Projektrisiken darauf achten müssen, dass z. B. sehr hohe Projekt- und Folgekosten bei dieser OZG-Umsetzung ein hohes Risiko darstellen. Letztendlich muss es die Folgekosten aus seinen Haushaltsmitteln erwirtschaften. Auch den aktuellen Projektverzug von mehr als einem Jahr hat es akzeptiert, ohne hierbei aktiv zu werden.

Die zusätzlichen Projektkosten in Höhe von 400 000 Euro basieren auf einer „groben“ Schätzung. Der PT-DLR sieht derzeit keine Möglichkeit, ein konkretes Angebot vorzulegen. Die benötigten Angaben kann das BIBB aktuell nicht liefern. Dies führt dazu, dass der Prozess „stockt“ und nicht fortgeführt werden kann. Das BMBF hat es versäumt, aktiv die Steuerung zu übernehmen und gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Wenn das BMI keine weiteren Projektmittel für die OZG-Umsetzung bewilligt, muss das BMBF die Ertüchtigungskosten aus seinem Haushalt finanzieren.

Der Verwaltungsaufwand für die OZG-Umsetzung und die damit verbundenen hohen Kosten bzw. dauerhaften Folgekosten für das Förderprogramm sind unverhältnismäßig. Das BMBF als zuständiges Ressort muss hierfür die Verantwortung übernehmen und über den Fortlauf des Projekts in der derzeitigen Ausgestaltung zeitnah entscheiden.

3.3 Empfehlung

Das BMBF muss für alle finanzwirksamen Leistungen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Es sollte die OZG-Umsetzung für das Förderprogramm „Ausbildung-Weltweit“ umgehend prüfen und evaluieren. Es sollte die bisher fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umgehend nachholen und uns über seine Ergebnisse berichten. Bei allen künftigen Digitalisierungsprojekten sollte das BMBF vor Beginn der Maßnahme die gesetzlich geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen. Dabei sollte es auch Handlungsalternativen untersuchen, die zu einer kostengünstigeren OZG-Umsetzung führen.

3.4 Stellungnahme

Das BMBF gab an, dass das Förderprogramm AusbildungWeltweit (AWW) durch das BIBB umgesetzt werde. Der vom BIBB formulierte Projektantrag mit prognostizierten Kosten von einmalig 67 950 Euro für die Umsetzung der OZG-Konformität von AWW sei vom BIBB und vom BMBF als wirtschaftlich angemessen und vertretbar angesehen worden. Insofern wurde die Wirtschaftlichkeit konkludent bejaht. Das BMI habe dementsprechend auch eine Förderung bewilligt. Ein schweres Versäumnis läge nicht vor.

Im Projektverlauf habe sich herausgestellt, dass die Umsetzung voraussichtlich kostspieliger sein werde als ursprünglich vom BIBB veranschlagt. Das BMBF habe das BIBB aufgefordert, schnellstmöglich einen umfassenden Vorschlag zum weiteren Vorgehen vorzulegen, um die Wirtschaftlichkeit überprüfen zu können.

3.5 Abschließende Würdigung

Dass sich im Projektverlauf herausstellte, dass die Umsetzung voraussichtlich kostspieliger werde als ursprünglich vom BIBB veranschlagt, spricht aus unserer Sicht für eine Prüfung der Begleitumstände. Das BMBF hat nun gegenüber dem BIBB Maßnahmen ergriffen, um die

Wirtschaftlichkeit des Vorhabens überprüfen zu können. Wir bitten uns dazu fortlaufend über den weiteren Verlauf zu unterrichten und behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

Das BMBF hat sich nicht geäußert, ob es bei künftigen Digitalisierungsprojekten vor Beginn der Maßnahme die gesetzlich geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen wird. Wir bleiben jedoch bei unserer Forderung. Es sollte seine Versäumnisse aus dem dargestellten Prozess nicht wiederholen. Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollte es auch in jedem Einzelfall Handlungsalternativen prüfen, die kostengünstiger sind.

4 Umsetzung Digitalisierungsprogramm Föederal anhand der Beispiele BAföG und AFBG

4.1 BAföG

4.1.1 Einleitung

Das BAföG wird zu 100 % vom Bund finanziert und von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt (Bundesauftragsverwaltung).¹⁹ Die Länder tragen die Verwaltungskosten. Für die Bundesaufsicht²⁰ über den Vollzug des BAföGs ist das BMBF zuständig. Nach dem BAföG werden Schülerinnen und Schüler ab der 10. Klasse allgemeinbildender Schulen, von Fach- und Abendschulen sowie Studierende gefördert.²¹

Im 25. BAföG-Änderungsgesetz sind die Länder verpflichtet worden, ab dem 1. August 2016 eine elektronische BAföG-Antragstellung zu gewährleisten, einschließlich der elektronischen Identifikation. Die Digitalisierung des bislang analogen BAföG-Antragsverfahrens startete daraufhin zunächst zum 1. August 2016 in einigen Ländern überwiegend unter dem Namen „BAföG-Online“, führte jedoch nicht zum Erfolg. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) übernahm später den freigewordenen Namen „BAföG-Online“ und betreibt darunter heute ein Portal für die Rückzahlung des BAföGs, das zentral über das BVA abgewickelt wird.

Seit dem Jahr 2018 entstand das Projekt BAföG Digital als OZG-Umsetzungsprojekt im Themenfeld Bildung. Gegenstand von BAföG Digital ist die elektronische Antragstellung für BAföG-Leistungen mit Unterstützung eines digitalen Antragsassistenten.

Das Projekt BAföG Digital ist bei den OZG-Umsetzungsprojekten als „föderales Projekt“ eingestuft. Verantwortliches Ressort ist das BMBF, für die Umsetzung ist das Land Sachsen-

¹⁹ Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 i. V. m. Artikel 85 Grundgesetz und § 39 Absatz 1 BAföG.

²⁰ Artikel 85 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz.

²¹ § 2 Absatz 1 Satz 1 BAföG.

Anhalt federführend verantwortlich. Der IT-Planungsrat²² priorisierte die Leistung BAföG Digital als „Leuchtturmprojekt“ bei der Umsetzung des OZG.

Im Wesentlichen wurde das Projekt bis Ende des Jahres 2022 vom BMI finanziert. Die Kosten für die Entwicklung des MVP (Minimum Viable Product/Minimalprodukt²³) trug das BMI. Die Kosten für die Phase der Inbetriebnahme und den Pilotbetrieb wurden vom Bund aus Konjunkturpaketmitteln finanziert. Dem BMBF sind von den Gesamtkosten für „BAföG Digital“ bisher lediglich die Kosten für den dritten Meilenstein in Höhe von 6,9 Mio. Euro bekannt.²⁴

4.1.2 Sachverhalt

Vom Formblatt zum digitalen Antragsassistenten

Die Umsetzung des OZG soll insbesondere dazu dienen, die Nutzerfreundlichkeit zu steigern:

„Die Digitalisierung der Verwaltung soll den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörden das Leben erleichtern. Der Mehrwert für die Nutzerinnen und Nutzer steht bei der OZG-Umsetzung an erster Stelle. So werden bei der Leistungsdigitalisierung zum Beispiel nicht einfach komplizierte Papierformulare 1:1 online verfügbar gemacht, sondern die Prozesse vereinfacht und den Bedürfnissen der Zielgruppe angepasst. Die Online-Verfahren sollen außerdem mit nur wenigen Klicks auffindbar sein, dafür sorgen das Bundesportal sowie der Portalverbund.“²⁵

Die Bundesbehörden sollen vor der Digitalisierung die Verwaltungsabläufe analysieren und optimieren.²⁶ Ein BAföG-Antrag kann grundsätzlich nur formal gestellt werden. Er besteht aus einem Antragsformblatt, das durch acht weitere Formblätter ergänzt wird. Dies ist erforderlich, um den Anspruch auf Leistungen nach dem BAföG festzustellen. Die festgelegten Vorgaben sind dabei auch für eine elektronische Antragstellung verbindlich. Die Bundesregierung hat zur Bestimmung der Formblätter zuletzt im Jahr 2020 eine allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassen.²⁷ Damit will sie eine bundeseinheitliche Gesetzesanwendung gewährleisten. Über die Ausgestaltung der Formblätter entscheidet eine Formblattkommission u. a. unter Beteiligung der BAföG-Verwaltung und von BAföG-Beziehenden. Das BMBF kann

²² Der IT-Planungsrat ist das zentrale politische Steuerungsgremium bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Er unterstützt die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Fragen der Informationstechnik und der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. <https://www.it-planungsrat.de/der-it-planungsrat>.

