



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Vollzugsprüfung

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Digitale Angebote im Vollzug des Studierenden-BAföG

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 - 0000818

1. Februar 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	7
1	Einführung	13
1.1	BAföG	13
1.2	Ablauf der Prüfung, Erhebungsstellen und Prüfungsgegenstand	14
2	Online Antragsassistent „BAföG Digital“	14
2.1	Einführung	14
2.2	Serverkapazitäten und Ausfälle von BAföG Digital	20
2.2.1	Sachverhalt	20
2.2.2	Vorläufige Würdigung	22
2.2.3	Empfehlung	23
2.2.4	Stellungnahme	23
2.2.5	Abschließende Würdigung	24
2.3	Probleme durch BAföG Digital im Vollzug	25
2.3.1	Sachverhalt	25
2.3.2	Vorläufige Würdigung	28
2.3.3	Empfehlung	28
2.3.4	Stellungnahme	29
2.3.5	Abschließende Würdigung	29
3	Fehlende E-Akten	30
3.1	Einführung	30
3.2	Sachverhalt	31
3.3	Vorläufige Würdigung	36
3.4	Empfehlung	37
3.5	Stellungnahme	38
3.6	Abschließende Würdigung	39
4	Keine Barrierefreiheit von BAföG Digital und „www.bafög.de“	40

4.1	Einführung	40
4.2	Sachverhalt	41
4.3	Vorläufige Würdigung	42
4.4	Empfehlung	43
4.5	Stellungnahme	44
4.6	Abschließende Würdigung	44
5	Online-BAföG-Rechner	45
5.1	Einführung	45
5.2	Sachverhalt	46
5.3	Vorläufige Würdigung	49
5.4	Empfehlung	50
5.5	Stellungnahme	50
5.6	Abschließende Würdigung	50
6	Internetseiten der Ämter	51
6.1	Einführung	51
6.2	Sachverhalt	51
6.3	Vorläufige Würdigung	57
6.4	Empfehlung	60
6.5	Stellungnahme	60
6.6	Abschließende Würdigung	60
7	Hauseigene Formulare der Ämter im Internet	61
7.1	Einführung	61
7.2	Sachverhalt	62

7.3	Vorläufige Würdigung	66
7.4	Empfehlung	67
7.5	Stellungnahme	68
7.6	Abschließende Würdigung	68
8	„Schnellantrag“	69
8.1	Sachverhalt	69
8.2	Vorläufige Würdigung	73
8.3	Empfehlung	74
8.4	Stellungnahme	74
8.5	Abschließende Würdigung	74
9	Bearbeitungsdauer und Überbrückungsleistungen	75
9.1	Einführung	75
9.2	Sachverhalt	76
9.3	Vorläufige Würdigung	80
9.4	Empfehlung	81
9.5	Stellungnahme	82
9.6	Abschließende Würdigung	82
10	Hybride Antragstellungen im BAföG	83
10.1	Einführung	83
10.2	Sachverhalt	84
10.3	Vorläufige Würdigung	88
10.4	Empfehlung	89
10.5	Stellungnahme	89

10.6	Abschließende Würdigung	90
11	Fazit	90

Abkürzungsverzeichnis

A

AFBG *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*

B

BAföG *Bundesausbildungsförderungsgesetz*

BAföGÄndG *BAföG-Änderungsgesetz*

BAföG-FormblattVwV *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung der Formblätter nach § 46 Absatz 3 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes*

BGG Bund *Behindertengleichstellungsgesetz Bund*

BGG LSA *Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt*

BGGVO LSA *Behindertengleichstellungsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt*

BITV 2.0 *Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz – Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BWZ *Bewilligungszeitraum*

D

DSW *Deutsches Studierendenwerk*

E

E-Akten *Elektronische Akten*

EGovG *E-Government-Gesetz*

M

MVP *Minimum Viable Product*

O

OBLBAfö *Oberste Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung*

OZG *Onlinezugangsgesetz*

P

PKS *Projekt- und Koordinierungsstelle*

S

SaaS-AGB *Allgemeine Vertragsbedingungen für den Software as a Service Bereitstellungsvertrag*

SGB *Sozialgesetzbuch*

SGB I *Erstes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB X *Zehntes Buch Sozialgesetzbuch*

V

VwVfG *Verwaltungsverfahrensgesetz*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat den Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) unter dem Gesichtspunkt der Digitalisierung geprüft. Er hat dazu beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie dem Studentenwerk Osnabrück (Amt Osnabrück) örtlich erhoben. Mit dem Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur (Ministerium) hat er Fragen erörtert. Zudem hat der Bundesrechnungshof stichprobenweise die Internetseiten der für Studierende zuständigen Ämter durchgesehen. Das BMBF hat zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMBF stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Mit dem Online Antragsassistenten BAföG Digital können Bürgerinnen und Bürger BAföG-Anträge elektronisch stellen und Unterlagen elektronisch dem Amt für Ausbildungsförderung (Amt/Ämter) übermitteln. Von April bis Oktober 2022 gab es 19 Störungen, vorwiegend am Wochenende. Ursache waren Speicher- und Serverprobleme sowie Defizite der (veralteten) Software. Der Lösungsansatz bestand darin, jeden Freitag die Server neu zu starten, damit BAföG Digital am Wochenende stabil läuft. Grund ist, dass abends und am Wochenende vertraglich für den IT-Dienstleister keine Pflicht besteht Serviceleistungen anzubieten. Rechnerisch steht dadurch an einem Drittel des Jahres kein Support zur Verfügung. Das BMBF ist seiner Verantwortung als Bundesaufsicht nicht gerecht geworden. Es hätte die Stabilität von BAföG Digital im Blick haben müssen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF insbesondere empfohlen, seine Bundesaufsicht dauerhaft zu verstärken und die Servicezeiten des Supports in dem maßgeblichen Entscheidungsgremium, dem Lenkungskreis, zur Diskussion zu stellen und ein Notfallkonzept anzulegen.

Das BMBF hat die Kritik an den Ausfallzeiten von BAföG Digital geteilt. Der Betreiber habe jedoch mittlerweile die Infrastruktur-Kapazitäten ertüchtigt. Im Jahr 2023 sei nur eine Überlastung aufgetreten. Die Ausweitung der Servicezeiten sei bereits früher abgelehnt worden. Grund seien die damit für die (finanziell allein verantwortlichen) Länder verbundenen Kosten. Die Empfehlung zum Notfallkonzept werde es in den BAföG Digital-Gremien thematisieren. Ohne eine Anpassung der Servicezeiten werde dieses nur bedingt greifen.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen zur Stabilität von BAföG Digital zur Kenntnis. Er geht davon aus, dass nunmehr alle Beteiligten die Thematik im Blick haben und künftig frühzeitig gegensteuern werden. Zu den Servicezeiten des Supports weist er darauf hin, dass nicht die gegenwärtige Stabilität des Systems wesentlich ist. Vielmehr muss grundsätzlich Vorsorge für „Notfälle“ getroffen werden. (Tz. 2.2)

- 0.2 BAföG Digital informiert Antragstellende automatisch über fehlende Angaben und Nachweise. Die Sachbearbeitenden erhalten diese Hinweise nicht. Sie haben auch keinen (lesenden) Zugriff auf die Inhalte von BAföG Digital, um sich über die Hinweise

zu informieren. Antragstellende erhalten deshalb mehrfach Aufforderungen in gleicher Sache. Bei Fragen zu elektronischen Anträgen sind die Sachbearbeitenden erst auskunftsfähig, wenn diese ihnen ausgedruckt in Papierform vorliegen. Antragstellende stellen deshalb den BAföG-Antrag mehrfach, weil sie davon ausgehen er sei nicht angekommen. Folge ist Mehraufwand in den Ämtern. Der Bundesrechnungshof hat unter anderem erwartet, dass das BMBF im Lenkungskreis einen lesenden Zugriff für die Sachbearbeitenden auf BAföG Digital fordert.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass die Einrichtung eines lesenden Zugriffs einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordere, der das derzeitige Budget überschreite. Es sei aber die Schaffung einer Kommunikationsschnittstelle geplant.

Der Lesezugriff hätte eine Arbeitserleichterung für die Sachbearbeitenden bedeutet. Folge der fehlenden Umsetzung ist, dass den Ländern (weiterhin) dauerhaft ein höherer Vollzugsaufwand durch Mehrfacharbeiten entsteht. Die Kommunikationsschnittstelle kann die mit dem fehlenden Lesezugriff verbundenen Probleme nicht beseitigen. Zudem ist ungewiss, wann sie eingerichtet wird. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF eine (vorübergehende) Erhöhung des Budgets gegenüber den Ländern thematisiert. (Tz. 2.3)

- 0.3 In den Ämtern gibt es keine elektronischen Akten (E-Akten). Über BAföG Digital gestellte Anträge müssen dort ausgedruckt werden. Sie werden weiterhin in Papierakten aufbewahrt. Zwar sind grundsätzlich die Länder für das Einführen von E-Akten zuständig. Als Bundesaufsicht hätte das BMBF aber den Gesamtprozess des BAföG im Blick haben und bereits bei der Planung von BAföG Digital hierauf hinwirken müssen. Sein Appell an die Länder, anderthalb Jahre nach Beginn des bundesweiten Wirkbetriebs von BAföG Digital, E-Akten einzuführen, war deutlich zu spät. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert nunmehr die Entwicklung der E-Akten und deren Einführung in den Ländern aktiv zu begleiten.

Das BMBF sieht die fehlenden E-Akten ebenfalls als Problem an. Für einen möglichst weitreichenden „Impact“ des Frontends habe die Digitalisierung des Backends nicht abgewartet werden können. Es werde auch weiterhin die zügige Einführung der E-Akte bei den Ländern einfordern. Stand November 2023 sei zeitnah nicht mit einer flächendeckenden Einführung zu rechnen.

Die Stellungnahme des BMBF zeigt allein die Gründe für die aktuelle Situation auf. Sie bestätigt auch, dass es weder kurz- noch mittelfristig bundesweit E-Akten im BAföG geben wird. Umso wichtiger ist es, dass das BMBF die Empfehlungen umsetzt und die Entwicklung und Einführung der E-Akten aktiv begleitet. Es muss sich regelmäßig von den Ländern über den Umsetzungsstand berichten lassen. (Tz. 3)

- 0.4 Öffentliche Stellen sind verpflichtet ihre Internetangebote barrierefrei zu gestalten. Die Internetseite von BAföG Digital ist hierzu erst teilweise überprüft worden. Sie ist nicht vollständig barrierefrei. Die Informationsseite „www.bafög.de“ des BMBF ist noch nie auf ihre Barrierefreiheit überprüft worden. Mit dem BAföG soll ein

gleichmäßiger Zugang zu hochwertiger Bildung gewährleistet werden. Eine barrierefreie Ausgestaltung der zentralen Internetseiten ist hierfür unverzichtbar. Der Bundesrechnungshof hat deshalb erwartet, dass die gesetzlichen Vorgaben unverzüglich und vollumfänglich umgesetzt werden.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die Barrierefreiheit der Internetseite von BAföG Digital in drei Entwicklungspaketen hergestellt werden soll. Stufe 1 sei bis zum 31. Dezember 2022 umgesetzt worden. Die weiteren Maßnahmen würden sukzessive realisiert. Es werde sich für eine vorrangige Umsetzung stark machen. Zur Internetseite „www.bafög.de“ hat das BMBF auf eine grundlegende strukturelle Überarbeitung verwiesen. Diese sei mittlerweile abgeschlossen. Die Barrierefreiheit werde unverzüglich hergestellt.

Auch nach der Stellungnahme des BMBF ist offen, wann die Internetseite von BAföG Digital vollständig barrierefrei sein wird. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, die Umsetzung der Barrierefreiheit weiter zu begleiten. Die Internetseite des BMBF wird zeitnah barrierefrei sein. (Tz. 4)

- 0.5 Es ist geplant, in BAföG Digital einen sogenannten BAföG Rechner aufzunehmen. Antragstellende sollen sich so unverbindlich über mögliche BAföG-Ansprüche informieren können. Derzeit gebräuchliche BAföG Rechner liefern nicht immer zuverlässige Ergebnisse. Dies kann nach Erhalt des Förderbescheides zu vermehrtem Aufwand in den Ämtern durch Rückfragen und Beschwerden führen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, seine Bundesaufsicht zu BAföG-Rechnern zu verstärken. Es müsse sich über die Belastbarkeit und Bürgerfreundlichkeit des für BAföG Digital geplanten Rechners informieren.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass bei der Entwicklung des BAföG-Digital-Rechners, unter anderem durch Hinweistexte, Wert auf ein möglichst zutreffendes Ergebnis gelegt worden sei. Es sind Vorkehrungen für einen belastbaren BAföG-Rechner in BAföG Digital getroffen worden. (Tz. 5)

- 0.6 Das BMBF stellt mit „www.bafög.de“ eine Informationsseite zum BAföG bereit. Parallel dazu bestehen über 50 individuelle Informationsseiten der Ämter allein zum Studierenden-BAföG. Deren Informationsangebote sind selbst innerhalb eines Landes verschieden. Informationen sind zudem teils veraltet oder widersprüchlich. Ein in sich geschlossenes Informationsangebot zum BAföG fehlt. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert für eine zentrale bundesweite Informationsseite zum BAföG zu sorgen. Die Internetseiten der Ämter sollten nur noch amtspezifisch informieren. Das BMBF sollte zudem seine Bundesaufsicht über die Internetinformationen zum BAföG verstärken.

Das BMBF hat angegeben, dass die zentrale Informationsseite für das BAföG „www.bafög.de“ sei. Es verantworte diese. Auf die Gestaltung von Informationsangeboten Dritter habe es keinen Einfluss. Als Bundesaufsicht könne es nur tätig werden,

wenn ihm unzutreffende Informationsangebote bekannt würden. Auf die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Defizite habe es die betroffenen Länder hingewiesen.

Die Empfehlung, eine (einzige) zentrale bundesweite Informationsseite für das BAföG einzurichten, hat das BMBF nicht aufgegriffen. Der Verweis auf fehlende Einflussmöglichkeiten bei der Gestaltung von Informationsangeboten Dritter trägt nicht. Die Ämter verantworten die Internetseiten. Sie unterstehen seiner Bundesaufsicht. Deren Verstärkung hatte der Bundesrechnungshof gefordert. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF die ihm gegebenen Empfehlungen umsetzt. (Tz. 6)

- 0.7 Die für das Studierenden-BAföG zuständigen Ämter haben zusätzlich zu den 9 bundesweiten Formblättern für die Beantragung von BAföG noch 57 hauseigene Formulare geschaffen. Sie sind nicht in BAföG Digital verfügbar. Medienbrüche sind die Folge. Die Art und die Zahl der genutzten hauseigenen Formulare unterscheiden sich von Amt zu Amt. Besonderheiten der jeweiligen Hochschule sind regelmäßig nicht der Grund. Dies gefährdet den bundeseinheitlichen Vollzug des BAföG. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF den tatsächlichen Bedarf für die Formulare klärt. Nur notwendige Formulare sollten Bestand haben. Sie sollten bundeseinheitlich (auch in BAföG Digital) verfügbar sein. Hauseigene Formulare dürfe es in der Regel nicht mehr geben.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die hauseigenen Formulare der Verfahrensoptimierung dienen. Dies verkürze die Bearbeitungszeiten. Nicht jedes Formular sei gerechtfertigt. Das BMBF werde die Länder um Verbesserungen bitten.

Die Auffassung des BMBF, dass die hauseigenen Formulare zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten führen, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Diese Formulare werden außerhalb von BAföG Digital angeboten. Folge können Medienbrüche oder unübersichtliche Antragstellungen auf verschiedenen Wegen und damit Mehraufwand sein. Dem kann nur wirksam begegnet werden, wenn „gerechtfertigte“ Formulare identifiziert und sodann bundesweit und bundeseinheitlich, auch in BAföG Digital, zur Verfügung gestellt werden. Im Übrigen sind sie abzuschaffen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die aufgezeigten Punkte umgesetzt werden. (Tz. 7)

- 0.8 Als 58. Formular gibt es in etwa der Hälfte der Ämter einen sogenannten Schnellantrag. In BAföG Digital ist er nicht verfügbar. Er kann nur in Papierform mit den hauseigenen Formularen oder formlos gestellt werden. Der Schnellantrag sichert den Leistungsbezug ab einem bestimmten Monat, wenn die Zeit für einen regulären Antrag nicht ausreicht. Dieser muss im Anschluss gestellt werden. Erst danach werden (rückwirkend) Leistungen gewährt. Über den Schnellantrag werden Antragstellende nicht durchgängig und einheitlich informiert. Auch in BAföG Digital fehlen Hinweise hierzu. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert einen bundeseinheitlichen Vollzug sicherzustellen.

Das BMBF hat Defizite beim „Schnellantrag“ verneint. Das BAföG lasse den Antragsweg offen. Die Ämter müssten einerseits von Anfang an auf eine möglichst

vollständige Antragstellung hinwirken, andererseits müssten sie ihrer Hinweispflicht zu fristwahrenden Antragsmöglichkeiten gerecht werden. Insofern sei es sachgerecht, die Gewichtung dem jeweiligen Amt zu überlassen. Nur dieses sei in der Lage, seinen Arbeitsanfall zu überschauen und zu steuern. Zentral gesteuerte Vorgaben, die die individuellen Abläufe in den Ämtern nicht berücksichtigen, seien dagegen nicht zweckmäßig.

Die Hinweispflicht erfordert bundesweit gleiche Informationen. Der Arbeitsanfall der Ämter ist dagegen kein zureichender Grund. Der vom BMBF angeführte Konflikt ist vermeidbar. Werden Antragstellende deutlich auf die Nachteile von Schnellanträgen (insbesondere Leistungs-/Zahlungsunterbrechung) hingewiesen, hat dies einen „Abschreckungseffekt“. Dies kann ihre Zahl minimieren. Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. (Tz. 8)

- 0.9 Die Bearbeitungsdauer für BAföG-Anträge beträgt bis zu fünf Monate. Das BMBF informiert sich hierüber nicht regelmäßig. Ab einer bestimmten Bearbeitungsdauer oder bei einer frühzeitigen Antragstellung müssen Überbrückungsleistungen von Amts wegen gewährt werden, wenn die Antragsunterlagen vollständig sind. Nicht alle Ämter kommen dieser Pflicht nach. Überdies bieten verschiedene Studierendenwerke Überbrückungsdarlehen beim Ausbleiben von BAföG Leistungen an. Ihre Voraussetzungen stimmen teils mit denen der Überbrückungsleistungen nach dem BAföG überein. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, seine Bundesaufsicht zu verstärken. Es sollte unter anderem regelmäßig die Bearbeitungszeiten der Ämter abfragen. Das BMBF sollte auch den Grund der Überbrückungsdarlehen klären. Auf möglichen Änderungsbedarf im BAföG oder sonstige Gründe sollte es reagieren.

Das BMBF hat mitgeteilt, es prüfe strukturelle Möglichkeiten zur Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens. Die Überbrückungsdarlehen seien Eigenleistungen der Studierendenwerke. Sie seien daher seiner Bundesaufsicht entzogen.