²³ Gemeint ist damit ein „minimal brauchbares oder existenzfähiges Produkt“.

²⁴ Insgesamt standen im Aufwandsschätzmodell des BMI rund 9,8 Mio. Euro für BAföG Digital zur Verfügung.

²⁵ <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/service/faq/faq-node.html#doc13110884bodyText1>.

²⁶ § 9 Absatz 1 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz).

²⁷ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung der Formblätter nach § 46 Absatz 3 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes; (BAföG-FormblattVwV 2020). GMBL 2020, Nummer 36, S. 742.

für den elektronischen Antragsassistenten per Erlass Anpassungen vornehmen, z. B. durch ergänzende Hilfetexte.²⁸

Das BAföG trat 1971 erstmals in Kraft. Seither gab es dazu 28 Änderungsgesetze, die auch dazu führten, dass die Anträge immer komplexer wurden. Der Nationale Normenkontrollrat hatte bereits im Jahr 2010 festgestellt, dass lediglich ein bis zwei Prozent der Studierenden ihre Anträge in den ÄfA vollständig abgaben. Diese Kritik hat er im Jahr 2012 wiederholt und darauf hingewiesen, dass die Studierenden bei vielen Formularfeldern noch immer nicht genau wüssten, was von ihnen verlangt werde. Das Ergebnis seien weiterhin unvollständige Anträge, Rückfragen durch die ÄfA und damit eine längere Bearbeitungsdauer. Immer noch wird laut entsprechender Presseberichterstattung der Großteil der Anträge unvollständig und fehlerhaft bei den ÄfA eingereicht.²⁹ Die Komplexität der BAföG-Anträge stößt immer wieder auf Kritik.

Im Jahr 2019 ist das MVP eines digitalen Antragsassistenten in einem sogenannten „Digitalisierungslabor“ entwickelt und getestet worden. In den „Digitalisierungslaboren“ sollen interaktive Teams gemeinsame zielgruppenorientierte Online-Lösungen für Verwaltungsleistungen entwickeln.³⁰ In diesem Fall nahmen Beschäftigte des BMBF, einer Unternehmensberatung (vgl. Tz. 1), der Länder Sachsen-Anhalt und NRW, der Studierendenwerke und Beziehende von BAföG teil.³¹ Im Sommer 2019 schloss das „Digitalisierungslabor“ ab: Im Ergebnis stehen die bisherigen Formblätter den Antragstellenden nun digital und mit Hilfetexten versehen zur Verfügung. Eine Anpassung der Formblätter an die Anforderungen einer Digitalisierung wurde nicht vorgenommen. Der Antragsassistent unterstützt zwar bei der digitalen Antragstellung, z. B. erkennt er Bereiche, die je nach Lebenslage nicht ausgefüllt werden müssen, aber am Ende steht doch wieder das komplette Formular, das auch so übermittelt wird.

Das BMBF gab an, dass BAföG Digital seit dem 21. September 2021 bundesweit verfügbar sei. Rund 348 953 Anträge³² sind von November 2020 bis Februar 2023 online gestellt worden.

Für das Antragsverfahren BAföG Digital wird die Formularplattform „AntON“ eingesetzt. Die eingesetzte Unternehmensberatung bewirbt diese mit den Worten „Schnell, verständlich, übersichtlich und sicher“. Jedoch kam es immer wieder zu technischen Ausfällen. Die Antragsplattform stand den BAföG-Antragstellenden zeitweise nicht zur Verfügung. Häufig traten nach den Releases von „AntON“ Fehler auf, die dann zu weiteren Ausfallzeiten führten. Um das System stabil zu halten, wurden zunächst die Releases ausgesetzt. Das BMBF sieht hierin ein grundsätzliches Problem, da BAföG Digital nicht einfach auf eine neue Software migriert werden kann. Es kritisiert die Speicherkapazitäten als zu gering, die Software AntON

²⁸ Vgl. Artikel 2 Absatz 2 BAföG-FormblattVwV.

²⁹ <https://www.tagesschau.de/investigativ/funk/studenten-bafoeg-digitalisierung-buerokratie-101.html>.

³⁰ <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/agile-methoden/digitalisierungslabore/digitalisierungslabore-node.html>.

³¹ <https://dashboard.ozg-umsetzung.de/>.

³² <https://dashboard.ozg-umsetzung.de>.

als veraltet und den Support als nicht ausreichend. Infolgedessen hat es festgehalten, dass bei der Online-Beantragung für das AFBG eine andere Software verwendet werden sollte.

Dem Fachreferat des BMBF war seit dem Herbst 2022 bekannt, dass es „in letzter Zeit vermehrt zu Ausfällen von BAföG Digital kommt, die teilweise auch über das Wochenende andauern.“ Nach den von uns erhobenen Akten sieht das BMBF sich hier nicht in der Pflicht. Es sei nicht Rechteinhaber von BAföG Digital und stehe auch nicht in Vertragsbeziehungen zu den Dienstleistern für Betrieb, Support und Weiterentwicklung. Die Länder finanzierten den Betrieb von BAföG Digital und hätten sich für ein Servicelevel zu Geschäftszeiten entschieden. Sie seien nicht bereit, mehr Geld für ein erweitertes Servicelevel zu bezahlen.

Verwaltungsvereinbarung zu BAföG Digital und Projektverlauf

Die Grundlagen der Zusammenarbeit, die Aufgaben und Pflichten der Vertragsparteien sowie Fragen der Organisation und der künftigen Finanzierung von BAföG Digital sind in einer Bund-Länder-Vereinbarung verbindlich geregelt. Darin heißt es: „Jede Vereinbarungspartei mit Ausnahme des Rechteinhabers³³ kann die Vereinbarung unter Einhaltung einer Frist von zwölf Monaten zum Ende eines Kalenderjahres schriftlich kündigen.“ Somit haben die Länder keinen „Zwang“ zur Nutzung von BAföG Digital. Die Bund-Länder-Vereinbarung haben alle Länder unterzeichnet. Ab dem Jahr 2023 haben die Länder die jährlichen Kosten in Höhe von rund 1,8 Mio. Euro für den Betrieb und Support von BAföG Digital übernommen. Der Anteil jedes Landes richtet sich nach dem Königsteiner Schlüssel. Der Mitteleinsatz ist im Vergleich zu den Vorjahren geringer. Infolgedessen verlangsamt sich auch die bisherige Entwicklungsgeschwindigkeit weiter, denn hierfür stehen weniger Personaltage der Entwicklerinnen und Entwickler im Monat zur Verfügung.

Bereits bisher schritt der OZG-Umsetzungsprozess für BAföG Digital insgesamt sehr langsam voran. Der angestrebte Reifegrad 3 für BAföG Digital wurde nicht planmäßig zum 31. Dezember 2022 erreicht. Neben der Online-Beantragung und der digitalen Übermittlung von Dokumenten müssen dazu weitere Kriterien erfüllt werden: eine digitale datenschutzkonforme Kommunikationsmöglichkeit zwischen Nutzenden und den ÄfA, die barrierefreie Gestaltung von BAföG Digital und die rechtssichere Zustellung des BAföG-Bescheids (sogenannter Rückkanal). Das BMI ist für die Voraussetzungen des Rückkanals verantwortlich. Es hat im März 2023 die vertraglichen Grundlagen für die Nutzung der BundID bereitgestellt. Die Länder müssen über eine Kooperationsvereinbarung zur BundID beitreten. Bisher haben dies noch nicht alle Länder getan. Nach Auskunft des BMBF wird der Rückkanal nicht in BAföG Digital implementiert, sondern in den BAföG-Fachverfahren.

Das Reifegradmodell sieht für den Reifegrad 2 die Online-Beantragung einer Verwaltungsleistung vor. Der dahinter liegende Verwaltungsprozess, also die Antragsbearbeitung (das Backend), ist nicht vom OZG umfasst. Dies führt im BAföG-Vollzug zu einem Medienbruch in den ÄfA. Es fehlt dort weiterhin an einem durchgängigen Antrags- und Bearbeitungsprozess. Derzeit müssen die ÄfA online eingereichte Anträge ausdrucken und jeweils eine eigene

³³ Rechteinhaber des gemeinsamen Verfahrens „BAföG Digital“ ist das Land Sachsen-Anhalt.

Papierakte anlegen. Hierdurch entsteht Mehraufwand in den ÄfA und sie sind erst gegenüber den Antragstellenden auskunftsfähig, wenn die Papierakte angelegt worden ist. Durch die Möglichkeit einer Online-Antragstellung entsteht bei den Antragstellenden der Eindruck, dass der Online-Antrag vollständig digital abgewickelt wird und damit schnell abläuft. Des Weiteren ist eine direkte Kommunikation zwischen den Antragstellenden und den ÄfA derzeit mit BAföG Digital nicht möglich. Der Kontakt beschränkt sich auf die bisher üblichen Wege (z. B. E-Mail, Telefon, persönliche Rücksprache, Post).

4.1.3 Vorläufige Würdigung

Grundsätzlich ist es ein möglicher Ansatz, das MVP eines digitalen Antragsassistenten mittels eines „Digitalisierungslabors“ zu entwickeln. Das BMBF hat es jedoch im Vorfeld versäumt, einen sachgerechten Ansatz zu wählen und zunächst die Formblätter an digitale Erfordernisse anzupassen. Die Chance, das Antragsverfahren durch ein schlankes, digitales Verwaltungsverfahren zu ersetzen, hat es vertan.³⁴ Stattdessen sind die komplexen Papieranträge „digitalisiert“ und mit einem Antragsassistenten unterstützt worden. Letztendlich ist das aber nichts anderes als der konventionelle Papierantrag in elektronischer Form. Dies auch, um die Formblattvorschriften zu wahren. Das kann jedoch nicht Ziel und Zweck einer Digitalisierung sein. Die traditionellen Normvorstellungen passen hier nicht zu den Erwartungen der Antragstellenden an einen digitalen Verwaltungsprozess. Grundlegende Reformschritte fehlen. Die Verantwortlichen haben insoweit die Antragstellenden aus den Augen verloren. Ihnen ist es somit nicht gelungen, das eigentliche Ziel der OZG-Umsetzung mit der Digitalisierung des BAföG-Antrags zu erreichen bzw. zu steigern: die Nutzerfreundlichkeit.

Die Zahl digitaler Anträge ist zwar angestiegen. Die dahinterliegenden Probleme dürfen jedoch nicht vernachlässigt werden. Denn die OZG-Umsetzung von BAföG Digital war auf eine reine Front-End-Digitalisierung³⁵ ausgelegt. Die Verantwortlichen haben hierbei den Vollzug und die Arbeitsabläufe der ÄfA nicht beachtet. Das Ziel des OZG, den Antragstellenden und den Sachbearbeitenden das Verfahren zu erleichtern, haben sie bisher nicht erreicht. Der Verwaltungsprozess stockt mangels E-Akte in den Ländern, weil jeder digital gestellte Antrag in den ÄfA ausgedruckt und dazu eine Papierakte angelegt werden muss. Durch die Möglichkeit einer Online-Antragstellung erwarten die Antragstellenden, dass ihr Online-Antrag vollständig digital abgewickelt wird und damit schnell abläuft.

Die Antragstellenden erwarten auch einen jederzeit erreichbaren und zuverlässigen Zugang zur digitalen Antragstellung. Ausfälle, die über ganze Wochenenden andauern, dürfen nicht hingenommen werden. Die Digitalisierung einer Verwaltungsleistung darf nicht auf einer Software aufbauen, die bereits nach kurzer Zeit als „veraltet“ gilt.

³⁴ § 9 Absatz 1 E-Government-Gesetz.

³⁵ Auszug aus OZG-Lexikon/Glossar unter Front-End: https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/service/glossar/functions/ozg-lexikon.html?cms_lv2=12998306.

Das BMBF kann die Verantwortung für BAföG Digital nicht alleine den Ländern überlassen. Es kann sich nicht aus seiner Pflicht als Bundesaufsicht zurückziehen. Probleme muss es zeitnah mit den Ländern besprechen und dabei gezielt auf sachgerechte Lösungen hinwirken. Dass es nicht Rechteinhaber von BAföG Digital ist, ist unerheblich. Hier ist seine Bundesaufsicht über das zu 100 % vom Bund finanzierte BAföG gefragt. Es muss sich beispielsweise dafür einsetzen, dass BAföG Digital den Antragstellenden ausfallfrei zur Verfügung steht. Es muss auch darauf achten, dass die mit der BAföG-Antragstellung begonnene, bundesweite Digitalisierung zeitnah den gesamten Verwaltungsprozess umfasst. Dies gilt sowohl für den BAföG-Bescheid als auch für die BAföG-Akte in den ÄfA. Ansonsten wird das Ziel der Digitalisierung aufgrund des aktuell bestehenden Medienbruchs ad absurdum geführt.

Auch wenn das weitere Projekt jetzt vollständig in den Händen der Länder liegt, muss das BMBF seinen Einfluss geltend machen, damit Reifegrad 3 zeitnah erreicht wird. Es muss insbesondere auf das baldige Umsetzen des Rückkanals hinwirken.

Mit der Möglichkeit, dass Länder die Bund-Länder-Vereinbarung jederzeit kündigen können, besteht die Gefahr, dass sie ggf. eigene Lösungen anstreben. Dies hätte für einen bundeseinheitlichen Vollzug des BAföG fatale Folgen, sollten einzelne Länder aus dem System ausscheiden. Im Eintrittsfall könnte das bundesweite System (z. B. bei Unzufriedenheit der Länder durch finanzielle Mehrbelastungen) später zerklüften und zu Insellösungen führen. Auch wenn die Länder den BAföG-Vollzug wahrnehmen: Das BMBF muss beachten, dass das BAföG zu 100 % vom Bund finanziert wird. Das BMBF muss daher weiterhin ein verstärktes Interesse an einer Zusammenarbeit mit den Ländern haben.

4.1.4 Empfehlung

Das BMBF sollte bei ähnlichen OZG-Umsetzungen die bisherigen Antragsformulare umfassend auf ihre Nutzerfreundlichkeit prüfen und diese erst im Anschluss digitalisieren. Es sollte generell bei Digitalisierungsprojekten darauf achten, eine Software zu verwenden, die zukunftsfähig ist.

Zu BAföG Digital erwarten wir, dass das BMBF verstärkt auf das Erreichen der weiteren Reifegrade und das Beseitigen aller Medienbrüche hinwirkt.

Das BMBF muss weiterhin alles daransetzen, damit alle Länder auch künftig BAföG Digital als ihr Online-Antragsverfahren nutzen. Dies ist im Interesse eines einheitlichen Gesetzesvollzugs. Es sollte regelmäßig und intensiv mit den Ländern kommunizieren und dabei Problementwicklungen vorausschauend lösen. Es sollte sich dabei weiterhin für eine bundeseinheitliche Online-Antragstellung im BAföG einsetzen.