Der Bundesrechnungshof merkt an: Das BMBF hat sich nicht dazu geäußert, ob es seine Bundesaufsicht verstärken und sich – wie empfohlen – künftig regelmäßig über die Bearbeitungszeiten der Ämter informieren wird. Die Umsetzung dieser Empfehlung ist offen. Die Empfehlung zu Überbrückungsdarlehen hat es missverstanden. Es sollte sich einen Überblick über deren Anwendungsbereich verschaffen. Sodann sollte es mögliche Defizite im BAföG abstellen. Dem ist es nicht nachgekommen. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht und erwartet, dass das BMBF dies unverzüglich nachholt. (Tz. 9)

- 0.10 Ein vollständiger BAföG Antrag erfordert von den Antragstellenden und ihren unterhaltspflichtigen Angehörigen verschiedene Einträge in BAföG Digital oder die Übermittlung der (bundesweiten) Formblätter. Beizufügen sind von den Antragstellenden zudem verschiedene Nachweise. Hierfür können sie neben BAföG Digital den Postweg, E-Mail oder Fax nutzen sowie den Antrag/Unterlagen im Amt abgeben. Antragsunterlagen werden teils zeitversetzt oder doppelt und auf verschiedenen Wegen

übermittelt. Für die Ämter ist nicht ersichtlich, ob und weshalb Personen Unterlagen bereits auf anderen Wegen eingereicht haben. Die Sachbearbeitenden müssen alle Unterlagen zusammenführen und doppelt vorgelegte abgleichen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF unter anderem empfohlen, das Erheben von Daten bei anderen öffentlichen Stellen zu prüfen.

Das BMBF hat mitgeteilt, es prüfe derzeit Möglichkeiten des automatischen Datenabrufs (Once-Only) für verschiedene Anwendungsfälle. Die Umsetzung werde noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Es erwarte einen Rückgang der Mehrfacheinreichungen mit der zunehmenden Nutzung von BAföG Digital.

Das BMBF folgt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Es klärt die Möglichkeiten des automatischen Datenabrufs. (Tz. 10)

- 0.11 Fazit: Eine durchgängige und von einer bundesweiten Systematik geprägte Ausrichtung des mehr als 50 Jahre alten BAföG an den Erfordernissen des digitalen Zeitalters besteht bislang nicht. Es existiert ein „digitaler Flickenteppich“. Eine Gesamtkonzeption, die es in das 21. Jahrhundert bringt, fehlt. Grund sind unter anderem die Grenzen der Bundesauftragsverwaltung. Eine durchgängige Digitalisierung des Verwaltungsprozesses scheitert an der Vielfalt an Zuständigkeiten und der Reichweite des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz [OZG]). Bisher lag der Fokus deshalb ausschließlich auf der bundesweiten Digitalisierung des BAföG-Antrages mittels BAföG Digital, also dem Frontend. Das Backend (die Vorgangsbearbeitung im Amt) sowie die digitale Unterstützung und Information von Interessierten standen demgegenüber nicht im Fokus. Bei allen Beteiligten ist ein Umdenken geboten. Der gesamte Verwaltungsprozess sowie dessen Rahmenbedingungen müssen an digitale Erfordernisse angepasst bzw. digitalisiert werden. Nur so kann eine effizientere und bürgerfreundliche Verwaltung gelingen. Der bisherige (ambitionierte) Ansatz der Verwaltungsdigitalisierung binnen kurzer Frist ist dagegen gescheitert. Die umfassende Digitalisierung jedes einzelnen Verwaltungsbereiches erfordert eine sorgfältige Gesamtplanung unter Einbezug von Frontend und Backend. Zeit, die bei dem als „Leuchtturm“ konzipierten BAföG Digital fehlte. Nunmehr ist es an allen Beteiligten die Gesamtplanung zu Ende zu führen und zügig umzusetzen. (Tz. 11)

1 Einführung

1.1 BAföG

Nach dem BAföG werden Schülerinnen und Schülern ab der 10. Klasse allgemeinbildender Schulen, von Fach- und Abendschulen sowie Studierenden Mittel für ihren Lebensunterhalt sowie ihre Ausbildung gewährt.¹ Voraussetzung ist, dass ihnen diese nicht anderweitig zur Verfügung stehen,² da BAföG-Leistungen Sozialleistungen sind³. Vorrangig müssen die Ehepartnerin oder der Ehepartner, die eingetragene Lebenspartnerin oder der eingetragene Lebenspartner sowie die Eltern ihnen Unterhalt für eine angemessene Ausbildung leisten. Bei einem BAföG-Antrag müssen sie deshalb – ebenso wie die Antragstellenden – ihr Einkommen nachweisen, die Antragstellenden zusätzlich auch ihr Vermögen. Die Antragstellung im BAföG ist dabei saisonal geprägt. Vor Beginn eines neuen Schuljahrs oder Semesters werden regelmäßig die meisten Anträge gestellt.

Die Länder führen das BAföG im Auftrag des Bundes aus (**Bundesauftragsverwaltung**).⁴ Für die Bundesaufsicht über den Vollzug des BAföG ist das BMBF das zuständige Ressort. Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Ausführung.⁵ Die Länder haben die Rechts- und die Fachaufsicht. Zuständig sind grundsätzlich die Obersten Landesbehörden. Sie müssen die Recht- und Zweckmäßigkeit des Handelns der am Vollzug beteiligten Stellen sicherstellen.

Der Vollzug des BAföG obliegt bundesweit den über 400 Ämtern für Ausbildungsförderung (Ämter/Amt). Über 50 davon sind für das Studierenden-BAföG zuständig. Sie sind bei den Studierendenwerken⁶ oder den Hochschulen⁷ selbst eingerichtet. Für das Schülerinnen- und Schüler-BAföG bestehen Ämter bei den Kommunen. Die Ämter gewähren die Leistungen und fordern zu Unrecht gezahlte Beträge zurück.

Der Bund finanziert die Leistungsausgaben des BAföG zu 100 %. Die Länder tragen die Verwaltungskosten. Die Ausgaben nach dem BAföG sind im Bundeshaushalt 2023 im Kapitel 3002, Titelgruppe 50 mit insgesamt 2,7 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2022 sind 630 000 Personen mit BAföG gefördert worden, davon 489 000 Studierende und 141 000 Schülerinnen und Schüler.⁸ Im Vergleich zum Vorjahr ist dies ein Anstieg um 7 000 Personen. Der tendenzielle Abwärtstrend im BAföG (beispielsweise Sinken der

¹ § 2 Absatz 1 BAföG.

² § 1 BAföG.

³ § 68 Nummer 1 Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I) – Allgemeiner Teil.

⁴ Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz i. V. m. Artikel 85 Grundgesetz und § 39 Absatz 1 BAföG.

⁵ Artikel 85 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz.

⁶ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

⁷ Rheinland-Pfalz.

⁸ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/08/PD23_307_214.html.

Gefördertenquote bei den Studierenden – trotz 26 Änderungsgesetzen – von 45 % im Jahr 1972 auf 12 % im Jahr 2019) ist damit vorerst gebremst. Allerdings steht einem Anstieg um 21 000 Studierende, ein Rückgang bei den Schülerinnen und Schülern um 14 000 Geförderte gegenüber. Die Ursachen hierfür sieht das BMBF bei den Fachschülerinnen und Fachschülern. Sie würden häufiger Anträge auf Leistungen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) stellen.⁹ Die hierfür maßgebliche AFBG-Reform trat allerdings bereits im Jahr 2020 in Kraft. Ob sie die alleinige Ursache ist, ist unbekannt. Die letzten Änderungsgesetze sind nicht evaluiert worden, ebenso wenig das BAföG als solches. Das BMBF sieht eine Evaluation als entbehrlich an. Die Bundesstatistik und der Bericht nach § 35 BAföG zu den Bedarfssätzen, Freibeträgen usw. ist nach seiner Auffassung ausreichend, um Defizite des BAföG zu erkennen.¹⁰

1.2 Ablauf der Prüfung, Erhebungsstellen und Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung ist der Vollzug des an Studierende geleisteten BAföG durch die Ämter. Einen besonderen Schwerpunkt haben wir auf die digitalen Angebote zum BAföG gelegt. Hierzu haben wir örtlich im BMBF sowie beim Amt Osnabrück erhoben. Unsere Fragen an das Ministerium hat es in einer Videokonferenz beantwortet. Wir haben uns auch stichprobenweise, vorwiegend im Zeitraum Dezember 2022 bis Februar 2023, die Internetseiten der für Studierende zuständigen Ämter angesehen. Die zu diesem Zeitpunkt getroffenen Feststellungen sind ebenfalls Gegenstand dieser Prüfungsmitteilung.

2 Online Antragsassistent „BAföG Digital“

2.1 Einführung

OZG

Das OZG¹¹ verpflichtet Bund und Länder ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.¹² „Verwaltungsleistung“ im Sinne des OZG meint dabei die elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorfahren und die dazu erforderliche

⁹ BMBF, Pressemitteilung 53/2023 vom 4. August 2023, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shared-docs/pressemitteilungen/de/2023/08/040823-Bafoeg-Reform.html#searchFacets>.

¹⁰ Bundestagsdrucksache 20/1631, S. 24, VII.; Bundestagsdrucksache 19/8749, S. 29, VII.

¹¹ Zur Umsetzung des OZG siehe auch die „Prüfung zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Bundesministerium für Bildung und Forschung“, Gz. III 2 - 0000813, abrufbar unter https://www.bundesrechnungs-hof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/ozg-bmbf-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹² § 1 Absatz 1 OZG.

elektronische Information des Nutzers und die Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze.¹³ Nicht erfasst vom OZG sind die verwaltungsinternen Vorgänge und die verwaltungsorganisatorischen Abläufe, also z. B. die Antragsbearbeitung in einer Behörde.¹⁴

EGovG

Regelungen hierzu enthält das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG). Es gilt in Teilen auch für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit¹⁵ der Behörden¹⁶ der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie Bundesrecht ausführen.¹⁷ Insoweit gilt es auch für die BAföG-Ämter die das Gesetz in Bundesauftragsverwaltung¹⁸ ausführen.¹⁹ Die meisten Länder haben ebenfalls Gesetze für die elektronische Verwaltung erlassen. Dort finden sich oft vergleichbare Regelungen.²⁰ Das Land Hamburg hat keinen E-Government Regelungsbedarf gesehen. Nach Auffassung der Landesregierung habe die technische Umsetzung bereits stattgefunden.²¹

Verwaltungsabläufe,²² die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, sollen nach § 9 EGovG vor Einführung informationstechnischer Systeme unter Nutzung gängiger Methoden systematisch dokumentiert, analysiert und optimiert werden. Optimieren ist im Sinne einer Steigerung der Effizienz und der Qualität bei der Erstellung des Arbeitsergebnisses zu verstehen. Beispielsweise sollen Entlastungs- und Einsparpotenziale genutzt werden. Ebenso sollen die „Kundenorientierung“ gesteigert und Verwaltungsabläufe an die

¹³ § 2 Absatz 3 OZG.

¹⁴ Bundestagsdrucksache 18/11135, S. 92.

¹⁵ Der Begriff wird ebenso verwendet wie im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und im Zehnten Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X), dort jeweils § 1. Vgl. Bundestagsdrucksache 17/11473, S. 32.

¹⁶ Der Begriff der Behörde lehnt sich an die weite Definition des § 1 Absatz 4 VwVfG, des § 1 Absatz 2 SGB X und des § 6 Absatz 1 Abgabenordnung an und umfasst damit jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Vgl. Bundestagsdrucksache 17/11473, S. 32.

¹⁷ § 1 Absatz 2 EGovG.

¹⁸ Vgl. Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz i. V. m. Artikel 85 Grundgesetz und § 39 Absatz 1 BAföG.

¹⁹ Wenn als Normadressat im EGovG nicht ausdrücklich „Behörden des Bundes“ genannt werden. Vgl. Bundestagsdrucksache 17/11473, zu Artikel 1 § 1 Absatz 2, S. 32.

²⁰ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, E-Government in Deutschland, Az. WD 3 – 3000 - 134/19, S. 12 m. w. N., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/655082/32a17c3834d5c5c5d6f5a7232f0491c0/WD-3-134-19-pdf-data.pdf>.

²¹ Bundestagsdrucksache 19/10310, S. 32.

²² Verwaltungsabläufe im Sinne dieser Vorschrift meint „Prozesse, die von bestimmten Personen(gruppen) in einer sich wiederholenden Reihenfolge unter bestimmten Vorgaben (z. B. Gesetze, Verwaltungsvorschriften etc.) und unter Nutzung von Hilfsmitteln (z. B. IT Unterstützung, Formulare etc.) bearbeitet werden. Damit wird eine bestimmte Aufgabe erfüllt – das Ergebnis ist ein Produkt, eine Leistung oder allgemeiner ein Arbeitsergebnis („output“) der Organisation. In Betracht kommen sowohl verwaltungsinterne Prozesse als auch solche mit Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen. Der Begriff des Verwaltungsablaufs ist im übergeordneten, verwaltungswissenschaftlichen Sinn zu verstehen. Er umfasst zugleich auch Verwaltungsverfahren gemäß § 9 VwVfG.“ So Bundestagsdrucksache 17/11473, S. 40.

Bedürfnisse der (verwaltungsinternen oder externen) Abnehmer des jeweiligen Arbeitsergebnisses und damit auch der beteiligten Bürgerinnen und Bürger angepasst werden.²³

BAföG Digital

Nach dem „Einer-für-alle-Prinzip“ soll ein Land federführend für alle Länder die Digitalisierung einer Verwaltungsleistung vorantreiben. Es soll sie entwickeln, das zugehörige IT-System zentral betreiben und den anderen Ländern zum Nachnutzen zur Verfügung stellen. Zu diesem Zweck sind die Verwaltungsleistungen unter den Ländern aufgeteilt worden. Federführend für OZG-Leistungen im Themenfeld Bildung sind das BMBF und das Land Sachsen-Anhalt. Für den Bereich des BMBF ist unter anderem das BAföG als zu digitalisierende Verwaltungsleistung identifiziert worden. Dessen Digitalisierung sollte als eines der ersten Projekte, quasi als „**Leuchtturm**“, schnellst möglich umgesetzt werden.

Die Einzelvereinbarung zum Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des OZG (Dachabkommen) zwischen dem Bund (vertreten durch das BMBF) und dem Land Sachsen-Anhalt, umfasst auch das BAföG. Dort ist unter anderem festgelegt, dass der Bund die Koordination sowie die „strategische Steuerung insbesondere hinsichtlich (der) Klärung der Modalitäten der Umsetzung, u. a. die zeitliche Staffelung, die fachliche Gestaltung sowie die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen für die Umsetzung der einzelnen Arbeitspakete“ übernimmt.

Entsprechend dem Prinzip „Einer-für-Alle“ entwickelten Bund und Länder in der Folge, unter Federführung des damaligen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat²⁴, des BMBF sowie des Landes Sachsen-Anhalt den Online-Antragsassistenten „BAföG Digital“.²⁵ Nach einer Pilotphase (in fünf Ländern ab Oktober 2020) ist BAföG Digital seit September 2021 in allen Ländern verfügbar. BAföG Digital wird auf einer eigenständigen Internetseite („<https://www.bafoeg-digital.de>“) angeboten.

Vom Programmmanagement des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) ist bei zahlreichen Veranstaltungen zur OZG-Umsetzung „BAföG Digital“ als besonders erfolgreiches Beispiel einer Leistungsdigitalisierung hervorgehoben worden. Es habe bundesweit eine „**Leuchtturmfunktion**“ übernommen.

Grundlage für die Entwicklung und den Betrieb von BAföG Digital ist eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund (hier: dem BMBF) und den Ländern (Verwaltungsvereinbarung).²⁶ Sie bildet „den organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Rahmen für ein digitales, portalbasiertes, bundesweit einheitliches Verfahren zur Beantragung von Ausbildungsförderung nach den Vorschriften des Bundesausbildungsförderungsgesetzes ... und

²³ Bundestagsdrucksache 17/11473, S. 40.

²⁴ Nunmehr Bundesministerium des Innern und für Heimat.

²⁵ <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2021/09/210921-BAfoeG-Digital.html>.

²⁶ <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2021/09/210921-BAfoeG-Digital.html>.

regelt dessen technischen Betrieb sowie die Weiterentwicklung des digitalen Verfahrens“. Der Betrieb von BAföG Digital selbst obliegt zentral für alle Länder einem IT-Dienstleister.²⁷

Bund und Länder haben für BAföG Digital einen **Lenkungskreis** eingerichtet. Er ist für alle grundlegenden und strategischen Entscheidungen, die Planung, Organisation und Steuerung des Betriebs sowie die Weiterentwicklung zuständig, sofern nicht die Aufgabe der daneben bestehenden Projekt- und Koordinierungsstelle (PKS)²⁸ übertragen worden ist. Mitglied im Lenkungskreis sind alle Länder sowie der Bund, vertreten durch das BMBF. Den Vorsitz hat dauerhaft das Land Sachsen-Anhalt. Der Lenkungskreis entscheidet grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Jedes teilnehmende Land und der Bund haben jeweils eine Stimme. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Landes Sachsen-Anhalt den Ausschlag. Für bestimmte Fälle sieht die Verwaltungsvereinbarung eine einstimmige Entscheidung vor.

BAföG Digital umfasst nur das **Frontend** und bislang einzig die Antragstellung. Eine elektronische Bescheidung ist hierüber noch nicht möglich. Es sind bisher nur vorbereitende Maßnahmen ergriffen worden. Das **Backend**, also die Vorgangsbearbeitung im Amt, ist dagegen nicht von BAföG Digital umfasst, da der Vollzug Ländersache ist. Es bestehen lediglich Schnittstellen von BAföG Digital zu einer speziellen BAföG-Software, dem sogenannten **Fachverfahren**. Je nach Land stammt sie von einem von drei verschiedenen Anbietern, wobei eines der Fachverfahren nur in einem Land eingesetzt wird.²⁹ Mit dem Fachverfahren bewirtschaften die Ämter das BAföG elektronisch. Für die Aufbewahrung der Anträge sowie den dazu geführten Schriftverkehr nutzen sie in der Regel herkömmliche Papierakten. Hierfür müssen elektronisch gestellte Anträge ausgedruckt werden.³⁰

Finanzierung von BAföG Digital

Für die Entwicklung von BAföG Digital als Minimum Viable Product (MVP)³¹ und den Betrieb von BAföG Digital sind insgesamt Bundesmittel in Höhe von 6,9 Mio. Euro eingesetzt worden. Die Mittel sind im Einzelplan 06 des BMI bereitgestellt und vom Land Sachsen-Anhalt fremdbewirtschaftet worden.³² Sie sind nicht im Einzelplan 30 des BMBF vereinnahmt worden. Seit dem 1. Januar 2023 finanzieren die Länder den Betrieb und damit auch den (technischen) Support von BAföG Digital vollständig. Es werden jährlich Kosten von 1,8 Mio. Euro erwartet. Der Anteil jedes Landes hieran richtet sich nach dem Königsteiner Schlüssel. Das BMBF finanziert dauerhaft den First-Level-Support, also die Hotline an die sich

²⁷ <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2021/09/210921-BAfoeG-Digital.html>.

²⁸ Die PKS ist für das operative Projektgeschäft (Support, Betrieb und Weiterentwicklung) von BAföG Digital zuständig. Sie hat ihren Sitz bei dem für das Hochschulwesen zuständigen Ministerium des Landes Sachsen-Anhalt, derzeit dem dortigen Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung.

²⁹ <https://www.studierendenwerke.de/beitrag/stellungnahme-zum-entwurf-eines-e-government-gesetzes-nrw>.

³⁰ Siehe zu den Auswirkungen der fehlenden E-Akten Tz. 3.

³¹ MVP ist als „die erste funktionsfähige Version, die die minimalen Anforderungen für einen produktiven Einsatz erfüllt“ definiert worden.

³² Die Mittel des OZG-Konjunkturpaketes sind im Bundeshaushalt im Einzelplan 06, Kapitel 0602 Titelgruppe 03, Titel 532 38 veranschlagt worden.