4.1.5 Stellungnahme

Das BMBF widerspricht unserer Kritik, es hätte im Vorfeld der Digitalisierung des BAföG-Antrages die Formblätter „entschlacken“ und ein schlankes digitales Verfahren aufsetzen müssen. Der Bundesrechnungshof verkenne, dass sowohl das digitale als auch das analoge Verfahren das derzeit geltende materielle Recht abbilden müsse und eine grundsätzliche Abweichung der digitalen Antragsstrecke vom analogen Verfahren daher nicht möglich sei. Anders als in unserer Darstellung, seien die Formblätter im BAföG nicht durch die Formblattkommission beschlossen worden. Diese berate lediglich die Bundesregierung bei deren Ausgestaltung. Die Formblätter würden in einem förmlichen Rechtssetzungsakt von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats beschlossen. Auch wenn aufgrund dieser Förmlichkeit ein Gleichlauf der analogen und der digitalen Antragstellung vorgegeben sei, seien im Rahmen des digitalen Antragsassistenten die Möglichkeiten der „Verschlankung“ ausgeschöpft worden. Zugleich würden durch einen vorgeschalteten Konfigurator Fragen zur derzeitigen Lebenslage und zur anvisierten Ausbildung gestellt, die helfen sollen, im Hintergrund die richtigen Antragsdatenfelder zu laden und eine Vorbefüllung mancher Datenfelder zu ermöglichen. Bei der digitalen Antragstellung werde die antragstellende Person auf diese Weise z. B. nicht mit Formblättern/Datenfeldern konfrontiert, die für ihre Lebenslage unerheblich seien. Aufgrund der zusätzlichen Komfortfunktionen (z. B. auch der zusätzlichen Hilfetexte) handele es sich aus Sicht des BMBF bei BAföG Digital daher nicht um einen „konventionellen Papierantrag in elektronischer Form“, sondern durchaus um eine gegenüber dem analogen Formblatt deutlich nutzerfreundlichere Variante.

Allerdings erkenne auch das BMBF die Notwendigkeit, das Antragsverfahren im BAföG insgesamt zu vereinfachen. Hierfür reiche es allerdings nicht aus, die Formblätter „zu entschlacken“, vielmehr gelte es, das Gesetz in seiner derzeitigen Komplexität zu reduzieren. Die Themen „Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung“ seien auch Gegenstand der Überlegungen zu den im Koalitionsvertrag vereinbarten strukturellen Reformen im BAföG. Letztlich bedürfe es jedoch einer bewussten Entscheidung des Gesetzgebers, die derzeit im BAföG vorherrschende Einzelfallgerechtigkeit ein Stück weit in Richtung einer pauschalisierenden BAföG-Gewährung zu verschieben, um von einer entsprechenden Vereinfachung des Antragsverfahrens profitieren zu können.

Die Kritikpunkte mit Blick auf die verwendete Software sowie die vorhandenen Medienbrüche trafen größtenteils zu. Auf die bei BAföG Digital eingesetzte Software habe das BMBF jedoch keinen Einfluss, da diese Entscheidung zu einem Zeitpunkt getroffen wurde, zu dem das BMBF noch nicht in die Entscheidungen bzgl. der zu verwendenden Komponenten eingebunden wurde. Grundsätzlich sei jedoch auch festzuhalten, dass Ausfallzeiten bei einem neu aufgesetzten Digitalprojekt nicht unüblich seien, insbesondere wenn das Projekt, wie BAföG Digital, im Rahmen einer agilen Entwicklung konzipiert und entwickelt werde. Perspektivisch sollte auf Seiten der Länder, die BAföG Digital finanzieren, dennoch eine Migration auf eine andere Software angedacht werden – auch wenn sich die „Auszeiten“ in letzter Zeit deutlich reduziert hätten und der Antragsassistent im Wesentlichen stabil laufe.

Die Kritik am nach wie vor bestehenden Medienbruch aufgrund der fehlenden E-Akte in den ÄfA teile das BMBF. Unsere Kritik, das BMBF habe zu Beginn des Digitalisierungsprozesses die fehlende E-Akte in den ÄfA nicht ausreichend bedacht bzw. die Arbeitsabläufe in den ÄfA nicht beachtet, träfe hingegen nicht zu. Die Sachbearbeitungen in den ÄfA seien von Anfang an auch als Zielgruppe der Digitalisierung benannt. Allerdings sei die Digitalisierung der sogenannten Backends Aufgabe der Länder. Das BMBF habe die Länder in der Vergangenheit immer wieder zu einer zügigen Einführung der E-Akte angehalten und frage den Stand der Umsetzung regelmäßig ab. Mit der Umsetzung von sogenannten Leuchtturm-Projekten wie BAföG Digital erhoffe man sich eine dynamische Ausstrahlung auf die gesamte Verwaltungsdigitalisierung. Dass in einer Übergangsphase noch Medienbrüche vorhanden seien, sei dabei durchaus kritikwürdig, wenn auch nicht unüblich; auch sei im Bereich des BAföG mit einer weitgehenden „Schließung des Bruchs“ im Jahr 2024 zu rechnen, da die Länder die Einführung der E-Akte nachdrücklich verfolgten. Ein weiterer Schritt im Rahmen der digitalen Vorgangsbearbeitung solle zudem bereits in diesem Jahr mit der Möglichkeit der digitalen Bescheidzustellung erfolgen.

Unsere Kritik am sehr langsamen Voranschreiten des OZG-Umsetzungsprozesses bei BAföG Digital teile das BMBF hingegen nicht. Die ersten beiden Meilensteine wurden seitens BAföG Digital immer fristgerecht erreicht und auch die bundesweite Umsetzung des digitalen Rückkanals sei bei BAföG Digital – im Vergleich zu den meisten anderen Projekten – bereits sehr weit vorangeschritten. Zur Umsetzung des digitalen Rückkanals sei das Projekt BAföG Digital derzeit in intensivem Austausch mit dem BMI, dass die vertraglichen Voraussetzungen für die Nutzung des Rückkanals über die BundID noch zur Verfügung stellen müsse.

Grundsätzlich engagiere sich das BMBF weiterhin sehr stark bei BAföG Digital. Das zuständige Referat suche den kontinuierlichen Austausch mit der Projekt- und Koordinierungsstelle BAföG Digital (PKS) und mit den Ländern. Zugleich lege das BMBF in diesem Jahr einen Schwerpunkt seiner Bundesaufsicht auf BAföG Digital. Das BMBF verfolge auch mit Nachdruck die Erreichung des Reifegrads 3 sowie die Umsetzung der Vorgaben der Single Digital Gateway Verordnung im Rahmen von BAföG Digital. Ein Auslaufen des BMBF-Engagements sei nicht vorgesehen. Im Gegenteil werde sich das BMBF auch weiterhin gemeinsam mit den Ländern bei BAföG Digital engagieren und sich für eine moderne digitale Antragstellung einsetzen.

4.1.6 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF unsere Kritik am nach wie vor bestehenden Medienbruch aufgrund der fehlenden E-Akte in den ÄfA teilt. Für uns ist jedoch nicht nachvollziehbar, dass das BMBF „im Rahmen des digitalen Antragsassistenten die Möglichkeiten der Verschlinkung ausgeschöpft“ hätte. Wenn für eine Entschlackung der Formblätter Gesetzesänderungen notwendig sind, muss das BMBF diese anstoßen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF die Notwendigkeit erkennt, die Antragsverfahren im BAföG insgesamt zu vereinfachen. Wir erwarten, dass uns das BMBF darüber fortlaufend unterrichtet und behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

Das BMBF argumentiert in seiner Stellungnahme einerseits mit seinen mangelnden Möglichkeiten der Einflussnahme, stellt dann aber wiederum sein gemeinsames Engagement mit den Ländern heraus. Hierbei werde es sich weiterhin gemeinsam mit den Ländern für eine moderne digitale Antragstellung einsetzen. Die Frage bleibt offen, warum es das nicht bereits in stärkerem Maße während des bisherigen Projektverlaufs getan hat. Dies gilt es schnellstmöglich nachzuholen. Das BMBF hat bestätigt, dass BAföG Digital auf einer veralteten Software basiert und die Länder eine Migration auf eine andere vornehmen sollten. Auf unsere Empfehlung, bei Digitalisierungsprozessen künftig auf eine zukunftsfähige Software zu achten, ist es nicht eingegangen. Wir halten dennoch an dieser Empfehlung – auch mit Blick auf AFBG Digital – fest. Wir halten ebenfalls an unserer Empfehlung fest, dass das BMBF alles daransetzen muss, dass die Länder weiterhin eine bundeseinheitliche Online-Antragstellung im BAföG nutzen.