Antragstellende mit Fragen wenden können.³³ Sie ist für sämtliche Fragen zum BAföG zuständig, nicht nur für BAföG Digital.

Abschaffung des Schriftformerfordernisses im BAföG

Nach dem OZG-Umsetzungskonzept³⁴ soll der Erfolg eines Digitalisierungsprogramms nicht nur daran gemessen werden, ob alle Verwaltungsleistungen online verfügbar sind, sondern vor allem daran, in welchem Umfang Bürgerinnen und Bürger die digitalen Angebote tatsächlich nutzen.³⁵

Um die Nutzerakzeptanz von BAföG Digital zu steigern hat das BMBF mit dem 27. BAföG-Änderungsgesetz (BAföGÄndG) zum 1. August 2022 das Schriftformerfordernis im BAföG abgeschafft.³⁶ Eine digitale Antragstellung über „BAföG Digital“ ist seitdem auch ohne schriftformersetzende Authentisierungsverfahren möglich.³⁷ Zuvor war im BAföG für die Antragstellung die Schriftform angeordnet.³⁸ Ein wirksamer Antrag lag erst dann vor, wenn dieser von der antragstellenden Person oder deren gesetzlichem Vertreter eigenhändig durch Namensunterschrift unterzeichnet, beim Amt eingegangen war. Hierfür genügte auch der Eingang als Tele- oder Computerfax, E-Mail mit eingescanntem Dokument oder Kopie.³⁹

Im Gesetzentwurf hat das BMBF festgehalten: „Dieser Aufwand wird durch den erheblichen Bürokratieabbau als Folge des Wegfalls des Schriftformerfordernisses bei der Antragstellung so stark vermindert, dass sogar eine Ersparnis erzielt wird. Die jährliche Ersparnis beläuft sich auf rund 6 Millionen Euro.“⁴⁰

Die Zahl der Antragstellungen mittels BAföG Digital ist nach der Gesetzesänderung sprunghaft angestiegen. Von August 2022 bis Februar 2023 sind rund 149 000 BAföG-Anträge online gestellt worden, während zuvor von November 2020 bis Juli 2022 insgesamt nur 200 000 Anträge gestellt worden waren:

³³ <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/neuer-online-antrag-wird-zugang-zum-bafoeg-erleichtern.html>.

³⁴ Abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/ozg-umsetzungskonzept.pdf;jsessionid=EAACD91B5F866E87CE2426D2D4026CD0.1_cid322?blob=publicationFile&v=4.

³⁵ OZG-Umsetzungskonzept, S. 2, abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/ozg-umsetzungskonzept.pdf;jsessionid=EAACD91B5F866E87CE2426D2D4026CD0.1_cid322?blob=publicationFile&v=4.

³⁶ Bundestagsdrucksache 20/1631, S. 2.

³⁷ Bundestagsdrucksache 20/1631, S. 30, zu Nummer 20.

³⁸ § 46 Absatz 1 Satz 1 BAföG alte Fassung.

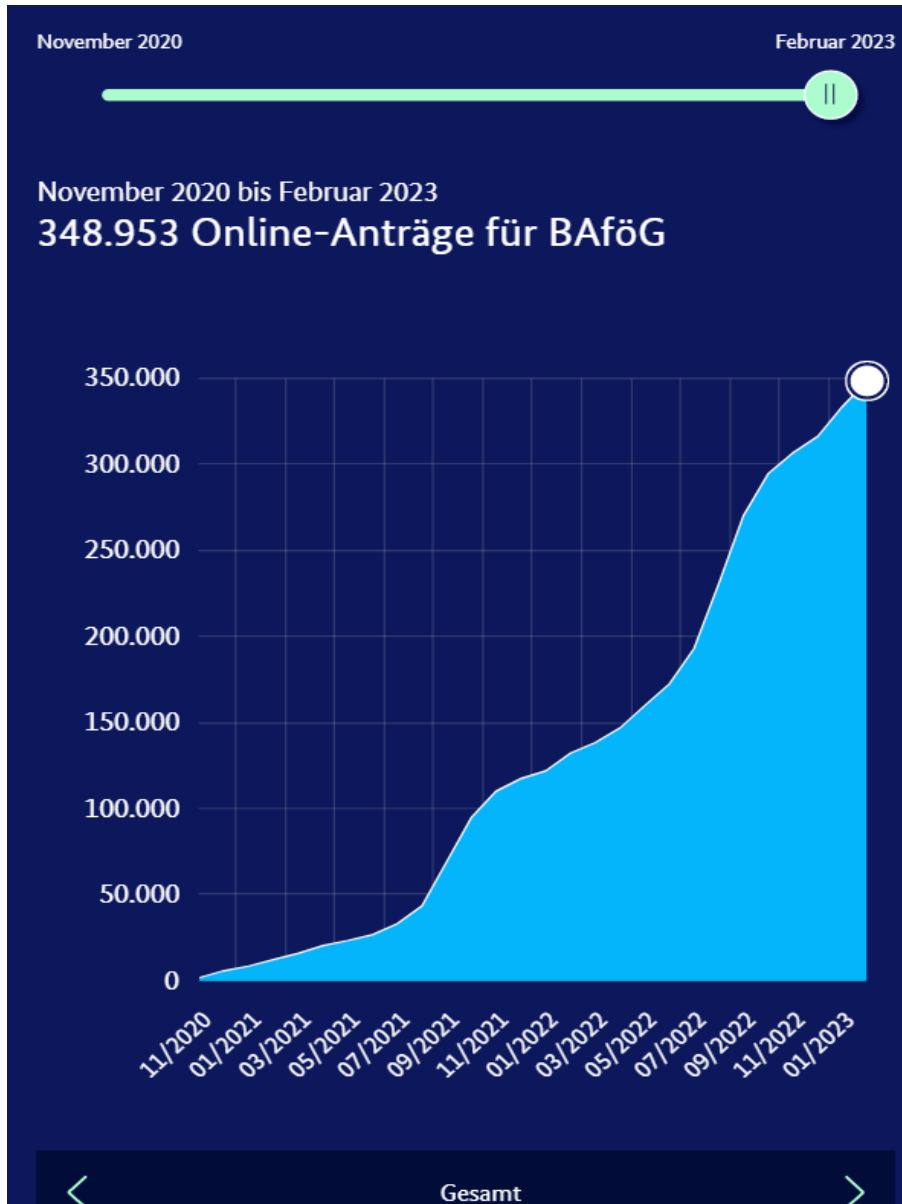
³⁹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BAföG Nummer 46.1.1a abrufbar unter http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_15101991_42511VwV17.htm.

⁴⁰ Bundestagsdrucksache 20/1631, S. 20.

Abbildung 1

Eingereichte Online-Anträge

In 28 Monaten sind rund 349 000 BAföG-Anträge online gestellt worden, davon 200 000 in den letzten sieben Monaten des Betrachtungszeitraums.



Grafik: Dashboard des BMI, abrufbar unter <https://dashboard.ozg-umsetzung.de/>.

2.2 Serverkapazitäten und Ausfälle von BAföG Digital

2.2.1 Sachverhalt

Servicezeiten des Supports

Technische Probleme von BAföG Digital werden durch den IT-Dienstleister behoben.⁴¹ Dessen Servicezeiten für den Support sind vertraglich geregelt. Sie sind montags bis donnerstags von 8 Uhr bis 17 Uhr und freitags von 8 Uhr bis 15 Uhr. Außerhalb der Geschäftszeiten wird gemäß dem Betriebsvertrag kein Support angeboten. Der Support ist bis Ende des Jahres 2022 aus Mitteln des Corona-Konjunkturpaketes, also vom Bund, finanziert worden. Das BMBF sah dennoch in dieser Zeit die Verantwortung für die Servicezeiten bei den Ländern. Seit dem Jahr 2023 finanzieren die Länder BAföG Digital und damit auch den Support.⁴² Eine Ausweitung der Servicezeiten lehnen sie ab. Störungen könnten nur in Zusammenarbeit der Bereiche Service und Programmentwicklung beseitigt werden. Der Bereich Programmentwicklung stehe jedoch grundsätzlich am Wochenende nicht zur Verfügung. Bei Ausfällen von BAföG Digital montags bis donnerstags nach 17 Uhr oder freitags nach 15 Uhr sowie an Feiertagen wird der Support erst wieder am nächsten vertraglich vereinbarten Arbeitstag tätig. Rechnerisch waren damit im Jahr 2022 beispielsweise 124,2 Tage als Ausfallzeiten, entsprechend einem Drittel des Jahres, vertraglich zulässig.

Störungen von BAföG Digital

BAföG Digital beruht auf einer veralteten Software.⁴³ Es treten zudem unregelmäßig Probleme auf. Teils handelt es sich um technische Probleme, teils um Softwarefehler:

⁴¹ Tz. 2.1.

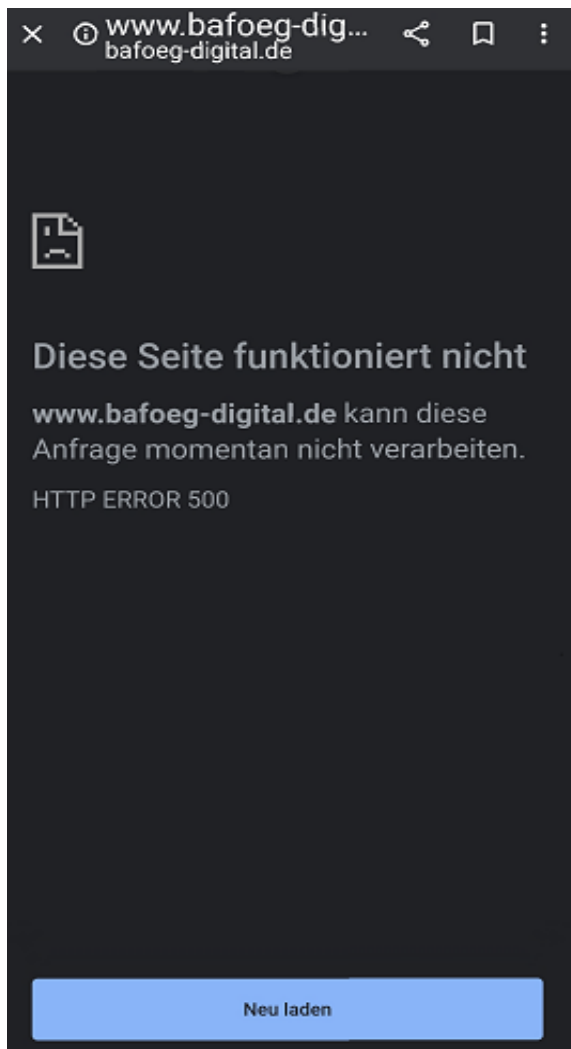
⁴² Mit Ausnahme der Hotline. Vgl. dazu Tz. 2.1.

⁴³ Prüfung zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Bundesministerium für Bildung und Forschung, Gz. III 2 - 0000813, Tz. 4.1.2, abrufbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/ozg-bmbf-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Abbildung 2

Beispiel einer Störungsmeldung von BAföG Digital

Abgebildet ist eine Störungsmeldung von BAföG Digital bei einem Serverfehler (Error 500).



Grafik: Screenshot des Bundesrechnungshofes.

Seit dem Pilotstart von BAföG Digital im Oktober 2020 kam es zu 38 Störereignissen (Stand: Mai 2023). Allein von April bis Oktober 2022 gab es 19 Störungen. In dieser Zeit stand BAföG Digital an 69 Tagen nicht vollumfänglich zur Verfügung. Die Probleme sind verstärkt zu Beginn des Sommersemesters 2022 und des Wintersemesters 2022/23 aufgetreten. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass insbesondere an den Wochenenden im September und Oktober 2022 über BAföG Digital keine Anträge gestellt werden konnten.

Ursache war, nach Auskunft des BMBF, meist eine sehr starke und unerwartet hohe Nachfrage nach BAföG Digital. Als einen möglichen Störungsgrund hat das BMBF deshalb die Überlastung der Speicher angesehen, die zu einem Ausfall des Systems/Servers führten. Durch einen Neustart des Servers sind die Probleme jeweils behoben worden. Innerhalb der Servicezeiten war dies unmittelbar möglich. Lief der Speicher außerhalb der Servicezeiten voll (beispielsweise am Freitagnachmittag) so konnte, mangels Support, das Problem erst am Montagmorgen behoben und BAföG Digital in der Zwischenzeit nicht genutzt werden.

Um die Ausfälle zu reduzieren, hat der IT-Dienstleister zunächst die Speicherkapazität erhöht. Ferner startet er jeden Freitag während seiner Servicezeiten die Server neu.

Das BMBF sieht es perspektivisch als erforderlich an, dass die Länder eine Migration von BAföG Digital auf eine andere Software erwägen.⁴⁴

2.2.2 Vorläufige Würdigung

Die Antragstellung im BAföG ist saisonal geprägt. Vor Beginn eines neuen Schuljahres oder Semesters werden regelmäßig die meisten Anträge gestellt. Vermehrte Ausfälle zu Semesterbeginn, wie vorliegend, erschüttern das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die Zuverlässigkeit elektronischer Antragsmöglichkeiten. Dies ist der Nutzerakzeptanz von Online-Verwaltungsleistungen insgesamt abträglich.

Antragstellende erwarten stattdessen einen jederzeitigen Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen. Dies ist nicht sichergestellt, wenn bei BAföG Digital rechnerisch Ausfallzeiten an einem Drittel des Jahres vertraglich zulässig sind und zwar zu Zeiten an denen Bürgerinnen und Bürger sie am ehesten in Anspruch nehmen werden (abends und am Wochenende).

Die Ausfälle von BAföG Digital zeigen, dass hierfür keine Vorsorge getroffen worden ist. Es gibt offensichtlich weder ein Notfallkonzept/einen Notfallplan noch einen Bereitschaftsdienst für Ausfälle außerhalb der Servicezeiten. Vielmehr wird hingenommen, dass Bürgerinnen und Bürger möglicherweise tagelang keine Anträge stellen oder keine Unterlagen nachreichen können. Einen bürgerfreundlichen und serviceorientierten Ansatz vermissen wir.

Die Ausfälle im Herbst 2022 sind auch nicht nachvollziehbar. BAföG Digital ist in einer Pilotphase erprobt worden. Seit September 2021 wird es bundesweit genutzt. Zu „Antragswellen“ mit einer stärkeren Nutzung hätten daher bereits Erfahrungen vorliegen und in der Folge Vorkehrungen getroffen werden müssen. Dies war umso dringender als das BMBF mit dem 27. BAföGÄndG die Nutzung von BAföG Digital durch das Abschaffen des Schriftformerfordernisses noch einmal wesentlich vereinfacht hat. Es war daher zu erwarten, dass deutlich mehr Studierende zu Beginn des Wintersemesters 2022/23 ihren Antrag online stellen würden. Darauf waren die Verantwortlichen aber erkennbar nicht vorbereitet. Die Speicher- und Serverkapazitäten waren offensichtlich nicht auf den zu erwartenden Nutzerkreis ausgelegt. Die Überlastung der Speicher und die in der Folge aufgetretenen Serverausfälle sowie der Verweis des BMBF auf die „unerwartet hohe Nachfrage“ belegen dies. Das BMBF hätte aber die Speicher- und Serverkapazitäten im Blick haben oder als neuen Aspekt der Bundesaufsicht identifizieren müssen. Dies war spätestens geboten als es bewusst mit dem 27. BAföGÄndG die Nutzerakzeptanz von BAföG Digital steigern wollte (und gesteigert hat).

⁴⁴ Prüfung zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Bundesministerium für Bildung und Forschung, Gz. III 2 - 0000813, Tz. 4.1.5, abrufbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/ozg-bmbf-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Die (mittelbaren) Auswirkungen auf BAföG Digital muss das BMBF bei künftigen BAföG-Änderungsgesetzen stets mitbedenken und Vorsorge treffen.

Das BMBF ist auch seiner Verantwortung für die seinerzeit genutzten Bundesmittel nicht gerecht geworden. Es hätte aktiv darauf hinwirken müssen, dass BAföG Digital jederzeit stabil und störungsfrei zur Verfügung steht. Seine Bundesaufsicht über den Vollzug erstreckt sich auch auf die Zweckmäßigkeit der Ausführung des BAföG durch die Länder und mithin auch auf BAföG Digital. Unerheblich ist insoweit, dass hier die Mittel vom BMI einem Land zur Fremdbewirtschaftung zugewiesen worden sind und es sich um ein „Einer-für-Alle-Projekt“ handelt. Das BMBF darf sich nicht hinter die Länder zurückziehen, wenn der Bund die Entwicklung und die ersten 16 Monate des bundesweiten Wirkbetriebs eines Online-Antragsassistenten finanziert. Als zuständiges Ressort muss es vielmehr die Umsetzung begleiten und steuernd einwirken, wenn grundlegende Anforderungen nicht erfüllt werden.

Der Neustart jeden Freitag, um einen möglichst störungsfreien Betrieb am Wochenende sicherzustellen, zeigt, dass ein stabiler und störungsfreier Betrieb von BAföG Digital nicht gewährleistet war (und ist). Ein wöchentlicher Neustart erweckt vielmehr den Eindruck einer Behelfslösung. Inwieweit die veraltete Software künftig zusätzliche Probleme bereiten wird, ist offen. Selbst das BMBF verweist auf eine perspektivisch erforderliche Migration. An einer dauerhaften Stabilität des Systems zweifeln wir angesichts dessen.

2.2.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, sich über die Stabilität von BAföG Digital sowie die zur Verfügung stehenden und die tatsächlich für den potentiellen Nutzerkreis benötigten Speicher- und Serverkapazitäten zu informieren. Es sollte mögliche Schwachstellen im Lenkungs-kreis thematisieren und auf Abhilfe drängen.

Auch sollte es dort die Servicezeiten des Supports zur Diskussion stellen und ein Notfallkonzept/einen Notfallplan, insbesondere für Störungen außerhalb der Servicezeiten, anregen.

Wir haben auch erwartet, dass das BMBF sich regelmäßig über Störungen von BAföG Digital, die Gründe und die Wirkungen der ergriffenen Maßnahmen informiert.

2.2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat unsere Kritik an den Ausfallzeiten von BAföG Digital als nachvollziehbar angesehen. Ursache sei die Weiterentwicklung während des Echtbetriebs und die fehlende Vorerfahrung mit vergleichbaren bundesweiten Verfahren. Die Anzahl der aufgetretenen Störungen im Jahr 2022 sei unbefriedigend gewesen. Im Jahr 2023 laufe das System wesentlich stabiler. Neustarts zur System-Stabilisierung seien nicht mehr erforderlich. Der Betreiber habe Ende des Jahres 2022 die Infrastruktur-Kapazitäten ertüchtigt. Im Jahr 2023 sei nur

einmal (in der antragsstarken Zeit) eine beherrschbare Überlastung aufgetreten. Neustarts gebe es nur noch zwecks Systemaktualisierung.

Die empfohlene Ausweitung der Servicezeiten sei bereits in einer Sitzung des Lenkungskreises Anfang November 2022 diskutiert worden. Dort sei mehrheitlich entschieden worden, die bestehenden Service- und Supportzeiten beizubehalten. Andernfalls würden den Ländern unverhältnismäßig höhere Aufwendungen entstehen. Die Service- und Supportzeiten von BAföG Digital seien mit denen anderer OZG-Projekte vergleichbar. Dies ergebe sich aus den Allgemeinen Vertragsbedingungen für den Software as a Service Bereitstellungsvertrag (SaaS-AGB).⁴⁵ Das BMBF sehe eine Ausweitung der Service- und Supportzeiten derzeit nicht als vorrangig an. Grund seien die Stabilisierung des Systems im Jahr 2023 sowie die verfügbaren Mittel.