4.2 AFBG

4.2.1 Einleitung

Im AFBG wird das sogenannte „Aufstiegs-BAföG“ geregelt. Es begründet einen individuellen Rechtsanspruch auf Förderung beruflicher Aufstiegsfortbildungen, d. h. von Meisterkursen oder anderen Lehrgängen, die auf einen vergleichbaren Fortbildungsabschluss vorbereiten. Ziel ist die Stärkung und Weiterqualifizierung in der beruflichen Bildung, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Das AFBG wird teils als Zuschuss und teils als Darlehen gezahlt. Leistungen zum Lebensunterhalt werden mit dem Unterhaltsbeitrag, Leistungen für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren und das sogenannte Meisterstück mit dem Maßnahmebeitrag gefördert. Die Bundesaufsicht obliegt dem BMBF. Die Länder führen das AFBG im Auftrag des Bundes aus.³⁶ Sie tragen die Verwaltungskosten für den Vollzug.³⁷

Das AFBG ist das Gegenstück zum BAföG für den Aufstieg im dualen System der beruflichen Bildung. Die Verwaltungsvorschriften des BAföG (BAföG VwV) haben in vielen Punkten auch Bezug zum AFBG, für das es keine eigenen Verwaltungsvorschriften gibt.

Die Ausgaben nach dem AFBG werden zu 78 % vom Bund und zu 22 % von den Ländern getragen.³⁸ Im Bundeshaushalt 2023 sind die Ausgaben nach dem AFBG unter Kapitel 3002, Titelgruppe 80, Titel 681 80 – 144³⁹ mit 765,5 Mio. Euro sowie unter Titel 671 80 – 144 mit

³⁶ Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 i. V. m. Artikel 85 Grundgesetz und § 28 Absatz 1 AFBG.

³⁷ Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz.

³⁸ § 28 Absatz 1 AFBG.

³⁹ AFBG - Zuschüsse an Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beruflichen Aufstiegsmaßnahmen.

114 Mio. Euro⁴⁰ veranschlagt worden. Im Jahr 2021 gab es bundesweit rund 191 952 bewilligte Förderungen, die rund 179 501 Geförderte in Anspruch nahmen.⁴¹

4.2.2 Sachverhalt

Antragstellung

Um eine Förderung nach dem AFBG zu beantragen, müssen Interessierte zunächst einen formellen Antrag (Formblatt A) nebst Anlagen bei ihrem zuständigen AfA stellen. Zudem müssen sie dort ergänzende Unterlagen sowie Teilnahmenachweise an ihrer Maßnahme vorlegen.

Zur Antragstellung können sich Interessierte über eine Website des BMBF⁴² oder auch das Bundesportal die Antragsformulare herunterladen und ausdrucken. Die Inhalte der Website signalisieren bereits seit längerem auch die Möglichkeit einer Online-Antragstellung. Denn nach dem 3. AFBG Änderungsgesetz waren die Länder bereits ab dem 1. August 2016 verpflichtet, eine digitale Antragstellung zu ermöglichen. Dass die Länder dies überwiegend nicht umsetzten, thematisierten wir im Jahr 2022 in einer Prüfungsmitteilung zum Vollzug des AFBG.⁴³ Durch die OZG-Umsetzung des Projektes AFBG Digital sollte der digitale AFBG-Antrag nun ermöglicht werden.

Projektverlauf

Das AFBG-Fachreferat im BMBF wurde erstmalig Anfang des Jahres 2021 in das Projekt AFBG Digital eingebunden. Mit der OZG-Umsetzung habe man nach eigenen Angaben zuvor nicht beginnen wollen, um aus BAföG Digital lernen zu können. Das Fachreferat wollte die Ergebnisse und Erfahrungen dort erst abwarten.

Das BMBF übermittelte dem BMI den Projektantrag für AFBG Digital am 31. Mai 2021. Darin wird das BMBF als federführendes Bundesressort für das Themenfeld Bildung genannt. Es leistet fachliche Unterstützung durch das Fachreferat sowie die Koordination und strategische Steuerung. Das Land Sachsen-Anhalt ist in der Zusammenarbeit das federführende Land und folglich für die Umsetzung verantwortlich. Seine Aufgaben sind die des Leistungsverantwortlichen, Umsetzungskoordinators, Themenfeldverantwortlichen. Zudem übernahm es die Bereitstellung der Ergebnisse.

⁴⁰ AFBG-Zinszuschüsse, Erstattung von Darlehensausfällen und Erlassen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Kosten der Darlehensverwaltung der KfW.

⁴¹ Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023. <https://www-genesis.destatis.de>.

⁴² <https://www.aufstiegs-bafoeg.de>.

⁴³ Prüfungsmitteilung zum Vollzug des AFBG in Thüringen, hier Vollzug des AFBG im Landesverwaltungsamt, Gz. 2020-0753/3, abrufbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Be-richte/2022/afbg-thueringen-lva.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Das BMI stellt für das OZG-Umsetzungsprojekt AFBG Digital bis zum 31. Dezember 2023 insgesamt 9,2 Mio. Euro zur Verfügung.

Die Landtagswahl am 6. Juni 2021 in Sachsen-Anhalt führte zu Projektverzögerungen. Zunächst mussten dort die geänderten Zuständigkeiten der Ministerien geklärt werden. Bis zum Herbst 2021 schritt AFBG Digital daher nicht weiter voran. Zudem wechselten in dem Projekt häufig die handelnden Personen: sowohl von den Zuständigkeiten in den Behörden, als auch bei den unterstützenden Dienstleistern. Dadurch mussten an der OZG-Umsetzung beteiligte Personen immer wieder neu eingearbeitet werden. Auch dies hat zu Verzögerungen bei der Weiterentwicklung von AFBG Digital geführt.

Ein eigenes Digitalisierungslabor – wie für das Projekt BAföG Digital im Jahr 2019 – gab es für das Projekt AFBG Digital nicht. Nach Angaben des Fachreferates im BMBF habe man sich aus Zeitdruck dagegen entschieden. Stattdessen gab es eine „Digitalisierungs-Werkbank“. Die Digitalisierungs-Werkbank ist in der OZG-Umsetzung ein verkürztes Konzeptionsformat. Um die für eine zügige Umsetzung nötigen Anforderungen möglichst detailliert auszuarbeiten, wurde „BAföG Digital“ als Blaupause genutzt. Es gab dazu zwei Workshop-Phasen in den Monaten Februar bis März 2022. Die Ergebnisse daraus präsentierte der vom BMI beauftragte Dienstleister am 28. März 2022 in einem Grobkonzept.

Zum 31. März 2022 wurde der erste Meilenstein – die Konzeptionsphase – für AFBG Digital abgeschlossen und die Arbeiten für das Grobkonzept beendet. Dazu war ab Anfang Mai 2022 ein Dienstleister für die Realisierung des zweiten und dritten Meilensteins eingebunden. Die zweite Meilensteinphase beinhaltet nach Angaben des BMBF die Feinplanung zur technischen Umsetzung. In dieser sollten Schnittstellen geschaffen werden, um die Pilotländer an das Fachverfahren anzubinden. Darin heißt es, dass der Zeitplan der Umsetzung an die Meilensteinvorgabe der (Corona-)Konjunkturpaketmittel gekoppelt sei. Nach aktuellen Rahmenvorgaben sollte das MVP in mindestens einem Land zum 1. November 2022 den Live-Betrieb aufgenommen haben. Bis zum 31. Dezember 2022 sollte AFBG digital in mindestens acht weiteren Bundesländern im Einsatz sein.

Das BMBF Fachreferat teilte dazu mit, dass ein erster „Go-live“ im November 2022 gestartet sei: als „stiller Go-live, ohne Bekanntmachung und nur für Berlin“. Weitere Entwicklungen seien ihm nicht bekannt.