Eine umgehende Information bei Störungen sei mittlerweile gewährleistet. Die PKS müsse die Lenkungskreismitglieder zeitnah bei Ausfällen/Störungen informieren. Sie müsse diese auch über die weitere Entwicklung und über die Behebung der Störung informieren.

Die Empfehlung, ein Notfallkonzept zu erarbeiten, werde das BMBF in den Gremien von BAföG Digital aufgreifen. Mit der PKS werde es über Anpassungen der bestehenden Dokumentationen beraten. Ohne eine Anpassung des „Service-Level-Agreements“ werde ein Notfallkonzept aber nur bedingt greifen.

2.2.5 Abschließende Würdigung

Der Betreiber von BAföG Digital hat die Infrastruktur-Kapazitäten ertüchtigt. Die Stabilität des Systems ist in der Folge offensichtlich gesichert, da es im Jahr 2023 nur eine (beherrschbare) Überlastung gab. Ob die zur Verfügung stehenden und die tatsächlich für den potentiellen Nutzerkreis benötigten Speicher- und Serverkapazitäten dauerhaft ausreichen, hat das BMBF in seiner Stellungnahme nicht dargelegt. Es ist aber davon auszugehen, dass alle Beteiligten die Thematik im Blick haben und künftig frühzeitig gegensteuern werden. Unsere Empfehlung ist insoweit erledigt.

Unsere Empfehlung, ein Notfallkonzept zu erarbeiten, will das BMBF aufgreifen. Ob die Empfehlung umgesetzt wird, ist derzeit offen.

Zu Recht weist das BMBF darauf hin, dass das Notfallkonzept ohne eine Anpassung der Servicezeiten nur bedingt greifen wird. Die Servicezeiten des Supports hat das BMBF aber, entgegen unserer Empfehlung, nicht zur Diskussion gestellt. Aufgrund der weitgehenden Stabilisierung von BAföG Digital im Jahr 2023 hat es dies nicht als zentral angesehen. Es hat stattdessen auf eine Sitzung des Lenkungskreises verwiesen, die bereits knapp ein Jahr vor der Stellungnahme des BMBF zu unserer Prüfungsmitteilung stattgefunden hat. Eine erneute

⁴⁵ Punkt 3.3.2 und 3.3.5. Die SaaS-AGB sind abrufbar unter https://www.fitko.de/fileadmin/fitko/produktmanagement/fit-store/FIT-Store_SaaS-Bereitstellungs-AGB_V2.0.pdf.

Auseinandersetzung mit der Thematik wäre aber, aufgrund des engen Zusammenhangs der Servicezeiten mit dem Notfallkonzept, geboten gewesen.

Zur dauerhaften Stabilität von BAföG Digital gehört es zudem, Ausfälle auf einen möglichst kurzen Zeitraum zu beschränken. Auch dies ist mit den aktuellen Servicezeiten nicht gewährleistet. Zwar entsprechen sie den SaaS-AGB, die das BMBF angeführt hat, und ebenso beginnt nach den SaaS-AGB⁴⁶ die dort festgeschriebene Reaktionszeit erst mit dem Beginn der nächsten Servicezeit. Für Antragstellende ist es gleichwohl unbefriedigend, wenn sie – mangels Servicezeit – ein System mehrere Tage nicht nutzen können. Der Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote und deren Bürgerfreundlichkeit ist dies grundsätzlich abträglich. Über eine Anpassung der für den Support verfügbaren Mittel sollte das BMBF daher mit den Ländern sprechen.

Unverständlich ist überdies, weshalb das BMBF die Servicezeiten, trotz ihrer zentralen Bedeutung, nicht als vorrangig ansieht. Entscheidend ist nicht die gegenwärtige Stabilität des Systems, sondern eine generelle Vorsorge für „Notfälle“. Sie können jederzeit und aus den verschiedensten Gründen auftreten. Mit Blick auf das Notfallkonzept sind angepasste Servicezeiten unabdingbar.

Unsere Empfehlung an das BMBF, sich regelmäßig über Störungen von BAföG Digital zu informieren, hat sich anderweitig erledigt. Die PKS informiert mittlerweile die Lenkungskeismitglieder über Störungen und deren Verlauf.

2.3 Probleme durch BAföG Digital im Vollzug

2.3.1 Sachverhalt

Statusanzeigen in BAföG Digital

Antragstellende können in BAföG Digital den Status ihres BAföG-Antrages unter „Mein Bereich“ einsehen. Bei Statusänderungen erhalten sie eine E-Mail, dass sich dieser verändert hat⁴⁷ und bekommen den aktuellen Status nach ihrer Anmeldung angezeigt.

Nach dem Absenden eines BAföG-Antrages werden den Antragstellenden in BAföG Digital der Status und die Übermittlungsdaten angezeigt. Sie erhalten auch eine Bestätigung per E-Mail mit ihrer Antrags-ID. Diesen Status (bei Entgegennahme des Antrags) setzt BAföG Digital.

⁴⁶ Nummer 3.3.4 SaaS-AGB, abrufbar unter https://www.fitko.de/fileadmin/fitko/produktmanagement/fit-store/FIT-Store_SaaS-Bereitstellungs-AGB_V2.0.pdf.

⁴⁷ Dies hat, laut BMBF, Datenschutzgründe.

Nach dem Abholen des Antrages durch das Fachverfahren des Amtes wechselt der Status auf „Antrag zugestellt“. Dieser Status wird durch das Amt oder dessen Fachverfahren gesetzt. Dies geschieht erst mit Verzögerung. Es gibt zunächst eine „**statuslose Zeit**“ nach dem Absenden eines Antrages. Hier kann es jederzeit systemseitig oder im Amt zu einem Stau der Datensätze von BAföG Digital kommen. Das Fachverfahren holt sie dann zunächst nicht ab. Dies war beispielsweise bei den Ausfällen von BAföG Digital zu Beginn des Wintersemesters 2022/23 der Fall.

Die Sachbearbeitenden sollen über das jeweilige Fachverfahren in BAföG Digital weitere Status setzen, beispielsweise „Nachfrage“ oder „Bescheidung“.

Sachbearbeitende nicht auskunftsfähig

Bei einem **Ausfall von BAföG Digital** erhalten die Antragstellenden Fehlermeldungen. Sie können sich dann nicht sicher sein, ob über BAföG Digital gestellte Anträge tatsächlich im Amt „angekommen“ sind. Rufen sie im Amt Osnabrück an, indem wir erhoben haben, sind die Sachbearbeitenden nicht auskunftsfähig. Grund ist, dass die Sachbearbeitenden keinen (lesenden) Zugriff auf die Inhalte von BAföG Digital haben. Sie können auch nicht auf die dortigen Konten/Anträge zugreifen. Einen Einblick in einen Antrag, haben die Ämter erst dann, wenn im Fachverfahren ein Förderfall angelegt worden ist. Im Amt Osnabrück geschieht das durch das zentrale Sekretariat. Zusätzlich müssen dort die Anträge ausgedruckt und den Sachbearbeitenden als Papierakte vorgelegt werden. Erst danach haben diese Kenntnis von einem Antrag und können Anruferinnen und Anrufern den Antragseingang bestätigen. Grund ist, dass die Sachbearbeitenden nur in ihren jeweiligen Fachverfahren an den zugestellten und eingelesenen Antragsdaten arbeiten. Nur über das jeweilige Fachverfahren können sie auch einen Status an BAföG Digital übermitteln oder Unterlagen abfragen oder nachfordern. Welche Möglichkeiten ihnen zur Verfügung stehen, ist vom jeweiligen Fachverfahren abhängig. Der mangelnde Zugriff der Sachbearbeitenden auf BAföG Digital wird vom BMBF mit datenschutzrechtlichen Vorgaben begründet.

Während der „**statuslosen Zeit**“ können Antragstellende in BAföG Digital nicht erkennen, ob ihr Antrag dem Amt zugestellt worden ist. Erst nach Setzen des Status durch das Fachverfahren im Amt ist dies ersichtlich. Bei Störungen von BAföG Digital oder bei Antragseingang am Wochenende/an Feiertagen kann das Setzen des Status mehrere Tage dauern. Auch dies verunsichert Antragstellende. Sie fragen deshalb teils mehrfach im Amt Osnabrück nach, ob ihr Antrag/ihre Unterlagen eingegangen sind. Teils wenden sie sich auch unmittelbar nach der Antragstellung mit **inhaltlichen Fragen** zu dem gestellten Antrag an das Amt Osnabrück, das aber noch nicht auskunftsfähig ist.

Folge ist in diesen Fällen, dass Antragstellende den Antrag oder die Nachweise erneut in BAföG Digital hochladen. Teils übersenden sie auch die Anträge (sicherheitshalber) ein zweites Mal per E-Mail oder per Post. Die Mitarbeitenden im Amt müssen dann alle von einer Person eingereichten Anträge zusammenführen. Sie müssen auch alle „Antragsversionen“ abgleichen. Der Grund der mehrfachen Übersendung ist für sie nicht erkennbar; also ob die antragstellende Person ggf. Eintragungen in den Anträgen geändert und sie deshalb

mehrfach übersandt hat oder ob Ursache hierfür technische Probleme oder der fehlende Status „Antrag zugestellt“ waren.

Automatisierte Hinweise von BAföG Digital

Auf der Internetseite von BAföG Digital heißt es: „Sie haben Ihren Antrag eingereicht? BAföG Digital informiert Sie über ... fehlende Angaben und Nachweise – per E-Mail und in Ihrem Bereich.“⁴⁸ Die Sachbearbeitenden erhalten diese Hinweise nicht. Sie können sich auch nicht in BAföG Digital über ergangene Hinweise informieren. Grund sind auch hier die fehlenden Leserechte sowie die mangelnden Zugriffsmöglichkeiten auf BAföG Digital und datenschutzrechtliche Bedenken.

Stellen die Sachbearbeitenden bei der Durchsicht der Unterlagen fest, dass ein Antrag unvollständig ist, so fordern sie die Antragstellenden deshalb (ebenfalls) auf, fehlende Nachweise vorzulegen. Die Sachbearbeitenden können hierzu über das Fachverfahren antragsbezogene Nachrichten (z. B. zu fehlenden Nachweisen) in BAföG Digital auslösen. Allerdings bieten nicht alle Fachverfahren diese Möglichkeit. Aufforderungen zu einem digital gestellten Antrag ergehen daher analog schriftlich, wenn die Sachbearbeitenden nicht über die Verfahren mit den Antragstellenden kommunizieren können. Eine direkte Kommunikation zwischen den Sachbearbeitenden und den Antragstellenden über BAföG Digital ist aktuell (noch) nicht möglich. Die Entwicklung einer erweiterten Kommunikationsschnittstelle ist, nach Angaben des BMBF, für die weitere Entwicklung von BAföG Digital vorgesehen. Für die Umsetzung gebe es aktuell aber keinen konkreten Zeitplan. Es müsse erst ermittelt werden, wie ein datenschutzrechtlich konformer Informationsaustausch möglich sei.

Antragstellende erhalten deshalb mehrfache Aufforderungen in gleicher Sache (von BAföG Digital und vom Amt). In der Folge reichen sie Unterlagen teils doppelt ein. Dies führte im Amt Osnabrück zu Mehraufwand (ausdrucken, zusammenführen aller eine Person betreffenden Eingänge, abgleichen usw.). Alternativ fragten Antragstellende im Amt nach den Gründen der mehrfachen Aufforderungen in gleicher Sache. Auch dies führte zu Mehraufwand.

Haben Antragstellende Nachfragen zu einem automatisiert von BAföG Digital versandten Hinweis und rufen sie deshalb im Amt Osnabrück an, so sind die Sachbearbeitenden auch hier zunächst nicht auskunftsfähig. Sie können Fragen solange nicht beantworten, bis ihnen die Papierakte vorliegt. Grund ist auch hier, dass sie die automatisiert von BAföG Digital versandten E-Mails/Nachrichten nicht erhalten und keine Lese- oder Zugriffsmöglichkeit haben.

⁴⁸ <https://www.bafoeg-digital.de/ams/BAFOEG> unter „Bearbeitungsstatus stets einsehen“.

2.3.2 Vorläufige Würdigung

BAföG Digital erweist sich für die Sachbearbeitenden mehr als Belastung, denn als Entlastung. Die vom BMBF selbst gesteckten Ziele (Zeitersparnis und Effizienzgewinne⁴⁹) werden aktuell nicht erreicht.

Die Belange der Ämter sind bei der Entwicklung von BAföG Digital offensichtlich vernachlässigt worden. Dass die Sachbearbeitenden von BAföG Digital „abgeschnitten“ sind, ist nicht nachvollziehbar und erschwert ihre Arbeit. Sie sind die ersten Ansprechpersonen für Antragstellende und damit die „Visitenkarte“ des BAföG. Unerklärlich ist deshalb, weshalb sie keinen (lesenden) Zugriff auf BAföG Digital haben und ihnen die von BAföG Digital automatisiert versandten Hinweise nicht zugeleitet werden. Eine datenschutzrechtliche Problematik erkennen wir insoweit nicht, wenn die Zugriffsmöglichkeiten auf den jeweiligen Antrag/Zuständigkeitsbereich beschränkt werden. Es handelt sich um Daten, die die Ämter regulär von BAföG Digital übermittelt bekommen oder um bloße Hinweise zu einem von ihnen zu bearbeitenden Antragsfall. Mithin um Daten mit denen die Sachbearbeitenden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ohnehin befasst sind.

Der aktuelle Zustand verursacht Mehraufwand bei Antragstellenden und Sachbearbeitenden. Eine Prozessoptimierung im Sinne von § 9 EGovG und den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen scheint im Vorfeld von BAföG Digital versäumt worden zu sein. Anders ist die fehlende Kommunikationsschnittstelle in BAföG Digital nicht erklärbar. Anders ist es auch nicht erklärbar, dass nicht alle Fachverfahren den Sachbearbeitenden elektronische Nachfragen bei den Antragstellenden ermöglichen. Im Interesse einer medienbruchfreien Gestaltung des Verfahrens ist eine direkte elektronische Kommunikationsmöglichkeit sowie eine (lesende) Zugriffsmöglichkeit auf die Inhalte von BAföG Digital für die Sachbearbeitenden unabdingbar. Auf digital eingehende Anträge mit Nachfragen per Post reagieren zu müssen, wirkt aus der Zeit gefallen. Eine ausreichende Steuerung sowie eine zureichende Wahrnehmung der Bundesaufsicht durch das BMBF erkennen wir nicht.

2.3.3 Empfehlung

Das BMBF sollte sich im Lenkungsreis für folgende Maßnahmen einsetzen:

- Einen (lesenden) Zugriff für die Sachbearbeitenden auf die Inhalte von BAföG Digital,
- die zeitgleiche Übermittlung der automatisiert von BAföG Digital versandten Hinweise an die Antragstellenden und an das zuständige Amt,
- die zügige Schaffung einer Kommunikationsschnittstelle sowie
- die Eröffnung der Möglichkeit für alle Fachverfahren, über BAföG Digital Nachrichten an Antragstellende zu übermitteln.

⁴⁹ Vgl. Tz. 2.1.

2.3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat angekündigt im Lenkungskreis Verbesserungen für die Kommunikation zwischen den Ämtern/Fachverfahren und BAföG Digital zu thematisieren. Den Kommunikationskanal zwischen den Ämtern und den Antragstellenden habe es bei der Planung der Roadmap für künftige Weiterentwicklungen als wichtigen Punkt benannt. Bereits geplant sei die Schaffung einer Kommunikationsschnittstelle. Hierüber könnten Ämter und Antragstellende künftig Nachrichten mittels verschlüsselter Kommunikation austauschen.

Zu dem von uns geforderten Lesezugriff hat das BMBF auf einen unverhältnismäßig hohen Aufwand verwiesen. Mit dem derzeitigen Entwicklungsbudget könne dieser nicht datenschutzkonform umgesetzt werden. Hierfür sei eine Neuentwicklung der Abfragestruktur der BAföG Digital Antragsdatenbank erforderlich. Zudem müsse ein Zuständigkeitsfinder eingebaut werden, damit nur amtseigene Daten zugänglich seien.

Eine Verbesserung sei aber durch die Einführung der E-Akte zu erwarten. Anträge könnten dann durch die Fachverfahren automatisiert quittiert und der zuständigen Sachbearbeitung zugewiesen werden. Das BMBF werde mit den Ländern über eine solche Ertüchtigung der Fachverfahren beraten.

2.3.5 Abschließende Würdigung

Unsere Empfehlung eines Lesezugriffs für die Sachbearbeitenden ist nicht umgesetzt worden. Er scheitert an dem von den Ländern bereitgestellten Budget. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Länder das Budget nicht für Arbeitserleichterungen aufstocken. Sie tragen, aufgrund der Bundauftragsverwaltung, auch die Kosten des Vollzugs. Fehlende technische Unterstützung der Sachbearbeitenden, wie vorliegend, kann bei ihnen einen dauerhaft höheren Personalaufwand und damit höhere Vollzugskosten zur Folge haben. Investitionen in die Entwicklung von BAföG Digital fallen demgegenüber nur einmalig an. Das BMBF sollte eine (vorübergehende) Erhöhung des Budgets gegenüber den Ländern thematisieren. Nur bei einer sachgerechten Digitalisierung können sich daraus Einspareffekte ergeben.

Nicht nachvollziehbar ist, wieso die nunmehr dargelegten technischen Erfordernisse (Neuentwicklung der Abfragestruktur bei der BAföG Digital Antragsdatenbank sowie der Einbau eines Zuständigkeitsfinders) nicht von vornherein in BAföG Digital vorgesehen waren. Dessen Entwicklung ist mit Bundesmitteln finanziert worden. Der Bund hätte eine anwenderfreundliche Lösung finanzieren/bereitstellen müssen, bevor er die Finanzierungsverantwortung für BAföG Digital an die Länder abgab.

Auf unsere Empfehlung zur zeitgleichen Übermittlung automatisierter Hinweise von BAföG Digital an die Antragstellenden und an das Amt, ist das BMBF nicht näher eingegangen. Wir gehen davon aus, dass es auch dies im Lenkungskreis bei den Verbesserungspotentialen der Kommunikation zwischen den Ämtern und BAföG Digital thematisieren wird. Ob die Empfehlung im Ergebnis umgesetzt wird, ist derzeit offen. Aufgrund des fehlenden Lesezugriffs ist

die zeitgleiche Übermittlung für eine effektive Digitalisierung aber unverzichtbar. Andernfalls hat auch dies dauerhaft Mehraufwand statt Einspareffekten zur Folge.

Die von uns empfohlene Kommunikationsschnittstelle ist in Planung. Wann sie tatsächlich umgesetzt wird, ist offen. Wir erwarten, dass das BMBF auf eine zügige Umsetzung hinwirkt. Es darf kein Dauerzustand sein, dass auf digital gestellte BAföG-Anträge mit postalischen Nachfragen reagiert wird. Der Medienbruch muss unverzüglich beseitigt werden.

Mit der Umsetzung der Kommunikationsschnittstelle erledigt sich anderweitig auch unsere Empfehlung zur Nachrichtenübermittlung mittels der Fachverfahren.

Die Einführung der E-Akte, auf die das BMBF als weitere Verbesserungsmöglichkeit hinweist, kann die aktuellen Defizite nicht beheben. Ihre bundesweite Verfügbarkeit wird noch Jahre dauern.⁵⁰ Ob sie die Einrichtung der Kommunikationsschnittstelle in jedem Amt „überholen“ wird, ist fraglich.

Wir halten alle Empfehlungen aufrecht.

3 Fehlende E-Akten

3.1 Einführung

E-Akten

Eine E-Akte ist eine elektronische Verwaltungsakte, die alle aktenrelevanten Dokumente enthält.⁵¹ Sie ersetzt die herkömmliche Papierakte. Nach § 6 Satz 1 EGovG sowie den entsprechenden Normen der Länder sollen Behörden ihre Akten elektronisch führen.

Die Länder sind für den Vollzug des BAföG verantwortlich und damit auch für die Einführung der E-Akte. Jedes Land entscheidet daher in seiner eigenen Zuständigkeit, ob es eine E-Akte einführt. Es entscheidet auch, ob sie speziell für das BAföG oder für die gesamte Landesverwaltung oder Teile hiervon eingerichtet wird.

⁵⁰ Dazu sogleich Tz. 3.

⁵¹ Nach der Gesetzesbegründung zu § 6 EGovG handelt es sich um „eine logische Zusammenfassung sachlich zusammengehöriger oder verfahrensgleicher Vorgänge und/oder Dokumente, die alle bearbeitungs- und aktenrelevanten E-Mails, sonstigen elektronisch erstellten Unterlagen sowie gescannten Papierdokumente umfasst und so eine vollständige Information über die Geschäftsvorfälle eines Sachverhalts ermöglicht.“ Vgl. Bundestagsdrucksache 17/11473, S. 37.

Ziele von BAföG Digital

In der Verwaltungsvereinbarung ist festgehalten:

„Durch die nutzerfreundliche Gestaltung des Online-Antragsassistenten sollen sich bei den Antragstellenden fehlerarme Anträge sowie eine Zeitersparnis ergeben. Bei den Ämtern für Ausbildungsförderung dürften sich durch fehlerarme Anträge ebenfalls Zeitersparnisse und Effizienzgewinne ergeben.“

Das BMBF hat in einer Pressemitteilung die Ziele des OZG und insbesondere von BAföG Digital ähnlich formuliert:

„Durch das neue Online-Tool ‚BAföG Digital‘ werden Schülerinnen, Schüler und Studierende zukünftig schneller eine Antwort auf ihren Antrag erhalten und die Ämter zudem Zeit bei der Bearbeitung sparen können. Bereits beim Ausfüllen des Antrags lassen sich nun Fehler vermeiden sowie Nachweise niedrigschwellig hochladen.“⁵²

3.2 Sachverhalt

Situation in den Ämtern

Die Zahl der Antragstellungen mittels BAföG Digital ist nach der Abschaffung des Schriftformerfordernisses sprunghaft angestiegen.⁵³ Dies wirkt sich massiv in den Ämtern aus. Der stellvertretende Generalsekretär des Deutschen Studierendenwerks (DSW) hat die Situation wie folgt beschrieben:⁵⁴

„Wir haben eine Papierflut ohne Ende ... Denn es wurde nur die Antragstellung digitalisiert. Die BAföG-Ämter der Studierendenwerke müssen die online eingereichten Anträge ausdrucken und Papierakten anlegen. Und bei jeder Online-Änderung durch den Antragsteller muss das BAföG-Amt den geänderten Antrag wieder ausdrucken, das heißt, wir haben eine Papierflut und eine Drucklast nach einem online eingereichten Antrag ohne Ende. Das ist Digitalisierung ad absurdum. Wir sind fassungslos und können es nicht nachvollziehen, dass bei der Digitalisierung des BAföG nur der E-Antrag umgesetzt wurde, nicht aber die E-Akte und der E-Bescheid ...“

⁵² Pressemitteilung 158/2020 des BMBF vom 26. Oktober 2020, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/neuer-online-antrag-wird-zugang-zum-bafoeg-erleichtern.html>.

⁵³ Tz. 2.1.

⁵⁴ Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft vom 4. August 2022, Interview mit dem Stellvertretenden Generalsekretär, abrufbar unter <https://www.iwd.de/artikel/interview-wir-haben-eine-papierflut-ohne-ende-554300/>.

Bereits in seiner Stellungnahme zum 27. BAföGÄndG vom 23. März 2022 hatte das DSW auf die Folgen von BAföG Digital hingewiesen:

„Eine E-Akte ist in der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zu ‚BAföG Digital‘ nicht vorgesehen ... Bis dahin herrscht in den BAföG-Ämtern ‚Land unter‘, denn während bisher die Antragstellerinnen und Antragsteller ausgedruckte Anträge für die Papierakte liefern mussten, müssen jetzt die BAföG-Ämter die digitalen Anträge für die Papierakten mit identischem Aufwand ausdrucken. Der Aufwand hat sich lediglich 1:1 von den Studierenden auf die BAföG-Ämter verlagert – bei gleichem Personalschlüssel bzw. Fallkostenpauschale der Ämter ... Die Studierenden merken davon nichts. Sie sehen nur die schicke digitale Antragsoberfläche und gehen deshalb sogar von einer schnelleren Bearbeitung aus – ein Trugschluss ... Darauf sind die BAföG-Ämter nicht vorbereitet.“⁵⁵

Vergleichbare Feststellungen trafen wir bei unseren örtlichen Erhebungen im Amt Osnabrück. Die mit BAföG Digital oder per E-Mail übermittelten Anträge drucken dort die Mitarbeitenden des Sekretariats aus und heften sie in herkömmlichen Papierakten ab. Sodann leiten sie diese an die Sachbearbeitenden weiter. In den Büros der Sachbearbeitenden sind Wände komplett mit deckenhohen Aktenregalen zugestellt. Einen kleinen Ausschnitt hiervon zeigt die nachstehende Abbildung:

⁵⁵ Stellungnahme des DSW zum Referentenentwurf des 27. BAföGÄndG, S. 24, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/27-bafoegaendg-stellungnahme-dsw.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Abbildung 3

Das „Ende“ von BAföG Digital – Papierakten für digital gestellte BAföG-Anträge zu Beginn des Wintersemesters 2022/23

In Regalen werden Papierakten mit digital gestellten BAföG-Anträgen aufbewahrt.



Grafik: Foto Bundesrechnungshof (Nutzung mit Zustimmung des Amtes Osnabrück).

Aufgrund der Menge der zu fertigenden Ausdrucke gab es im Amt Osnabrück Überlegungen einen leistungsfähigeren Drucker anzuschaffen. Aus anderen Ämtern ist bekannt, dass die Drucklast dort so hoch ist, dass dafür eigens zusätzliches Personal eingestellt werden musste, um digitale Anträge auszudrucken; teilweise kam es zu Papiermangel.⁵⁶ Dies wirkt sich auch auf die Bearbeitungszeiten der BAföG-Anträge aus. Studierende berichten, dass sie seit Monaten auf ihr Geld warten.⁵⁷

Ein Amt hat auf seiner Internetseite mit folgendem Hinweis auf die Situation reagiert:

„Wir wissen, dass ihr dringend auf den Bescheid eures BAföG-Antrags und die finanzielle Unterstützung wartet. Wie in vielen anderen Studierendenwerken gibt es leider auch bei uns verlängerte Bearbeitungszeiten bei den BAföG-Anträgen. Wir versuchen alles, um die noch nicht entschiedenen Anträge möglichst schnell zu bearbeiten, damit ihr das Geld bekommt! Es gibt mehrere Gründe für die Verzögerung, in erster Linie sind sie aber auf einen erhöhten Bearbeitungsaufwand in diesem Jahr zurückzuführen. Dass die Anträge online gestellt und Unterlagen ins System geladen werden können, ist super für euch Antragstellerinnen und

⁵⁶ <https://www.tagesschau.de/investigativ/funk/studenten-bafoeg-digitalisierung-buerokratie-101.html>;
<https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/bafoeg-digitalisierung-langes-warten-100.html>.

⁵⁷ <https://www.tagesschau.de/investigativ/funk/studenten-bafoeg-digitalisierung-buerokratie-101.html>.

Antragsteller. Die Arbeit im Studentenwerk vereinfacht es leider noch nicht so sehr. Denn uns fehlt bislang eine ‚E-Akte‘, so dass wir weiterhin analog mit Papier arbeiten ...“⁵⁸

Als Hauptursache für die derzeitige Situation in den Ämtern hat auch das BMBF die fehlende E-Akte ausgemacht. Nach seiner Auffassung muss die Digitalisierung des Backends nun schnell umgesetzt werden. Es hatte erstmals mit Schreiben der Ministerin vom 16. Mai 2022 an die Länder appelliert, Projekte zum Einführen der E-Akte anzustoßen. Mit Schreiben vom 11. Oktober 2022 hat diese die Länder noch einmal aufgefordert, „die Digitalisierung der Arbeitsabläufe in den Ämtern weiter voranzutreiben und das Erfolgsmodell ‚BAföG Digital‘ durch die Einführung der E-Akte entscheidend zu verbessern“. Seine Rolle sieht das BMBF grundsätzlich als passiv und zuschauend an. Es beabsichtigt, die „Projekte wohlwollend zu begleiten und ggf. per Öffentlichkeitsarbeit zu würdigen“. Eine finanzielle Unterstützung lehnt es ab. Für das BMBF ist bereits die Digitalisierung des Frontends ein Erfolg.

Einführung von E-Akten in den Ämtern

Der Planungsstand in den Ländern zu E-Akten ist bisher zweimal abgefragt worden. Zunächst hat die PKS auf Initiative des BMBF am 29. November 2021 bei den Ländern den Einführungsstand der E-Akten abgefragt. Ergebnis war, dass nur ganz vereinzelt Ämter bereits eine E-Akte hatten. Eine weitere Abfrage des BMBF im April/Mai 2023 aus Anlass unserer Prüfung ergab, dass viele Länder sukzessive ab dem Jahr 2024 E-Akten einführen wollen. Konkrete Jahresangaben sind den meisten Ländern nicht möglich. Die Einführung ist von den technischen und finanziellen Möglichkeiten abhängig. Dabei unterscheidet sich die Herangehensweise von Land zu Land. Die Länder Sachsen-Anhalt und Hessen haben, gemeinsam mit ihrem Fachverfahrenshersteller, im Jahr 2023 Pilotprojekte zur Einführung der E-Akte in ausgewählten Ämtern gestartet. Sie sollen bis Ende des Jahres 2023 abgeschlossen sein. Mehrere Länder wollen die in diesen Pilotprojekten entwickelte E-Akte für alle Ämter übernehmen. Andere Länder unterscheiden zwischen den Ämtern. Beispielsweise soll für das Studierenden-BAföG die E-Akte der Pilotprojekte übernommen werden. Hingegen sollen die für das Schülerinnen- und Schüler-BAföG zuständigen Kommunen selbst über E-Akten in ihrem Zuständigkeitsbereich entscheiden können. Gründe hierfür werden nicht genannt. Verschiedentlich haben Länder auch noch keine Entscheidung über das Einführen von E-Akten getroffen. Sie warten unter anderem die Ergebnisse der Pilotprojekte in Sachsen-Anhalt und Hessen ab, um diese in ihre eigenen Entscheidungsprozesse zu E-Akten einfließen zu lassen. Andere Länder planen nicht die in den Pilotprojekten entwickelte E-Akte zu nutzen. Hintergrund ist, dass beide Pilotprojekte das Fachverfahren eines bestimmten Herstellers nutzen, diese Länder aber eines der beiden anderen gebräuchlichen Fachverfahren einsetzen. Ein Land hat bereits damit begonnen landesweit eine einheitliche E-Akte auszurollen. In diesem Land hat zudem ein für Studierende zuständiges BAföG-Amt bereits in Eigenregie eine E-Akte entwickeln lassen und eingeführt, allerdings ohne Schnittstelle zum Fachverfahren.⁵⁹ Auch

⁵⁸ <https://stw-on.de/en/news/wann-kommt-mein-baf%C3%B6g>.

⁵⁹ <https://www.akafoe.de/unternehmen/presse/newsdetails/akafoe-fuehrt-e-akte-ein>.

die Studierendenwerke Karlsruhe und Stuttgart⁶⁰ nutzen bereits E-Akten für das BAföG. Die zuständige Oberste Landesbehörde hat den Einführungsprozess beim Studierendenwerk Karlsruhe als aufwendig, langwierig und kostenintensiv beschrieben. Auch beim Studierendenwerk Stuttgart dauerte die Einführung mehrere Jahre. Es hatte im Jahr 2017 ein Projekt zur Einführung der E-Akte gestartet. Erst im September 2020 hat es die E-Akte final eingeführt.⁶¹ Angaben zum Fortbestand amtsinterner Lösungen nach Ausrollen landesweiter E-Akten enthalten die uns vom BMBF übermittelten Abfrageergebnisse nicht.

Die Einzelheiten je Land ergeben sich aus der Anlage 1 zu dieser Prüfungsmitteilung.

Kompatibilität/Aktentausch der E-Akten zwischen den Ämtern

Ungeklärt ist, ob künftig die E-Akten zwischen den Ämtern übertragbar sind, wenn ein Geförderter beispielsweise die Ausbildungsstätte wechselt. Derzeit scheitert, nach Auskunft des BMBF, ein bundesweiter elektronischer „Aktentausch“ an fehlenden und sicheren Übertragungswegen. Eine bundesweite Kompatibilität/Übertragbarkeit sei durch das bloße Einführen von E-Akten in den Ländern noch nicht gegeben. Um den Aktentausch zwischen den verschiedenen Fachverfahrensherstellern zu ermöglichen seien eine gemeinsame Schnittstelle und ein gemeinsames Austauschformat erforderlich. Beides sei bislang noch nicht vorhanden. Auf der Entwicklungsagenda für BAföG Digital stehe die Umsetzung des Standards „XBAföG“ für die Antragstellung. Es wolle gemeinsam mit den Ländern prüfen, ob sich dieser Standard auch als Austauschformat für die Übertragung von E-Akten nutzen lasse. Alternativ könne auch ein Aktentausch zwischen den Ländern eines bestimmten Fachverfahrensherstellers eingerichtet werden. Dies werde derzeit von einem Fachverfahrenshersteller geprüft und ggf. von Land zu Land und nicht über eine zentrale Plattform eingerichtet.

Das DSW hatte bereits im Jahr 2019 für das BAföG eine einheitliche bundesweite E-Akte gefordert. Es hatte auf die Problematik beim Hochschulwechsel in andere Länder hingewiesen: In den 16 Ländern stünden derzeit Fachverfahren von drei verschiedenen Anbietern zur Verfügung. Daten sollten deshalb zumindest per Schnittstelle in andere landesspezifische Fachverfahren übernommen werden können. Derzeit sei dies nicht möglich, da sich die drei Anbieter nicht auf eine gemeinsame Schnittstelle einigen könnten.⁶²

⁶⁰ <https://www.studierendenwerk-stuttgart.de/ueber-uns/presse/pressemitteilungen/mitteilung/antragsassistent-bafoeg-digital-jetzt-auch-in-baden-wuerttemberg>.

⁶¹ <https://www.studierendenwerk-stuttgart.de/ueber-uns/presse/pressemitteilungen/mitteilung/antragsassistent-bafoeg-digital-jetzt-auch-in-baden-wuerttemberg>.

⁶² <https://www.studierendenwerke.de/beitrag/stellungnahme-zum-entwurf-eines-e-government-gesetzes-nrw>.

3.3 Vorläufige Würdigung

Die Verwaltungspraxis beim BAföG wird von einem Medienbruch dominiert. Das Ausdrucken elektronisch eingereichter Anträge, um sie in einer Papierakte in einem Regal aufzubewahren, ist Digitalisierung „ad absurdum“, wie es das DSW zutreffend formuliert hat. Es kommt zu einer „medialen Doppelung“. Digital eingehende Dokumente müssen vor der Sachbearbeitung zunächst materialisiert (ausgedruckt) werden.⁶³ Denn mit BAföG Digital ist allein das OZG umgesetzt worden. Nur das Frontend, also der Antrag, ist deshalb digitalisiert worden. Das Backend, also die sich anschließende Bearbeitung im Amt, ist ausgeklammert worden, weil es in den Kompetenzbereich der Länder fällt. Ebenso werden, mangels Umsetzung, Bescheide weiterhin in Papierform übersandt. Folge ist von Anbeginn an ein „digitaler Fleck“ (Antragstellung) zu Beginn eines im Übrigen nicht durchgängig digitalisierten Verwaltungsprozesses.

Eine verzögerte Antragsbearbeitung und damit längere Ungewissheit bei den Antragstellenden über die ihnen zustehenden Leistungen sind die Folge. Hinzu tritt der Mehraufwand an Zeit, Material und Personalressourcen in den Ämtern durch das Ausdrucken und Führen der Papierakten. Dies steht im Widerspruch zu den Festlegungen im 27. BAföGÄndG. Der Wegfall des Schriftformerfordernisses führt – entgegen dem Gesetzentwurf – beim Erfüllungsaufwand nicht zu der angekündigten Ersparnis. Der Aufwand ist mindestens ebenso hoch, wenn nicht noch höher als zuvor.

Die Länder sind zwar grundsätzlich für das Einführen von E-Akten zuständig. Dies rechtfertigt aber nicht die vom BMBF bisher eingenommene weitgehend passive Rolle. Ihm obliegt die Bundesaufsicht. Als es begann, das OZG umzusetzen, hätte es bereits den Gesamtprozess des BAföG, von der Antragstellung bis zur Verbescheidung im Blick haben müssen. Es hätte in diesem Zusammenhang frühzeitig bei den Ländern die Einführung von E-Akten in den Ämtern einfordern müssen. Wie die Beispiele zeigen, dauert dieser Prozess längere Zeit. Der Appell an die Länder, zweieinhalb Monate vor Inkrafttreten des 27. BAföGÄndG und über ein halbes Jahr nach Beginn des bundesweiten Wirkbetriebs von BAföG Digital, Projekte zum Einführen von E-Akten anzustoßen, war deutlich zu spät. Es fehlt an einer zeitgerechten Prozessoptimierung im Sinne der E-Governmentgesetze des Bundes und der Länder.

Bezeichnend für die weitgehend passive Rolle des BMBF ist auch, dass die erste Abfrage bei den Ländern zum Planungsstand der E-Akten erst nach Beginn des bundesweiten Wirkbetriebs von BAföG Digital und die zweite Abfrage erst anlässlich unserer Prüfung stattfand. Als Bundesaufsicht muss sich das BMBF aber frühzeitig und regelmäßig über wesentliche Vollzugsfragen informieren. Es hätte zudem im Vorfeld des 27. BAföGÄndG die Folgen des Wegfalls des Schriftformerfordernisses für die Ämter bedenken müssen. Stattdessen hat es die Hinweise des DSW im Gesetzgebungsverfahren zur Lage in den Ämtern ignoriert.

⁶³ Denkhaus/Richter/Borstelmann, E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz, Kommentar, München 2019, § 5 EGovG, Randnummer 3.

Inwieweit die Länder tatsächlich E-Akten einführen werden ist offen. Insbesondere in Ländern in denen keine landeseinheitliche Planung besteht, kann sich dies schwierig gestalten. Hier kann es innerhalb eines Landes dazu kommen, dass nicht alle (kommunalen) Ämter für das BAföG über E-Akten verfügen. Auch wenn dies möglicherweise mit Rücksicht auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie⁶⁴ entschieden worden ist, so ist es nicht hinnehmbar. Medienbrüche sollten grundsätzlich vermieden werden. Um einen weiteren digitalen „Flickenteppich“ zu vermeiden, muss sich das BMBF regelmäßig von den Ländern über den Stand der Einführung der E-Akten (je Amt) berichten lassen. Dies schafft die nötige Transparenz und baut mittelbar Handlungsdruck auf.