Das Dashboard des BMI enthält zum „Go-live“ folgende Informationen: „Eine OZG-Leistung hat einen "Go-live" erreicht, wenn für mindestens eine zugehörige Verwaltungsleistung ein Onlineservice umgesetzt wurde. Dieser muss im Digitalisierungsprogramm Föderal mindestens dem Reifegrad 2 entsprechen und in mindestens einer Kommune angeboten werden. Zur Zielerreichung einer vollständigen OZG-Umsetzung werden diese Onlineservices kontinuierlich weiterentwickelt, bis sie flächendeckend in allen Ländern und Kommunen in Deutschland nutzerfreundlich verfügbar sind.“⁴⁴

⁴⁴ <https://dashboard.ozg-umsetzung.de/>.

Der Meilenstein 2⁴⁵ des OZG-Umsetzungsprojektes wurde im Jahr 2022 abgeschlossen. Der Meilenstein 3 ist nun erst zum Ende des Jahre 2023 vorgesehen. Der Projektverzug beträgt aktuell zwölf Monate.

Das Grobkonzept beinhaltete auch die Ergebnisse aus einer Befragung von vier AFBG-Antragstellenden. Diese schilderten in einem Interview gegenüber dem Dienstleister ihre Erfahrungen, die sie bei ihren bisher gestellten Anträgen gemacht hatten.

Ihre Kritikpunkte waren dabei vor allem:

- die unverständlichen Formulierungen in Antrag und Formblättern,
- die komplizierte Authentifizierung,
- der nicht nachvollziehbare Antragstellungsprozess,
- die fehlende medienbruchfreie Einreichung von Antrag, Nachweisen und Formblättern und
- die Intransparenz über den Status des Bearbeitungsprozesses nach der Antragstellung.

Trotz dieser Kritikpunkte wurden die bisherigen Formblätter 1:1 in AFBG Digital übernommen.

Die ÄfA sind für die Bearbeitung der Online-Anträge noch nicht ertüchtigt, denn die hierfür notwendige E-Akte ist in den ÄfA bisher noch nicht eingeführt worden. Dem BMBF ist bekannt, dass die Bearbeitungszeit für die AFBG-Anträge⁴⁶ derzeit in zwei Ländern problematisch ist und die Antragstellenden monatelang auf ihr Geld warten müssen. Die Erfahrung aus dem Projekt BAföG Digital hat gezeigt, dass sich durch die fehlende E-Akte die Bearbeitungszeiten in allen ÄfA erhöhen.⁴⁷

Priorisierung

In der Themenfeldplanung werden den OZG-Leistungen unterschiedliche Prioritäten in der Umsetzungsplanung zugewiesen. Der IT-Planungsrat hat im Jahr 2018 festgelegt, welche der OZG-Verwaltungsleistungen zuerst umgesetzt werden sollten. Diese Priorisierung geschah aufgrund festgelegter Kriterien und bestimmte, in welchem Umfang die Leistung in der Themenfeldplanung betrachtet wurde. Bewertet für die Priorisierung wurden jeweils:

- die Häufigkeit unter mehreren Nutzergesichtspunkten (Gesamtaufkommen pro Jahr, Anteil der jeweils individuell betroffenen Bevölkerungsgruppe, zeitliche Dauer und Wiederholung im Lebensverlauf),

⁴⁵ Definition siehe Tz. 1 Einleitung.

⁴⁶ Prüfungsmittelung zum Vollzug des AFBG in Thüringen, hier Vollzug des AFBG im Landesverwaltungsamt, Tz. 4.2, Gz. 2020-0753/3, abrufbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/afbg-thueringen-lva.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁴⁷ Artikel vom Bayerischen Rundfunk „BAföG-Probleme, Studierende warten monatelang auf ihr Geld“ vom 9. Dezember 2022, abrufbar unter <https://www.br.de/nachrichten/wissen/bafoeg-probleme-studierende-warten-monatelang-auf-ihr-geld,TPWemHq>.

- die Kosten bzw. der Zeitaufwand,
- die Komplexität und die politische und gesellschaftliche Relevanz.

Allen OZG-Leistungen sind daher Prioritäten von 1 (wichtige Leistung/Top-100-Leistung, hohe Fallzahlen, hohe Verwaltungskosten) bis 4 (wenig relevante oder schlecht digitalisierbare Leistung – depriorisierte Leistung) zugeordnet. Leistungen mit hoher Priorität werden schneller digitalisiert, um so den größtmöglichen Nutzen für Bürgerinnen, Bürger, Unternehmen und die Verwaltung zu erzielen.⁴⁸ Die Verwaltungsleistung BaföG Digital wurde hier mit Priorität 1 eingestuft.

Die Projekte BaföG-Digital und AFBG-Digital wurden jedoch nicht zeitgleich priorisiert: Bis zum Ende des Jahres 2022 (Auslauf der OZG-Förderung) lag für AFBG Digital noch keine Priorisierung vor. Das Fachreferat im BMBF teilte uns am 21. Februar 2023 mit: „Um die Aussicht auf verfügbare Bundesmittel für die OZG-Umsetzung 2023 zu begünstigen, wurden die Umsetzungsprojekte (UPs) priorisiert. Das UP AFBG Digital wurde dabei als eines von zwei UPs mit höchster Priorität eingestuft. Um ein abruptes Projektende mit mehrjähriger Verzögerung zu verhindern, war und ist die Fertigstellung des Online-Antragsassistenten mit entsprechenden Ausbaustufen und Erhalt der dafür notwendigen IT-Dienstleistungsstrukturen unabdingbar. Erreicht werden kann dies mit einer weiteren Förderung in 2023, so dass die Länder das Projekt ab 2024 planmäßig übernehmen können.“ Hierbei handelte es sich um eine interne Priorisierung des BMBF und nicht wie bei BaföG Digital um eine Priorisierung durch den IT-Planungsrat.

4.2.3 Vorläufige Würdigung

Die Probleme der digitalen Antragstellung und Antragsbearbeitung sind für das AFBG immer noch nicht gelöst. Seit dem Jahr 2016 trägt das BMBF das Thema Online-Beantragung nun vor sich her und auch das OZG-Umsetzungsprojekt AFBG Digital führte bislang nicht zu wirklichen Verbesserungen. Das Gegenteil ist der Fall. Auch hier hat das BMBF versäumt, sich an den Interessen der Nutzenden zu orientieren und die Formblätter für die Beantragung zunächst zu überarbeiten. Mit der Übernahme der bisherigen Formblätter in AFBG Digital hat es die Chance vertan, die Nutzerfreundlichkeit zu steigern.

Ob der „stille Go-live Berlin“ erfolgreich war, ist nicht bekannt. Es ist somit unklar, wann AFBG Digital in den Ländern eingeführt und genutzt werden kann. Das gesamte Verfahren ist bereits von einem enormen Zeitverzug geprägt. Das BMBF setzt sich nicht umfassend dafür ein, gemeinsam mit dem Land Sachsen-Anhalt gerade dieses wichtige OZG-Umsetzungsprojekt schnell voran zu bringen. Im Hinblick auf den Fachkräftemangel und dem Interesse an dem AFBG ist ein solch verzögertes Vorgehen nicht hinnehmbar.

⁴⁸ Auszug aus OZG-Lexikon/Glossar unter Priorität: https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/service/glossar/functions/ozg-lexikon.html?cms_lv3=13074368&cms_lv2=12998326.

Hinzu kommt, dass sich die Umsetzung des OZG-Projektes AFBG Digital allein auf die Front-End Digitalisierung konzentriert. Der digitale Prozess von der Antragstellung über die Bearbeitung bis zur Erteilung der Bescheide und weiterem Schriftverkehr ist nicht durchgängig gestaltet. Er bricht an wesentlicher Stelle ab. Nämlich nach der Übermittlung an die zuständige ÄfA. Durch den dortigen Medienbruch können die Erwartungen der Antragstellenden auf eine schnelle Bearbeitung nicht erfüllt werden. Denn allein ein digitaler Antrag führt nicht gleichzeitig auch zu einer schnelleren Bearbeitung und Bewilligung in den ÄfA. Da es bereits zum jetzigen Zeitpunkt in zwei Ländern eine lange Bearbeitungszeit gibt, muss das BMBF als Bundesaufsicht tätig werden: Es sollte prüfen, ob die Einführung der E-Akte die Bearbeitungszeiten verkürzt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich die Bearbeitungszeiten durch AFBG Digital durch die fehlenden E-Akten noch weiter erhöhen. Es besteht hier dringender Handlungs- und Abstimmungsbedarf.