Die Antworten der Länder zum aktuellen Planungsstand bei E-Akten zeigen deutlich die Grenzen der Digitalisierung im föderalen Bundesstaat auf. Die Digitalisierung findet ihre Grenze am Zuständigkeitsbereich der Länder. Davor (Antragstellung) und danach (Bescheidung – soweit bereits entwickelt) können die nach dem Einer-für-Alle-Prinzip entwickelten IT-Lösungen bundesweit eingesetzt werden. Ohne eine vollständige Digitalisierung des dazwischen liegenden Verwaltungsprozesses können aber die damit beabsichtigten Effekte nicht erzielt werden. Im Bereich der Bundesauftragsverwaltung ist der aktuelle Ansatz, der sich rein auf das Anbieten von Verwaltungsleistungen beschränkt, damit nicht nachhaltig. Medienbrüche sind die Folge. Dieser Zustand und der damit verbundene Aufwand können, je nach Land und/oder Amt über Jahre andauern. Eine kurzfristige Lösung ist für einen Teil der Ämter nicht in Sicht. An der Konzentration auf das Frontend, wie sie im OZG vorgesehen und damit Grundlage von BAföG Digital ist, scheitert die Digitalisierung. Ohne ein digitalisiertes Backend ist das Frontend aber wertlos. Die beabsichtigten Effektivitätsgewinne, wie eine schnellere Bearbeitung, treten nicht ein.

Zu einer vollständigen und medienbruchfreien Digitalisierung des BAföG gehört zudem, dass die E-Akten der Länder untereinander übertragbar sind. Wechseln Geförderte in ein anderes Land, so müssen sie die E-Akte „mitnehmen“ können. Ansonsten würde jeder Schul- oder Hochschulwechsel zu Mehraufwand führen und wiederum die Digitalisierung ad absurdum führen. Gemeinsame Schnittstellen und/oder ein gemeinsames Austauschformat sind hierfür unabdingbar. Dies darf nicht an den verschiedenen Fachverfahren der Länder scheitern. Es darf auch nicht daran scheitern, dass vereinzelt Ämter bereits in Eigenregie E-Akten eingeführt haben oder einzelne Ämter keine E-Akte haben. Auch dies muss das BMBF als Bundesaufsicht im Blick behalten und auf eine alsbaldige Lösung hinwirken.

3.4 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF die Entwicklung der E-Akten und deren Einführung in den Ländern im BAföG aktiv und moderierend begleitet. Dazu gehöre

⁶⁴ Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz.

- eine kontinuierliche Information über den Stand der Planung und Umsetzung beim Studierenden-BAföG und beim Schülerinnen- und Schüler-BAföG, durch Etablieren einer regelmäßigen Berichtspflicht der Länder,
- Sicherstellen eines regelmäßigen Erfahrungsaustauschs der Länder,
- Information über bereits gebräuchliche E-Akten und deren Weiternutzung sowie
- Einfordern der Übertragbarkeit der E-Akten (Schnittstellen und/oder Austauschformat) zwischen allen Ämtern.

Wir haben auch erwartet, dass das BMBF weiterhin auf eine rasche Einführung der E-Akte in allen Ämtern, auch bei den Kommunen, drängt.

Mit Blick auf eine mögliche Digitalisierung anderer Verwaltungsleistungen haben wir dem BMBF empfohlen, das Digitalisieren von Frontend und Backend gemeinsam voranzutreiben.

3.5 Stellungnahme

Das BMBF hat unsere Auffassung geteilt, dass die fehlende E-Akte ein Problem ist. Digitale Anträge müssten ausgedruckt und zur „führenden“ Papierakte genommen werden. Es sei von Anfang an absehbar gewesen, dass die für die OZG-Umsetzung eingesetzten Bundesmittel nur für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stehen würden. Ein Zuwarten mit der Digitalisierung des Frontends bis zur Einführung der E-Akte in der BAföG-Verwaltung (Backend) sei angesichts des Zeithorizonts und des Ziels der Leuchtturmprojekte keine gangbare Alternative gewesen. Die sich hieraus aktuell noch immer ergebenden Problemen seien im Übergangszeitraum unvermeidbar.

Das BMBF befinde sich seit dem Jahr 2022 mit den Ländern in intensiven Gesprächen zur Einführung der E-Akte. Deren Notwendigkeit sei allen Beteiligten bereits bei der Einführung von BAföG Digital klar gewesen. Verfassungsrechtlich seien die Länder dafür verantwortlich, weil dies den Verwaltungsvollzug betreffe. Das BMBF habe nicht sofort den Druck auf die Länder erhöht, weil es von einem Eigeninteresse der Länder an der zügigen Einführung der E-Akte ausgegangen sei. Infolge einer Sachstandabfrage Ende des Jahres 2021 habe es davon erfahren, dass keine Fortschritte bei der Digitalisierung des Backends zu verzeichnen waren. Daraufhin habe das BMBF im Jahr 2022 die Länder zweimal mit Schreiben der Bundesministerin aufgefordert, die Einführung der E-Akte nunmehr zügig voranzutreiben.

Es werde auch weiterhin die zügige Einführung der E-Akte fordern. Zu diesem Zweck führe es Gespräche mit den Ländern. Auch die länderübergreifende Kompatibilität der E-Akten sei dort ein wichtiges Anliegen. Eine Aussprache in der Sitzung der Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung (OBLBAfö) im November 2023 habe ergeben, dass zeitnah nicht mit einer flächendeckenden Einführung der E-Akte zu rechnen sei. Die beiden Pilotprojekte liefen planmäßig. Der flächendeckende Rollout in weitere Ämter der beiden Pilotländer werde jedoch noch Zeit in Anspruch nehmen. Die übrigen Länder hätten noch keine konkrete zeitliche Perspektive zur Einführung der E-Akte nennen können.

3.6 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMBF geht nicht konkret auf unsere Empfehlungen ein. Sie legt vorrangig die Gründe für die aktuelle Situation dar. Sie bestätigt auch, dass es weder kurz- noch mittelfristig bundesweit E-Akten im BAföG geben wird. Der Medienbruch wird in vielen Ämtern voraussichtlich noch lange Zeit bestehen bleiben. Die von der Digitalisierung erhofften Einsparungen lassen sich so zunächst nicht erzielen. Umso wichtiger ist es, dass das BMBF unseren Empfehlungen folgt und die Entwicklung der E-Akten und deren Einführung in den Ländern im BAföG aktiv und moderierend begleitet und sich regelmäßig von den Ländern über den Umsetzungsstand berichten lässt. Nur so kann, seitens des BMBF, der notwendige Handlungsdruck aufgebaut werden. Die Behandlung in der OBLBAfö-Sitzung war hierzu ein erster Schritt. Ob dies fortgesetzt wird ist offen. Die Sitzungen finden zudem in der Regel nur einmal jährlich statt. Angesichts der Wichtigkeit der Thematik ist ein regelmäßigerer und kürzerer Zeitabstand zur Informationsgewinnung und zum Austausch geboten.

Unsere Kritik am Gesamtprozess der Entwicklung von BAföG Digital wird durch die Stellungnahme bestätigt. Nicht nachvollziehbar ist, dass sich das BMBF erst seit dem Jahr 2022 in intensiven Gesprächen mit den Ländern über die Einführung von E-Akten befindet. Bereits parallel zur Entwicklung von BAföG Digital hätten solche Gespräche geführt werden müssen. Allen Beteiligten musste klar sein, dass eine Umstellung von Papierakten auf E-Akten einen erheblichen Aufwand verursacht, der nicht kurzfristig zu bewältigen ist. Das BMBF hätte alles dafür tun müssen, dass der „Übergangszeitraum“ schnellstmöglich beendet wird.

Ob das BMBF unsere weiteren Empfehlungen aufgegriffen hat, geht aus der Stellungnahme nicht hervor. Dies betrifft zunächst die Frage, ob sich das BMBF über bereits gebräuchliche E-Akten und deren Weiternutzung informiert hat. Es fehlt auch an Angaben, ob und wie künftig die Übertragbarkeit der E-Akten sichergestellt werden soll, welche Pläne es ggf. dazu gibt und wie sich das BMBF hier einbringt. Der bloße Verweis auf laufende Gespräche, in denen dies als wichtiges Anliegen gesehen wird, ist nicht aussagekräftig mit Blick auf die Zielerreichung.

Zu unserer Empfehlung, künftig das Frontend und das Backend gemeinsam zu digitalisieren, behalten wir uns Prüfungen anderer OZG-Leistungen vor. Hierauf ist das BMBF in seiner Stellungnahme ebenfalls nicht eingegangen.

Wir halten unsere Empfehlungen aufrecht.

4 Keine Barrierefreiheit von BAföG Digital und „www.bafög.de“

4.1 Einführung

Auszubildende haben einen Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem BAföG für eine ihrer Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung.⁶⁵ Sie dürfen nicht aufgrund einer Behinderung benachteiligt werden.⁶⁶

Für den barrierefreien, digitalen Zugang zu BAföG-Informationen und BAföG-Leistungen (Antragstellung) ist, je nach Betreiber der Internetseite, Bundes- oder Landesrecht maßgebend:

- Auf Bundesebene, also z. B. für die Internetseiten des BMBF, gelten die Regelungen des Behindertengleichstellungsgesetzes Bund (BGG Bund).
- Für BAföG Digital, das zentral für alle Länder vom Land Sachsen-Anhalt betrieben wird,⁶⁷ ist das Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt - BGG LSA) verbindlich. Grund ist, dass der Antragsassistent über eine eigens hierfür eingerichtete Internetseite („<https://www.bafoeg-digital.de>“) bundesweit zentral vom Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt betrieben wird. Laut der Internetseite von BAföG Digital wird gleichwohl angestrebt, einheitliche rechtliche Standards zu nutzen. Ziel sei es, die auf Bundesebene geltenden Anforderungen umzusetzen. Dies soll einen deutschlandweiten Einsatz ermöglichen.⁶⁸

Nach beiden Gesetzen sind unter anderem Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen sowie Kommunikationseinrichtungen barrierefrei zu gestalten. Sie müssen für alle Nutzenden in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sein. Es genügt aber, wenn ein Zugang mit den einer möglichen Behinderung entsprechenden Hilfsmitteln möglich ist.⁶⁹ Öffentliche Stellen⁷⁰ sind deshalb verpflichtet ihre Websites und

⁶⁵ § 1 BAföG.

⁶⁶ Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz.

⁶⁷ Tz. 2.1.

⁶⁸ <https://www.bafoeg-digital.de/ams/content/BAFOEG/erklaerung-zur-digitalen-barrierefreiheit.xhtml>.

⁶⁹ § 4 BGG Bund und § 5 BGG LSA; Denkhaus/Richter/Borstelmann, E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz, Kommentar, München 2019, § 16 EGovG, Randnummer 16.

⁷⁰ Siehe dazu die Definition in § 12 BGG Bund und in § 16 BGG LSA.

mobilen Anwendungen barrierefrei zu gestalten,⁷¹ um allen Personen die Nutzung von Onlineangeboten zu ermöglichen.

Sie müssen auf ihren Internetseiten oder mobilen Anwendungen auch eine Erklärung zur Barrierefreiheit veröffentlichen.⁷² Diese muss unter anderem Angaben zu nicht barrierefreien Inhalten enthalten. Daneben sind auch Gründe für eine nicht barrierefreie Gestaltung und mögliche barrierefreie Alternativen anzugeben.⁷³

Auch nach § 16 EGovG sowie den entsprechenden Normen der Länder sollen Behörden die barrierefreie Ausgestaltung der elektronischen Kommunikation und die Verwendung elektronischer Dokumente in angemessener Form gewährleisten.

Ebenso verpflichtet § 3 OZG den Bund und die Länder, den Nutzenden ihrer Verwaltungsportale einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen bereit zu stellen.

4.2 Sachverhalt

BAföG Digital

Das BMBF hat in einer gemeinsamen Sitzung von Bund und Ländern im Oktober 2020 mitgeteilt, dass die Barrierefreiheit von BAföG Digital sichergestellt sei. Auch auf der Internetseite von BAföG Digital heißt es mit Datum 8. Februar 2023 unter „Neuigkeiten“:

„BAföG Digital ist ab jetzt barrierefrei zugänglich und geht dabei über die gesetzlichen Anforderungen des Landes Sachsen-Anhalt hinaus.“⁷⁴

In der Barrierefreiheitserklärung auf der Internetseite von BAföG Digital wird gleichwohl darauf hingewiesen, dass die Seite nur zum Teil barrierefrei sei. Eine vollständige Überprüfung der Internetseite „BAföG Digital“ habe zudem noch nicht stattgefunden. Die Überwachungsstelle des Landes Sachsen-Anhalt (Überwachungsstelle) für die Barrierefreiheit von Informationstechnik habe im Mai und Juni 2022 vielmehr nur einen Teilbereich der gesetzlichen Anforderungen sowie eine begrenzte Anzahl von Menüpunkten (vereinfacht) geprüft.⁷⁵

⁷¹ § 12a Absatz 1 BGG und § 16a Absatz 1 BGG LSA. Vgl. zu den Anforderungen im Einzelnen für den Bund die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) und für das Land Sachsen-Anhalt die Verordnung zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen durch öffentliche Stellen in Sachsen-Anhalt (Behindertengleichstellungsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt – BGGVO LSA).

⁷² § 12b BGG Bund und § 16b BGG LSA.

⁷³ § 12b Absatz 2 Nummer 1 BGG Bund und § 16b Absatz 2 Nummer 1 BGG LSA.

⁷⁴ <https://www.bafog-digital.de/ams/BAFOEG>.

⁷⁵ <https://www.bafog-digital.de/ams/content/BAFOEG/erklaerung-zur-digitalen-barrierefreiheit.xhtml>.

Die Barrierefreiheitserklärung auf der Internetseite von BAföG Digital beruht auf dem Prüfergebnis der Überwachungsstelle.⁷⁶ Sie listet (mit Stand 7. Dezember 2022) 21 Mängel auf. Zu 17 Mängeln ist als „Stand der Anpassung“ angegeben: „Beanstandeter Punkt wird zeitnah behoben.“ Bei einem Mangel ist kein Anpassungsstand angegeben, bei weiteren drei lautet die Angabe „umgesetzt“. Einer dieser Mängel war die Erklärung zur Barrierefreiheit selbst. Sie ist, wie die beiden anderen Punkte (ein Navigations- und Gebärdensprachenvideo sowie ein Hinweis zum Nutzen in leichter Sprache), erst zum 30. November 2022 in die Internetseite aufgenommen worden. Noch zu beheben ist beispielsweise der Punkt „Formblätter bzw. PDF-Dateien sind nicht barrierefrei“.⁷⁷

Gründe für die aktuell nicht barrierefreie Gestaltung bestimmter Inhalte und mögliche barrierefreie Alternativen werden auf der Internetseite nicht genannt.

Informationsseite des BMBF zum BAföG

Das BMBF selbst betreibt eine Informationsseite zum BAföG („www.bafög.de“). Interessierte erhalten dort Informationen zu den Leistungen, den Antragsvoraussetzungen und zur Antragstellung. Es finden sich auch Hinweise zu den zuständigen Ämtern. Ebenso sind die bundesweiten Formblätter abrufbar. In der dortigen Erklärung zur Barrierefreiheit, Stand 3. Februar 2022, heißt es, dass die Bewertung der Barrierefreiheit zu einem späteren Zeitpunkt durch ein Prüfinstitut vorgenommen wird. Die Bundesregierung gab in der Antwort zu einer Kleinen Anfrage gleichwohl an, dass die Seite „www.bafög.de“ barrierefrei sei.⁷⁸

4.3 Vorläufige Würdigung

Das BAföG soll einen gleichmäßigen Zugang zu hochwertiger Bildung sichern. Das Aufsuchen eines Amtes zwecks Antragstellung kann für Bürgerinnen und Bürger, je nach der Lage des Amtes und/oder einer möglichen Behinderung nur schwer möglich sein. Digitale Behördenangebote ermöglichen hingegen allen Nutzenden einen leichteren Zugang zu Verwaltungsleistungen. Gerade für Personen mit Behinderungen ist damit ein barrierefreier Zugang unverzichtbar, um ihre Teilhabe zu gewährleisten. Dies ist bei der Konzeption von BAföG Digital missachtet worden. Der Antragsassistent ist erst mehr als ein Jahr nach Start des bundesweiten Wirkbetriebs in Teilen barrierefrei ausgestaltet worden. Weitere Schritte stehen noch aus. Die Entwicklungs- und die Pilotphase sind hierfür nicht genutzt worden. Die Aussage des BMBF aus dem Jahr 2020, dass die Barrierefreiheit von BAföG Digital sichergestellt sei, sowie der Hinweis auf der Internetseite von BAföG Digital unter „Neuigkeiten“ erweisen sich vor diesem Hintergrund als falsch.

⁷⁶ <https://www.bafög-digital.de/ams/content/BAFOEG/erklaerung-zur-digitalen-barrierefreiheit.xhtml>.

⁷⁷ <https://www.bafög-digital.de/ams/content/BAFOEG/erklaerung-zur-digitalen-barrierefreiheit.xhtml>.

⁷⁸ Bundestagsdrucksache 20/7344, Anlage zu Frage 14.

Offen ist, ob tatsächlich nur die 18 Mängel, die in der Barrierefreiheitserklärung als nicht behoben gelistet sind, bei BAföG Digital bestehen. Eine vollständige Überprüfung hat noch nicht stattgefunden. Angesichts der Wichtigkeit barrierefreier Angebote für eine inklusive Gesellschaft ist das nicht nachvollziehbar. Ebenso wenig nachvollziehbar ist, dass auch die Erklärung zur Barrierefreiheit selbst erst mehr als ein Jahr nach Start des bundesweiten Wirkbetriebs von BAföG Digital dort eingestellt worden ist. Sie sollte eine Selbstverständlichkeit und bereits ab dem erstmaligen Online-Stellen einer Internetseite oder – bei Leistungsangeboten – mit Beginn des Wirkbetriebs verfügbar sein. Nicht hinnehmbar ist zudem, dass Gründe für die nicht barrierefreie Gestaltung bestimmter Inhalte und mögliche barrierefreie Alternativen, entgegen den gesetzlichen Vorgaben, nicht genannt werden.

Vergleichbares gilt für die Internetseite „www.bafög.de“ des BMBF. Sie ist für Informationen über das BAföG und damit für einen ersten Zugang zu den Leistungsangeboten gedacht. Dennoch hat hier bis jetzt noch keine (externe) Überprüfung stattgefunden. Ob und inwieweit sie barrierefrei ist oder welche Mängel bestehen, ist bisher nicht ermittelt worden. Wieso die Bundesregierung dennoch die Barrierefreiheit in der Kleinen Anfrage bejaht hat, ist offen.

Die aktuellen Barrierefreiheitserklärungen entbinden das BMBF und das Land Sachsen-Anhalt nicht von ihrer Pflicht die Internetseiten barrierefrei auszugestalten. Der Verweis auf bestehende Mängel oder eine spätere externe Bewertung darf kein Dauerzustand sein.

4.4 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF die gesetzlichen Vorgaben unverzüglich und vollumfänglich umsetzt/umsetzen lässt. Dies sollte insbesondere folgende Maßnahmen umfassen:

- Das BMBF sollte im Lenkungskreis darauf hinwirken, dass die Internetseite von BAföG Digital schnellstmöglich vollständig auf Barrierefreiheit überprüft und alle bestehenden Mängel behoben werden.
- Bei „www.bafög.de“ sollte das BMBF selbst tätig werden und schnellstmöglich die Barrierefreiheit überprüfen und dabei festgestellte Mängel sofort beheben (lassen).
- Für den Fall, dass Mängel dauerhaft nicht beseitigt werden können, haben wir erwartet, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Auf den Internetseiten sollten dann nachvollziehbare Gründe für die nicht barrierefreie Gestaltung bestimmter Inhalte und mögliche barrierefreie Alternativen genannt werden.

Wir haben auch erwartet, dass das BMBF bei der Digitalisierung weiterer Verwaltungsleistungen mit Beginn des Wirkbetriebs eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Barrierefreiheitserklärung sicherstellt.

Das BMBF sollte zudem seine weiteren Internetseiten mit Blick auf die Barrierefreiheit und das Erfüllen der hierzu bestehenden gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben überprüfen. Ggf. bestehende Defizite sollte es unverzüglich beheben (lassen).

4.5 Stellungnahme

BAföG Digital hat sich, laut der Stellungnahme des BMBF, Mitte des Jahres 2022 einer Barrierefreiheitsüberprüfung unterzogen. Ergebnis seien zahlreiche Defizite gewesen. Der Umsetzungsplan zur Verbesserung der Barrierefreiheit der Internetseite von BAföG Digital sehe drei Entwicklungspakete vor. Die Maßnahmen der Stufe 1 seien bis zum 31. Dezember 2022 umgesetzt worden. Die weiteren Maßnahmen würden sukzessive umgesetzt. Sie konkurrieren mit weiteren notwendigen Entwicklungsschritten, wie beispielsweise dem digitalen Rückkanal und dem digitalen Widerspruchverfahren. Das BMBF werde sich im Lenkungskreis für eine bevorzugte Umsetzung der Barrierefreiheit einsetzen.

Zur Internetseite „www.bafög.de“ hat das BMBF auf eine grundlegende strukturelle Überarbeitung verwiesen. Die Herstellung der Barrierefreiheit sei deshalb zunächst zurückgestellt worden. Nachdem die Überarbeitung zwischenzeitlich abgeschlossen sei, werde die Barrierefreiheit unverzüglich – voraussichtlich im 1. Halbjahr 2024 – hergestellt. Das BMBF habe die Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik bereits im Juli 2023 hierüber unterrichtet.

4.6 Abschließende Würdigung

Die Angaben des BMBF zur Umsetzung der Barrierefreiheit von BAföG Digital sind in sich nicht schlüssig. Offen ist, wie die drei Entwicklungspakete festgelegt werden konnten. Eine solche Aufteilung ist nur dann sinnvoll, wenn alle notwendigen Umsetzungsschritte feststehen. Hieran fehlt es aber. Ausweislich der Internetseite von BAföG Digital ist diese nur teilweise auf ihre Barrierefreiheit überprüft worden. Dort heißt es einen Monat nach Eingang der Stellungnahme des BMBF beim Bundesrechnungshof noch immer:

„Eine vollständige Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen hat noch nicht stattgefunden. Diese werden wir nachreichen. Die hier aufgeführten Barrieren beruhen auf einer vereinfachten Prüfung im Zeitraum 16.05.2022 bis 16.06.2022 durch die Überwachungsstelle des Landes Sachsen-Anhalt für die Barrierefreiheit von Informationstechnik. Diese Prüfung erfolgte nur anhand eines Teilbereiches der gesetzlichen Anforderungen sowie auf einer begrenzten Anzahl von Menüpunkten.“⁷⁹

Die Barrierefreiheit der Internetseite von BAföG Digital soll überdies erst sukzessive umgesetzt werden. Da dies, nach Angaben des BMBF, mit anderen Entwicklungsschritten konkurriert, ist offen, wann die Seite tatsächlich vollständig auf ihre Barrierefreiheit überprüft wird und wann sie vollständig barrierefrei sein wird. Das BMBF will sich für eine vorrangige Umsetzung der Barrierefreiheit stark machen. Damit erledigt sich zwar die an das BMBF gerichtete Empfehlung. Fortschritte sind aber dennoch nicht zu verzeichnen. Wir wollen die

⁷⁹ <https://www.bafog-digital.de/ams/content/BAFOEG/erklaerung-zur-digitalen-barrierefreiheit.xhtml>.

Umsetzung der Barrierefreiheit daher weiter begleiten und behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

Das BMBF hat angekündigt, dass seine Internetseite „www.bafög.de“ voraussichtlich im ersten Halbjahr 2024 barrierefrei sein wird. Unsere Empfehlung ist insoweit erledigt. Wir behalten uns vor, die Umsetzung in einer künftigen Prüfung nachzuvollziehen.

Auf unsere Empfehlung, bei der Digitalisierung weiterer Verwaltungsleistungen mit Beginn des Wirkbetriebs eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Barrierefreiheitserklärung sicherzustellen, ist das BMBF nicht eingegangen. Wir behalten uns hierzu eine Prüfung anderer OZG-Leistungen vor.

Ob das BMBF, wie von uns empfohlen, seine weiteren Internetseiten auf ihre Barrierefreiheit überprüft hat, geht aus der Stellungnahme ebenfalls nicht hervor. Die Umsetzung der Empfehlung ist offen. Wir wollen deshalb die Barrierefreiheit anderer Internetseiten des BMBF bei unserer Prüfungstätigkeit mitbetrachten.

5 Online-BAföG-Rechner

5.1 Einführung

Im Vorfeld einer Antragstellung wollen Interessierte möglicherweise erfahren, ob ein BAföG-Antrag aussichtsreich ist oder wie hoch ihr monatlicher Anspruch sein kann. Verschiedene Ämter bieten daher auf ihren Internetseiten eine unverbindliche Proheberechnung vor Ort an.⁸⁰ Andere Ämter weisen Interessierte auf konkrete Informationsmöglichkeiten (BAföG-Rechner) im Internet hin. Auch für BAföG Digital ist die Einbindung eines BAföG-Rechners angedacht. Er soll aufgrund der Angaben der Nutzenden eine Schätzung zu Bedarfen und Ansprüchen bieten. Die Information soll unverbindlich und ohne Gewähr gegeben werden.

⁸⁰ <https://www.studentenwerk-oldenburg.de/de/finanzierung/bafogeg.html> („Erkundigen Sie sich in der BAföG-Sprechstunde; dort können Sie auch eine unverbindliche Proheberechnung machen lassen, um die Frage zu klären: Wie viel würde ich bekommen, wenn ich den Antrag stelle? Sie brauchen dazu nur den Steuerbescheid Ihrer Eltern aus dem vorletzten Jahr. Und: Diese Beratung ist natürlich kostenlos.“); https://www.swfr.de/fileadmin/bilder/geld/BAfoeg-Kurzinfo_fuer_Studienanfaenger_versi-onWS2022_2023_Dez.2022.pdf; <https://www.stw-ma.de/kurzantrag.html> und <https://www.stw-ma.de/BAf%C3%B6G+ +Co /BAf%C3%B6G Service Center/BAf%C3%B6G+von+A+bis+Z.html>; https://stw.uni-heidelberg.de/studienfinanzierung_downloads.

5.2 Sachverhalt

BAföG-Rechner eines Studierendenwerks

Der BAföG-Rechner eines Studierendenwerks fordert von Interessierten Angaben zu ihrer Wohnsituation während des Studiums, ihrer Kranken- und Pflegeversicherung, eigenen Kindern, dem Familienstand der Eltern (verheiratet, geschieden, etc.), ihren Geschwistern sowie dem monatlichen Nettoeinkommen der Eltern. Angaben zum Einkommen und Vermögen der Interessierten, die bei der Berechnung des BAföG ebenfalls berücksichtigt werden, werden dort nicht abgefragt. Auch der Familienstand der Interessierten sowie das ebenfalls zu berücksichtigende Einkommen von deren Ehegatten, deren Ehegattinnen oder deren eingetragenen Lebenspartnern, deren eingetragener Lebenspartnerinnen wird nicht abgefragt. Sie sind ihnen gegenüber aber ebenfalls unterhaltspflichtig. Auf deren Berücksichtigung wird nur in einem erst von den Nutzenden zu öffnenden Hilfetext hingewiesen:

„Außer dem eigenen Einkommen und Vermögen ist das Einkommen des Ehegatten oder Lebenspartners sowie der leiblichen oder Adoptiv-Eltern anzurechnen. Unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere bei mehrjähriger eigener Erwerbstätigkeit vor dem Studium, kann BAföG auch unabhängig vom Einkommen der Eltern zustehen.“⁸¹

Eindeutige Hinweise zu den Auswirkungen hiervon auf das Ergebnis des BAföG-Rechners und damit die Möglichkeit BAföG zu beziehen, fehlen. Das Studierendenwerk weist nur allgemein auf möglicherweise nicht belastbare Ergebnisse hin:

„Eine der häufigsten Fragen zum BAföG lautet: ‚Wo sind denn da die Grenzen?‘ Das Gesetz regelt stattdessen Freibeträge und bietet keine ablesbare Tabelle. Dieser Rechner soll helfen, sich ‚den Grenzen‘ zu nähern, ohne viele Fragen beantworten zu müssen. Das Resultat ist entsprechend vage. Um den Anspruch verbindlich prüfen zu lassen, sollte ein Antrag auf Ausbildungsförderung gestellt werden.“⁸²

Die Schwierigkeiten in der Anwendung des Rechners verdeutlicht auch der folgende Hinweis des Studierendenwerks:

„Sind die Eltern nicht miteinander verheiratet oder leben dauernd getrennt, ist das Einkommen jeweils einzeln anzurechnen. In diesem Fall muss der Rechner zur Ermittlung des insgesamt anzurechnenden Einkommens zweimal durchlaufen werden. Wurden dabei Freibeträge für Geschwister berücksichtigt, ist das Ergebnis nicht verwertbar, weil diese nicht doppelt vergeben werden dürften. Gleiches gilt, wenn nicht alle Geschwister in demselben Eltern-Kind-Verhältnis stehen („Halb- oder Stiefgeschwister“).“⁸³

⁸¹ <https://www.studentenwerk-goettingen.de/studienfinanzierung/bafoeg-rechner-2022>.

⁸² <https://www.studentenwerk-goettingen.de/studienfinanzierung/bafoeg-rechner-2022>.

⁸³ <https://www.studentenwerk-goettingen.de/studienfinanzierung/bafoeg-rechner-2022>.

BAföG-Rechner eines Drittanbieters

Auch der BAföG-Rechner eines Drittanbieters kann, nach dessen eigener Darstellung, nicht immer ein zutreffendes Ergebnis liefern. Hierauf weist er ausdrücklich hin:

„Haftungsausschluss: Wir übernehmen keinerlei Haftung für die Richtigkeit der Berechnung. Da das BAföG-Gesetz viele Ausnahmeregelungen kennt und wir den Rechner nicht unnötig aufblähen wollten, konnten nicht alle berücksichtigt werden (wie wohl sie in der Regel in den Hinweisen erwähnt sind!). Bitte verlasse dich also nicht hundertprozentig auf diese Angaben. Es handelt sich um einen Orientierungswert.“⁸⁴

Schwächen von Online-BAföG-Rechnern

Das DSW weist zur Vorabberechnung des BAföG auf Folgendes hin:⁸⁵

„Am häufigsten wird gefragt, ab welchem Elterneinkommen man BAföG erhält. Eine Antwort darauf ist jedoch schwierig, weil keine Einkommensgrenze existiert. Vom Einkommen der Eltern können je nach Familienkonstellation (Eltern verheiratet, getrennt, geschieden), nach Kinderzahl, Ausbildung der Kinder und sonstigen Unterhaltspflichten unterschiedlich hohe Freibeträge abgezogen werden. Auch das Einkommen und Vermögen der Studierenden werden berücksichtigt. ... BAföG-Rechner können nur unverbindlich (ohne Gewähr) und ungefähr auf die Höhe einer möglichen BAföG-Förderung hinweisen.“

Ähnlich weisen auch Ämter auf ihren Internetseiten auf die Schwächen von BAföG-Rechnern hin:

„Bitte beachte, dass in vielen Fällen die genaue rechtliche Einordnung, zum Beispiel von Einnahmen, entscheidend ist. Es kann daher sein, dass du tatsächlich keine Förderung erhältst, obwohl der Online-Rechner ein positives Ergebnis anzeigt, oder dass dir Leistungen zustehen, obwohl sich im Internet-Rechner nichts ergibt.“⁸⁶

„Vorsicht ist bei BAföG-Rechnern im Internet geboten. Häufig kommt es bereits bei der Eingabe zu Missverständnissen und/oder es werden falsche Ergebnisse geliefert.“⁸⁷

Andere Ämter raten sogar von BAföG-Rechnern ab:

⁸⁴ <https://www.bafoeg-rechner.de/Rechner/index.php> (am Ende des Rechners nach Eingabe der Daten).

⁸⁵ <https://www.studentenwerke.de/de/content/baf%C3%B6g-berechnen>; ähnlich <https://www.studierendenwerk-bonn.de/finanzieren/>.

⁸⁶ <https://studentenwerk.sh/de/bafoeg-faq#BAfGFAQAllgemeines>; ähnlich <https://www.studierendenwerk-siegen.de/bafoeg/bafoeg-von-a-bis-z/>; <https://www.stw-ma.de/BAf%C3%B6G+ +Co /BAf%C3%B6G Service Center/BAf%C3%B6G+Rechner.html>.

⁸⁷ <https://stw-on.de/finanzieren>.

„BAföG wie die Profis zu berechnen, um vorher schon zu wissen, ob sich ein Antrag lohnt, ist eine verlockende Idee. Bisher können wir keinen BAföG-Rechner empfehlen, der den User mit allen Facetten durch das umfangreiche Terrain steuert. Die zuverlässigsten BAföG-Rechner sind unsere Mitarbeiter ...“⁸⁸

Online-Förderrechner zum AFBG

Für Leistungen nach dem AFBG, das sogenannte Aufstiegs-BAföG, bot das BMBF auf seiner Internetseite einen Online-Förderrechner an. Damit konnten sich Interessierte vorab den möglichen Förderbetrag kalkulieren lassen.

Der Bundesrechnungshof hatte dazu in einer Prüfung⁸⁹ festgestellt, dass Interessierte den Online-Förderrechner des BMBF nutzten, bevor sie einen Antrag auf Förderung stellten. Sachbearbeitende berichteten dem Bundesrechnungshof in der Prüfung, dass Geförderte danach vermehrt Rückfragen zu den Bewilligungsbeträgen hatten. Grund war, dass die tatsächliche Förderung erheblich von der Berechnung des Online-Förderrechners zu Ungunsten der Geförderten abwich. Die Sachbearbeitenden prüften daraufhin den Online-Förderrechner des BMBF und simulierten praxisnahe Beispielsfälle. Sie stellten fest, dass im Online-Förderrechner verschiedene Parameter nicht eingegeben werden konnten. Dazu zählten beispielsweise Angaben zum Vermögen und zum Einkommen der Antragstellenden, ihrer Ehegatten, etc. Der Online-Förderrechner nutzte damit nicht alle wesentlichen Faktoren als Berechnungsgrundlage.

Das BMBF wies auf seiner Internetseite darauf hin, dass die tatsächliche Bewilligungssumme geringer als die dort errechnete Leistung ausfallen könne: „Hierbei handelt es sich um den auf Basis Ihrer Angaben ermittelten maximal möglichen Unterhaltsbeitrag. Da der konkrete Unterhaltsbeitrag abhängig von Ihrem Einkommen und Vermögen sowie ggf. vom Einkommen Ihres Ehe-/Lebenspartners ist, kann sich hier tatsächlich ein geringerer Betrag ergeben. Weitere Informationen zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen sowie zu Freibeträgen finden Sie hier.“ Dies genügte aber nicht, um Irrtümern bei Antragstellenden zur Förderung vorzubeugen.

Das BMBF hatte in der Prüfung anerkannt, dass der Online-Förderrechner zum AFBG aufgrund der Komplexität der Antragstellung keine belastbare Berechnung ermöglichte. Mittlerweile hat es ihn von seiner Internetseite entfernt.

⁸⁸ <https://www.kstwu.de/finanzen/bafoeg/bafoeg-a-z>; ähnlich

<https://www.studierendenwerk-muenchen-oberbayern.de/finanzierung/bafoeg-fragen-und-antworten/>.

⁸⁹ Prüfung zum Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes in Thüringen, hier: Vollzug des AFBG im Landesverwaltungsamt, Gz. III 2 - 2020 - 0753/3, abrufbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/afbg-thueringen-lva.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Tz. 2.1.

5.3 Vorläufige Würdigung

BAföG-Rechner sollen Interessierte vor der Antragstellung über den zu erwartenden Förderbetrag informieren. Sie sollen ihnen zeigen, dass/ob es sich lohnt BAföG zu beantragen. Die beiden derzeit gebräuchlichsten Förderrechner können das nicht leisten. Dort werden nicht alle relevanten Angaben abgefragt. Je nach Lebenssituation der Studierenden werden deshalb nicht die tatsächlichen, sondern „falsche“ Förderbeträge errechnet. Möglicherweise wird auch der Anspruch mit „Null“ beziffert, obwohl tatsächlich ein Anspruch besteht. Zuverlässige Ergebnisse bieten sie nicht. Warnungen, die für Laien nachvollziehbar sind, fehlen.

Die aktuell im Internet verfügbaren BAföG-Rechner weisen damit die gleichen Schwächen auf wie der frühere Online-Förderrechner für das AFBG. Auch sie können allenfalls, worauf das DSW zutreffend hingewiesen hat, unverbindlich über die Höhe einer möglichen BAföG-Förderung informieren. Eine zuverlässige Planungsgrundlage bieten sie nicht. Dies ist für Interessierte aber nicht zwangsläufig zu erkennen. Sie verlassen sich im Zweifel auf diese Angaben und richten ihre Planung daran aus.

Der für BAföG Digital angedachte BAföG-Rechner darf diese Schwächen nicht aufweisen. Der derzeit vorgesehene Ansatz (Schätzung sowie unverbindliche Informationen ohne Gewähr) deutet allerdings darauf hin, dass auch er keine zuverlässige Planungsgrundlage bieten wird.

Ob ein verlässlicher BAföG-Rechner überhaupt benutzerfreundlich umzusetzen ist, ist offen. Dies zeigen bereits die Warnungen von Praktikern vor dem Nutzen von BAföG-Rechnern. Ebenso die Hinweise des Studierendenwerks zur Nutzung seines BAföG-Rechners bei unverheirateten oder getrenntlebenden Elternpaaren. Fraglich ist auch, ob Laien in der Lage sind alle Angaben tatsächlich zutreffend einzugeben. Bei der Eingabe im Internet sind sie auf sich allein gestellt. Es können, worauf ein Amt hinweist, bereits bei der Eingabe Missverständnisse entstehen. Die Komplexität dieser Dateneingabe dürfte an die der tatsächlichen Antragsbearbeitung heranreichen oder ihr entsprechen. Dort sind aber eigens geschulte Sachbearbeitende tätig.

Hinzu tritt, dass ein solcher Online-Förderrechner vermehrten Aufwand für die Sachbearbeitenden bedeutet. Vom Förderbescheid abweichende Ergebnisse können zu Rückfragen und Beschwerden in den Ämtern führen. Die anschließende „Fehlersuche“ und das Nachvollziehen der Eingaben des Geförderten in den Rechner verursachen zusätzlichen Aufwand. Dies hat bereits der frühere Förderrechner zum AFBG gezeigt. Er hat auch gezeigt, dass Hinweise auf die Unverbindlichkeit der Angaben usw., wie sie auch für den Rechner in BAföG Digital vorgesehen sind, nicht ausreichen. Die Zeit, die die Sachbearbeitenden für entstehende Rückfragen aufwenden (müssen), fehlt ihnen bei der Antragsbearbeitung. Längere Bearbeitungszeiten für alle Antragstellenden sind die Folge.