Die OZG-Förderung durch das BMI läuft zum 31. Oktober 2023 aus. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BMBF das Projekt AFBG Digital erst so spät im Projektverlauf priorisierte. Allein aus fachlicher Sicht wäre hier eine frühere Priorisierung (durch den IT-Planungsrat) notwendig gewesen, um das Projekt schneller voran zu bringen und mit dem OZG-Umsetzungsprojekt BAföG Digital gleichzusetzen.

4.2.4 Empfehlung

Das BMBF muss sich verstärkt für die durchgängige Digitalisierung des AFBG einsetzen. Das gesamte Verfahren muss gemeinsam mit den Ländern beschleunigt umgesetzt werden. Bund und Länder müssen hierbei verstärkt und praxisnah zusammenarbeiten. Bei AFBG Digital ist eine transparente, pragmatische und nutzerfreundliche Anwendung zu gewährleisten. Hierzu gehört auch die Überarbeitung der Formblätter. Das BMBF muss dafür Sorge tragen, dass sich die Bearbeitungszeiten in den ÄfA durch AFBG Digital nicht weiter erhöhen.

4.2.5 Stellungnahme

Das BMBF gab an, dass das von uns dargestellte Versäumnis, die Formblätter den aktuellen Gegebenheiten anzupassen, zunächst nicht abschließend umgesetzt werden konnte. Grund hierfür seien kurzfristige Personalausfälle im zuständigen Referat. Inzwischen stünde die bereits Ende 2020 initiierte Aktualisierung der AFBG-Antragsformulare vor dem Abschluss, so dass die neuen Formblätter Mitte dieses Jahres für AFBG Digital zur Programmierung zur Verfügung gestellt werden könnten und im dritten Quartal 2023 im Print- und digitalen Format auf der AFBG-Fachseite veröffentlicht werden sollen.

Lange Bearbeitungszeiten in den Ländern seien nach Rückmeldung der betroffenen Länder in der Hauptsache auf unvollständige Anträge und Personalmangel zurückzuführen. Mit der Einführung von AFBG Digital seien Hinweismeldungen eingefügt worden, die die Abgabe von unvollständigen Anträgen verhindern sollen. Zu der Erwartung des Bundesrechnungshofes, das BMBF solle auf die Personalausstattung sowie in organisatorische Verfahren bei der

Fachaufsicht der Länder einwirken, verweist das BMBF auf die „Leitlinie zur Bundesaufsicht nach Artikel 85 Grundgesetz bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder“. Demnach gehörten Personal und Organisation der auf Landesebene mit der Ausführung der Bundesgesetze betrauten Behörden nicht zur Bundesaufsicht.

4.2.6 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Einschätzung, dass sich das BMBF verstärkt für eine durchgängige Digitalisierung des AFBG einsetzen muss. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Formblätter nun aktualisiert werden sollen.

Wir sehen in Bezug auf die langen Bearbeitungszeiten in den Ländern Handlungsmöglichkeiten des BMBF. So könnte beispielsweise die zu komplexe Antragsgestaltung vereinfacht werden, die wiederum zu unvollständigen Anträgen und entsprechenden Nachfragen der Bewilligungsbehörden führen kann. Hier hat das BMBF durchaus Einflussmöglichkeiten.

Auch wenn Personal und Organisation der auf Landesebene mit der Ausführung der Bundesgesetze betrauten Behörden nicht der Bundesaufsicht unterfallen, nutzt das BMBF seine Bundesaufsicht zu gering. Denn beim AFBG handelt es sich um ein überwiegend vom Bund finanziertes Gesetz. Das BMBF muss darauf hinwirken, dass eine zeitnahe Bearbeitung und Auszahlung an die Leistungsempfängerinnen und -empfänger nicht an der verwaltungsinternen Organisation scheitert. Bestehende Schwierigkeiten sollte es daher gemeinsam mit den Ländern zeitnah ausräumen.

5 Aktenführung

5.1 Sachverhalt

Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit ist ein wesentlicher Grundsatz für Verwaltungshandeln. Er verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Das betrifft alle bedeutsamen Geschäftsvorfälle mit ihren entscheidungserheblichen Dokumenten sowie Bearbeitungsschritten.

Die Anforderungen an die Schriftgutverwaltung und Aktenführung sind für die Bundesministerien in § 12 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sowie der ergänzenden Registraturreichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR) niedergelegt. Danach folgt die Geschäftstätigkeit der Verwaltung dem Grundsatz der Schriftlichkeit: Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen jederzeit aus den elektronischen oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein, § 12 Absatz 2 Satz 1 GGO. Tragendes Element ist dabei der Grundsatz der

Vollständigkeit und Einheitlichkeit (§ 4 RegR). Dies muss durch geeignete organisatorische Maßnahmen gesichert werden.

Unabhängig von den verwaltungsinternen Regelungen besteht auch eine rechtsstaatliche Pflicht der Verwaltung zur ordnungsgemäßen Aktenführung in Verwaltungsverfahren, um die Durchführung der Rechts- und Fachaufsicht zu ermöglichen und die Entscheidung der Behörde in einem gerichtlichen Verfahren nachvollziehbar zu machen. Sie bildet auch eine wesentliche Grundlage für die Prüfungen der externen Finanzkontrolle sowie für die parlamentarische Kontrolle des Verwaltungshandelns.

Bei den Erhebungen ist an vielen Stellen aufgefallen, dass das BMBF wesentliche für die Bearbeitung und die Entscheidungsfindung bedeutende Ereignisse nicht dokumentiert hat. Beispiele hierfür:

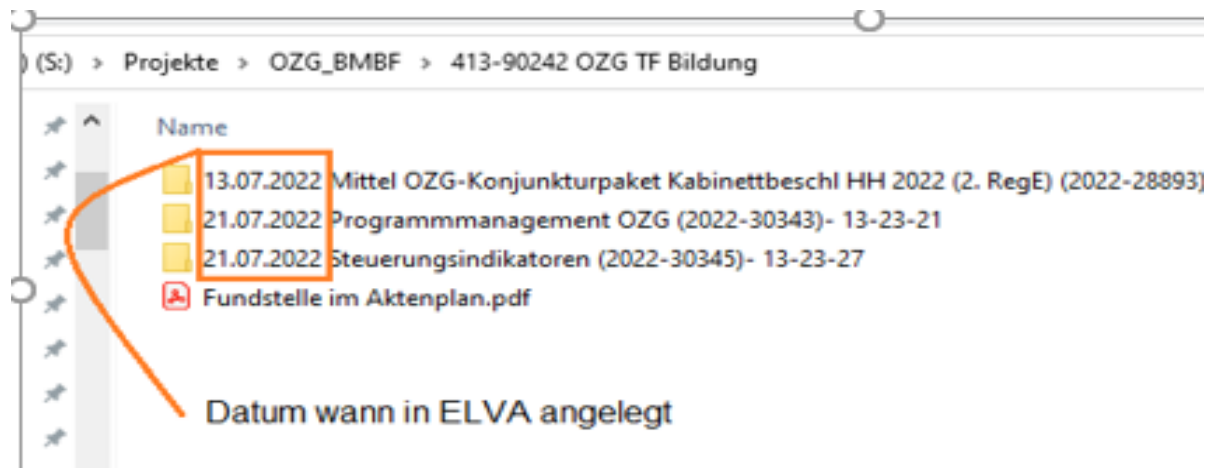
- BAföG Digital: Wie das Digitalisierungslabor arbeitete, konnte uns das BMBF zunächst nicht darlegen, weil ihm dazu keine Unterlagen vorlagen. Eine durchgängige und transparente Dokumentation ist jedoch unabdingbar, um Vorgehen und Entscheidungen nachvollziehen zu können. Erst nach Abschluss der Erhebungen wies uns das BMBF auf zwei seines Erachtens einschlägige Dokumente im Aktenverwaltungssystem des BMBF (ELVA) hin. Das eine Dokument war unter der Bezeichnung „Review-2. Sprint_v.1.0“ abgelegt, das andere als „Interviewleitfäden Schüler-BAföG & Sachbearbeiter“. Wir konnten jedoch auch aus diesen zwei Dokumenten kein Ablaufprotokoll zur Arbeit im Digitalisierungslabor ersehen, das zudem erst im Sommer 2019 stattgefunden hatte.
- Bei unseren Erhebungen stellten wir fest, dass sich in ELVA nur wenige Akten zum Projekt AFBG Digital befanden. Nach Auskunft des BMBF-Fachreferates lagen ihm keine Akten zur Projektentwicklung vor. Alle diesbezüglichen Unterlagen befanden sich in Sachsen-Anhalt. Das Fachreferat habe lediglich Kenntnis durch gelegentliche Teilnahme an Besprechungen und einen Austausch mit Sachsen-Anhalt per E-Mail.

Die Akten des BMBF zur OZG-Umsetzung sind teilweise erst nach unserer Prüfungsankündigung in ELVA befüllt worden. Dies zeigt sich an den Datumsangaben, wann das jeweilige Dokument zur Akte gegeben wurde. Das erweckt nicht den Eindruck einer kontinuierlichen und vollständigen Aktenführung (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7

Vorgefundene Ordnerstruktur zum OZG

In ELVA hat das BMBF teilweise die Daten erst nach unserer Prüfungsankündigung abgelegt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: ELVA des BMBF.

5.2 Vorläufige Würdigung

Das BMBF hat den Grundsatz der Aktenmäßigkeit nicht beachtet. Wichtige Verfahrensschritte hat es nicht dokumentiert oder es wird nicht erkennbar, aus welchen Gründen auf eine bestimmte Art und Weise verfahren wurde. Die vorgefundene Form der Aktenführung und Dokumentation genügt nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung. Wir haben das BMBF bereits in der Vergangenheit auf Mängel in der Aktenführung und Dokumentation hingewiesen.

Durch die unvollständige Aktenführung und Dokumentation wurde unsere Prüfung auch im vorliegenden Fall erschwert. So musste der gesamte Prozess zeitaufwändig aus lückenhaften Akten rekonstruiert werden.

5.3 Empfehlung

Das BMBF muss den Grundsatz der Aktenmäßigkeit und seine Dokumentationspflichten beachten. Alle Schritte und Entwicklungen sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

5.4 Stellungnahme

Das BMBF teilte mit, seinen Dokumentationspflichten im Bereich „BAföG Digital“ nachgekommen zu sein. Es teile unsere diesbezügliche Kritik nicht. In den ELVA-Unterlagen sei der Ablauf des Digitallabors unter Schriftstück 28.12.2018-62 detailliert abgebildet. Die beiden angeführten Dokumente seien nur Teile des gesamten, uns zur Verfügung gestellten Aktenvorgangs und nicht einschlägig für die eigentliche Dokumentation des Digitallabors. Der Kick-

Off des Digitallabors sei im Dezember 2018 gewesen. Im Januar 2019, und nicht wie von uns dargestellt im Sommer 2019, habe die eigentliche Arbeit im Digitallabors begonnen. Die Vorgänge zu BAföG Digital seien immer zeitnah und vollständig im elektronischen Vorgangs- und Archivierungssystem ELVA abgelegt worden, so auch z. B. die Dokumentationen zum Digitallabor.

Im föderalen OZG-Programm erfolge die ressortübergreifende Dokumentation der Programmkoordination auf dem Basic Support for Cooperative Work (kurz BSCW-Server), bereitgestellt durch ITZBund. Durch den Einsatz des BSCW-Servers könne ein ressort- sowie länderübergreifender Austausch auch mit Externen erfolgen. Das Tagesgeschäft werde auf dem BSCW-Server laufend dokumentiert und die Veraktung zentraler Dokumente im BMBF erfolge in Zyklen. Um dem im Eröffnungsgespräch geäußerten Wunsch des Bundesrechnungshofes zu entsprechen, anhand von Aktenzugängen (u. a. Gesprächsprotokolle) einen grundsätzlichen Eindruck von der Projektkoordination im TF Bildung zu erhalten, seien im Nachgang des Gesprächs noch zusätzliche Unterlagen des BMI-Programmmanagements vom BSCW-Server in die Akten des BMBF übertragen worden.

5.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF räumt in seiner Stellungnahme selbst ein, dass die Veraktung im föderalen OZG-Programm „in Zyklen“ und nicht unmittelbar vorgenommen werde. Zudem mussten wir während unserer Erhebungen immer wieder Dokumente nachfordern, die sich nicht in den Akten befanden. Eine einheitliche und nachvollziehbare Aktenführung haben wir nicht festgestellt. Hier gibt es noch deutlichen Verbesserungsbedarf.

6 Gesamtfazit

Bisher hat das BMI die Gesamtkoordination für die OZG-Umsetzungsprojekte wahrgenommen. Darüber hinaus war es für das Programmmanagement verantwortlich und hat Projektmittel für die Umsetzung von OZG-Projekten zur Verfügung gestellt. Das BMBF und das Land Sachsen-Anhalt waren hierbei themenfeldführend für den Bereich Bildung. Das BMBF hätte daher eine aktive (steuernde) Rolle in den Umsetzungsprojekten seines Themenfeldes wahrnehmen müssen. In der Praxis hat das BMBF jedoch seine Rolle zu passiv und zuschauend ausgeübt, wie die Beispiele der Umsetzungsprojekte zeigen. Zeitverzögerungen bei der Projektumsetzung oder höhere Projektmittel wirkten sich nicht auf die Arbeit des BMBF oder auf seinen Haushalt aus. Ab dem Jahr 2024 sind die Ressorts finanziell für die OZG-Umsetzung der Bundesprojekte verantwortlich. Das BMBF muss deshalb nun aktiv werden:

- Es muss die bisherigen OZG-Projekte auswerten und die Erfahrungen hieraus für die laufenden und künftigen OZG-Projekte effizient und effektiv nutzen.
- Es muss bereits für das Jahr 2023 dafür sorgen, dass die Projekte fortgeführt werden können. Es muss deshalb die „Umschichtungsmöglichkeit“ der ab April 2023 vom BMI

bereitgestellten Projektmittel nutzen, damit möglichst viele Projekte noch im Jahr 2023 beendet werden können.

- Es muss künftig vor der OZG-Umsetzung einer Verwaltungsleistung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung veranlassen und diese auch projektbegleitend und abschließend fortführen.
- Es sollte bei der Gefährdung der Projektziele schneller eingreifen und Lösungen konsequent unterstützen. Es muss die Risiken insgesamt besser managen.
- Es muss für die OZG-Umsetzung und den damit verbundenen Folgekosten eine Ausgabenplanung erstellen und diese in seinen jeweiligen Haushaltsplanungen berücksichtigen.
- Es sollte bei der weiteren OZG-Umsetzung vorrangig nach zentralen IT-Lösungen suchen, um so kostenintensive Mehrfachentwicklungen zu vermeiden.
- Es muss den Grundsatz der Aktenmäßigkeit und seine Dokumentationspflichten beachten.

Das BMBF sollte die OZG-Umsetzung als Daueraufgabe der Verwaltung anerkennen und entsprechend behandeln. Es muss seine Umsetzungsprojekte aktiv steuern und begleiten. Weitere Passivität kann es sich nicht leisten. Die OZG-Umsetzungs- sowie Folgekosten muss es künftig aus seinem Haushalt finanzieren. Es würde folglich auch die Chancen der Digitalisierung nicht nutzen wie z. B. die Steigerung der Effektivität und Flexibilität.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.