BAföG-Rechner sollten nur dann online angeboten oder beworben werden, wenn diese zutreffende Ergebnisse ermöglichen und bürgerfreundlich ausgestaltet sind. Das BMBF muss hierfür Sorge tragen, andernfalls muss es – soweit dies in seinem Einflussbereich steht – von solchen Angeboten oder deren Verlinkung abraten.

5.4 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen sicherzustellen, dass die Ämter nicht auf BAföG-Förderrechner verweisen, die grundlegende Anforderungen nicht erfüllen oder derartige Rechner anbieten.

Es sollte auch prüfen (lassen), ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein Rechner in BAföG Digital Interessierten belastbare Informationen bieten kann. Sollten belastbare Informationen nicht oder nicht benutzerfreundlich zu erzielen sein, so müsse sich das BMBF im Lenkungskreis dafür einsetzen, dass die Beteiligten von diesen Plänen Abstand nehmen.

5.5 Stellungnahme

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es sich bei den von uns angeführten BAföG-Rechnern um Angebote Dritter handle. Es habe keinen Einfluss darauf. Sofern BAföG-Rechner auf Internetseiten der Ämter angeboten würden, werde es als Bundesaufsicht auf das jeweilige Land zugehen und um Behebung von Beanstandungen bitten.

Es finanziere derzeit die Entwicklung und Einbindung eines BAföG-Rechners in BAföG Digital. Dieser solle Anfang des Jahres 2024 online gehen. Damit komme es einer Entschließung des Deutschen Bundestages⁹⁰ nach. Dort sei die Bundesregierung dazu aufgefordert worden, dass „im Wege des digitalen Antragsverfahrens erkennbar sein (solle), mit welcher Leistungshöhe voraussichtlich zu rechnen ist“. Bei der Entwicklung dieses BAföG-Rechners sei Wert daraufgelegt worden, dass ein möglichst zutreffendes Ergebnis erzielt werde. Voraussetzung sei aber, dass die Eingaben der Nutzenden fehlerfrei seien. Um Fehler weitestgehend zu vermeiden, sei der Rechner mit Hinweistexten versehen worden. Deren Anpassung/Weiterentwicklung sei geplant, wenn sich aufgrund von Rückmeldungen Missverständnisse oder Hürden ergeben würden.

5.6 Abschließende Würdigung

Unserer Empfehlung, sicherzustellen, dass die Ämter keine BAföG-Förderrechner anbieten, die grundlegende Anforderungen nicht erfüllen, kommt das BMBF nach. Es will, als Bundesaufsicht, auf die Länder zugehen und um Behebung bitten. Ob dies auch das Entfernen von Links auf unzureichende Angebote Dritter umfasst, ist offen. Wir erwarten weiterhin, dass das BMBF sich auch hierfür bei den Ländern einsetzt.

Auf der Internetseite von BAföG Digital soll der geplante BAföG-Rechner zu Beginn des Jahres 2024 online gehen. Das BMBF weist zu Recht darauf hin, dass für einen funktionierenden BAföG-Förderrechner fehlerfreie Eingaben der Nutzenden erforderlich sind. Auf die damit

⁹⁰ Bundestagsdrucksache 20/2399, S. 14.

verbundenen Schwierigkeiten hatten wir bereits hingewiesen. Es bleibt abzuwarten, ob die vorgesehenen Hinweistexte ausreichen, um ihnen wirksam zu begegnen. Auch das BMBF hat hieran offensichtlich Zweifel, wie die Wortwahl in seiner Stellungnahme („möglichst“, „weitestgehend“) zeigt. Unsere Empfehlung ist aktuell erledigt, weil die notwendigen Vorkehrungen getroffen worden sind. Wir behalten uns aber vor, den BAföG-Rechner in einer künftigen Prüfung mit zu betrachten.

6 Internetseiten der Ämter

6.1 Einführung

Leistungen nach dem BAföG sind Sozialleistungen.⁹¹ Das BAföG selbst ist ein Besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs (SGB).⁹² Pflichten der für den Vollzug des BAföG zuständigen Ämter beim Gesetzesvollzug sind sowohl im BAföG als auch im SGB I – Allgemeiner Teil festgeschrieben. Danach sind sie unter anderem verpflichtet, die Auszubildenden und ihre Eltern umfassend über die individuelle Förderung der Ausbildung im Einzelfall zu beraten,⁹³ ihnen Auskünfte zu erteilen⁹⁴ und sie allgemein über das BAföG zu informieren⁹⁵.

Interessierten stehen im Internet verschiedene Informationsmöglichkeiten zum BAföG bereit. Hierzu gehört die vom BMBF betriebene Informationsseite „www.bafög.de“. Dort informiert es über die Voraussetzungen des BAföG, dessen Leistungen und die Antragstellung. Auch die Ämter informieren Interessierte auf ihren eigenen Internetseiten in unterschiedlichem Umfang über das BAföG. Die Seiten sind von Amt zu Amt verschieden gestaltet. Wir haben uns die Internetseiten der für das Studierenden-BAföG zuständigen Ämter dahingehend angesehen, wie dort das BAföG dargestellt wird.

6.2 Sachverhalt

Internetseiten nicht aktuell

Auf den Internetseiten mancher Ämter waren die Änderungen durch das 27. BAföGÄndG, das im Juli 2022 in Kraft getreten ist, auch acht Monate später (im Februar 2023) noch immer nicht oder nicht vollständig eingearbeitet worden. Beispielsweise

⁹¹ § 18 SGB I.

⁹² § 68 Nummer 1 SGB I.

⁹³ §§ 41 BAföG und 14 SGB I.

⁹⁴ § 15 SGB I.

⁹⁵ § 13 SGB I.

- war der Bedarfssatz nicht aktuell;⁹⁶
- entsprachen die Angaben zum Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag nicht der aktuellen Höhe;⁹⁷
- war die Höhe des Kinderbetreuungszuschlags falsch angegeben worden;⁹⁸
- war der Vermögensfreibetrag nicht aktuell;⁹⁹
- war der Einkommensfreibetrag für Antragstellende veraltet;¹⁰⁰

⁹⁶ <https://www.sw-ka.de/de/geld/bafoeg/bafoeg-abc/>;
<https://stwno.de/de/finanzierung/in-kuerze>;
<https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/fag>;
<https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/faqs/>;
https://www.stw.uni-heidelberg.de/bafoeg_faq;
<https://www.akafoe.de/finanzieren/#c586>;
<https://www.stwdo.de/bafoeg/bafoeg-faqs-auch-zu-corona>;
<https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/fragen-antworten-zum-bafoeg>.

⁹⁷ <https://www.sw-ka.de/de/geld/bafoeg/bafoeg-abc/>;
<https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/fag>;
<https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/faqs/>.

⁹⁸ <https://www.sw-ka.de/de/geld/bafoeg/bafoeg-abc/>;
<https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/faqs/>;
<https://www.akafoe.de/finanzieren/#c586>;
<https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/fragen-antworten-zum-bafoeg>.

⁹⁹ <https://www.stw-greifswald.de/bafoeg/bafoeg-vermoegen/>;
<https://www.sw-ka.de/de/geld/bafoeg/bafoeg-abc/>;
<https://stwno.de/de/finanzierung/in-kuerze>;
<https://www.studentenwerk-dresden.de/finanzierung/fag-50.html>;
<https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/fag>;
<https://www.studierendenwerk-kassel.de/bafoeg/>;
<https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/faqs/>;
<https://www.studierendenwerk-bonn.de/finanzieren/>.

¹⁰⁰ <https://www.sw-ka.de/de/geld/bafoeg/bafoeg-abc/>;
<https://stwno.de/de/finanzierung/in-kuerze>;
<https://www.studierendenwerk-kassel.de/bafoeg/>;
<https://www.uni-trier.de/studium/spielwiese/bafoeg/bafoeg-a-z>;
<https://www.studierendenwerk-muenchen-oberbayern.de/finanzierung/bafoeg-warum/>;
<https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/faqs/>;
https://www.stw.uni-heidelberg.de/bafoeg_faq;
<https://www.akafoe.de/finanzieren/#c586>;
<https://www.studierendenwerk-bonn.de/finanzieren/>;
<https://www.stwdo.de/bafoeg/bafoeg-faqs-auch-zu-corona>;
<https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/fragen-antworten-zum-bafoeg>.

- ist eine Unterschrift¹⁰¹ oder eine Authentifizierung mittels eID¹⁰² gefordert worden, obwohl das Schriftformerfordernis mit dem 27. BAföGÄndG abgeschafft worden ist;
- war die Altersgrenze, bis zu der erstmals BAföG beantragt werden kann, nicht aktuell¹⁰³.

Ein Amt stellte auf seiner Internetseite mehr als zehn Jahre alte Merkblätter des BMBF bereit. Die Angaben darin waren in Teilen ebenfalls veraltet. Der anrechnungsfreie Betrag eines

¹⁰¹ https://www.sw-ka.de/de/geld/bafoeg/formblaetter_download/;
<https://stwno.de/de/finanzierung/antragsverfahren> (für das ausschließlich verlinkte Landesportal);
<https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/fag> („Außerdem können Sie Ihren Antrag auch online stellen. Wichtig: Erst wenn der **unterschiedene** Papierantrag bei Ihrem zuständigen Amt für Ausbildungsförderung eingeht, sind die Leistungen beantragt. Das Datum des Posteinganges gilt als Antragsdatum.“);
<https://www.studierendenwerk-kassel.de/de/bafoeg/bafoeg-antrag-und-beratung/> („Als Antragsdatum gilt immer der Tag, an dem Ihr **unterschiedener** Antrag bei uns eingeht. Das ist wichtig, denn frühestens ab dem Monat des Antragsdatums kann BAföG gewährt werden.“);
<https://studentenwerk-marburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg-allgemeine-informationen/>;
[https://www.uni-trier.de/studium/im-studium/studienfinanzierung/bafoeg/bafoeg-beantragen](https://www.uni-trier.de/studium/im-studium/studienfinanzierung/bafoeg/bafoeg-beantragen;);
<https://www.hochschule-trier.de/hauptcampus/campus/organisation/serviceeinrichtungen/bafoeg>;
<https://rptu.de/studium/vor-dem-studium/rptu-in-kaiserslautern/finanzielles/bafoeg/antragstellung-und-antragsformulare>;
https://www.stw.uni-heidelberg.de/de/studienfinanzierung_downloads („online ausfüllen, ausdrucken, unterschreiben und abschicken“);
<https://seezeit.com/geld/bafoeg/formulare/>;
<https://www.studierendenwerk-bielefeld.de/bafoeg/bafoeg-antrag-online.html> (für das ausschließlich verlinkte Landesportal);
<https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/fragen-antworten-zum-bafoeg>;
<https://stwno.de/de/finanzierung/antragsverfahren> (mit Verweis auf das Landesportal).

¹⁰² https://www.sw-ka.de/de/geld/bafoeg/formblaetter_download/;
<https://stwno.de/de/finanzierung/antragsverfahren> (für das ausschließlich verlinkte Landesportal);
<https://www.studierendenwerk-kassel.de/de/bafoeg/bafoeg-antrag-und-beratung/>;
<https://studentenwerk-marburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg-allgemeine-informationen/>;
<https://rptu.de/studium/vor-dem-studium/rptu-in-kaiserslautern/finanzielles/bafoeg/antragstellung-und-antragsformulare>;
<https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/bafoeg-antrag/>;
<https://www.swfr.de/geld/bafoeg/antraege>;
<https://seezeit.com/geld/bafoeg/formulare/>;
<https://www.stwdo.de/meinantrag> (für das hier ausschließlich verlinkte Landesportal);
<https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/fragen-antworten-zum-bafoeg> und
<https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/antrag-und-informationen> („Vorteile von BAföG Digital: ... Mit ‚Online-Ausweis‘: automatische Übermittlung an das Amt für Ausbildungsförderung“);
<https://stwno.de/de/finanzierung/antragsverfahren> (mit Verweis auf das Landesportal).

¹⁰³ <https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/fag>;
<https://stw-muenster.de/bafoeg-co/bafoeg/grundvoraussetzungen/>;
<https://www.uni-trier.de/studium/spielwiese/bafoeg/bafoeg-a-z>;
<https://www.akafoe.de/finanzieren/#c586>;
<https://www.hochschul-sozialwerk-wuppertal.de/studienfinanzierung/bafoeg.html>.

Minijobs war dort beispielsweise mit 400 Euro beziffert worden.¹⁰⁴ Tatsächlich beträgt er mittlerweile 520 Euro.¹⁰⁵

Ein anderes Amt verlinkte einen Informationsflyer der Obersten Landesbehörde „Durchstarten nach dem Abitur“ sowie zwei Flyer der Studierendenwerke des Landes „Geld für ihr Studium“ und „BAföG: Einkommens- und Vermögensanrechnung“. Dort waren beispielsweise der Bedarfssatz und der Einkommensfreibetrag nicht aktuell.¹⁰⁶

Hinweise zur elektronischen Antragstellung

Verschiedene Ämter weisen nicht¹⁰⁷ oder nur versteckt¹⁰⁸ auf BAföG Digital hin.

¹⁰⁴ <https://www.studentenwerk-magdeburg.de/finanzierung/dokumente/>; ähnlich <https://www.studierendenwerk-aachen.de/de/bafoegstudienfinanzierung/antrag-checkliste.html> (im Studierendenflyer wird die Altersgrenze mit 30 Jahren statt mit 45 Jahren angegeben) und https://stw-muenster.de/content/uploads/2020/08/Ich_BafoeG_meine_Zukunft.pdf (im Flyer wird die Altersgrenze mit 30 Jahren statt mit 45 Jahren angegeben, der Bedarfssatz, der Vermögensfreibetrag und die Höhe des Kinderbetreuungszuschlags sind veraltet).

¹⁰⁵ <https://www.xn--bafg-7qa.de/bafoeg/de/home/documents/informationen-fuer-bafoeg-gefoerderte.html#:~:text=Aufgrund%20dieser%20Berechnungsmethode%20bleibt%20ein,monatsdurchschnittlich%20520%2C72%20Euro%20anrechnungsfrei.>

¹⁰⁶ https://www.studierendenwerk-muenchen-oberbayern.de/fileadmin/studierendenwerk-muenchen-oberbayern/publikationen/informationsbroschueren/finanzierung/stwm21-078_flyer_arge_durchstarten_nach_dem_abitur_WEB_211014.pdf;
https://www.studierendenwerk-muenchen-oberbayern.de/fileadmin/studierendenwerk-muenchen-oberbayern/publikationen/informationsbroschueren/finanzierung/stwm21-080_flyer_ARGE_geld_fuer_studium_WEB_211014_NEU.pdf;
https://www.studierendenwerk-muenchen-oberbayern.de/fileadmin/studierendenwerk-muenchen-oberbayern/publikationen/informationsbroschueren/finanzierung/stwm21-079_ARGE_flyer_einkommensanrechnung_WEB_211014_NEU02.pdf.

¹⁰⁷ <https://www.studierendenwerk-siegen.de/bafoeg/beantragung/>;
<https://www.studierendenwerk-bielefeld.de/bafoeg/der-bafoeg-antrag.html> und
<https://www.studierendenwerk-bielefeld.de/bafoeg/bafoeg-antrag-online.html>.

¹⁰⁸ <https://www.stw-greifswald.de/bafoeg/bafoeg/> („BAföG können Sie nur erhalten durch Antragstellung mit den entsprechenden Formblättern beim zuständigen Studierendenwerk.“) und nur unter „Aktuelles“ ein Hinweis auf BAföG Digital und die Notwendigkeit einer elektronischen Authentifizierung;
<https://www.stw-greifswald.de/bafoeg/finanzen-news-detail/jetzt-bafoeg-antrag-stellen/c10f7c7ef2c75e3d5eb823c3bdb8692c/>;
<https://www.kstw.de/bafoeg-checkliste> (Verweis in einer Checkliste auf das jeweils relevante Formblatt des Bundes [sowie ein hauseigenes Formular] nicht aber auf die Möglichkeit die geforderten Angaben in BAföG Digital zu machen. Auf BAföG Digital verweist das Amt stattdessen an anderer Stelle [<https://www.kstw.de/finanzen/bafoeg/>]).

Hinweise eines Amtes zur Beantragung von BAföG

Ein Amt weist an BAföG Interessierte nur auf analoge Antragsmöglichkeiten hin.

WAS SIE SCHON IMMER ÜBER BAFÖG WISSEN WOLLTEN?

Wo und wie werden Leistungen nach dem BAföG beantragt?



Die Leistungen nach dem BAföG sollen schriftlich auf den dafür vorgesehenen Formblättern beantragt werden. Die amtlichen Formulare liegen beim Amt für Ausbildungsförderung am Umwelt-Campus in Birkenfeld aus. Diese können Sie auch schriftlich anfordern bei

Grafik: <https://www.umwelt-campus.de/studium/informationen-service/studienfinanzierung/bafoeg-amt>.

Andere Ämter verlinken auf ihren Internetseiten auch das jeweilige Landesportal als Antragsmöglichkeit für das BAföG. Wiederum andere Ämter verweisen teils ausschließlich,¹⁰⁹ teils nur für bestimmte Fallkonstellationen, wie z. B. das Hochladen (den Upload) von Dokumenten,¹¹⁰ auf das Landesportal.

Hintergrund ist, dass die Länder durch das 25. BAföGÄndG verpflichtet waren bis zum 1. August 2016 elektronische Antragstellungen zu ermöglichen und entsprechende Online-Antragsformulare als Web-Anwendung bereitzustellen.¹¹¹ Die Länder boten deshalb zunächst auf ihren jeweiligen Landesportalen einen elektronischen BAföG-Antrag an.

¹⁰⁹ <https://www.werkswelt.de/index.php?id=bafoeg>;
<https://stwno.de/de/finanzierung/bafoeg> und
<https://stwno.de/de/finanzierung/antragsverfahren>;
<https://www.studentenwerk-wuerzburg.de/geld/bafoeg.html> und
<https://www.studentenwerk-wuerzburg.de/geld/bafoeg/fragen-antworten/wie-stelle-ich-einen-antrag.html> und
<https://www.studentenwerk-wuerzburg.de/geld/bafoeg/bafoeg-links.html>;
<https://www.stw-d.de/studienfinanzierung/bafoeg/>;
<https://studentenwerk-marburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg-allgemeine-informationen/>;
<https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/bafoeg-antrag/>;
<https://www.studierendenwerk-bielefeld.de/bafoeg/bafoeg-antrag-online.html>;
<https://www.stwdo.de/meinantrag>.

¹¹⁰ <https://studierendenwerkdarmstadt.de/studienfinanzierung/>;
<https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg>;
<https://www.studentenwerk-giessen.de/geld/> und
<https://www.studentenwerk-giessen.de/bafoeg>;
ähnlich <https://www.stw-ma.de/BAf%C3%B6G+ +Co /BAf%C3%B6G Service Center/Formulare Dokumente Antr%C3%A4ge Nachreichungen-p-28897.html> (Upload über ein Portal des Amtes, wenn der Antrag nicht mit BAföG Digital gestellt worden ist).

¹¹¹ § 46 Absatz 1 Satz 2 BAföG alte Fassung.

Seit September 2021 ist BAföG Digital als elektronischer Antragsassistent in allen Ländern verfügbar. Hintergrund ist, dass im Jahr 2017 das Prinzip Einer-für-Alle im OZG festgeschrieben worden ist. Vorgaben des Bundes, BAföG-Anträge auf den landeseigenen Portalen im Zuge der Einführung von BAföG Digital abzuschalten, gab es nicht. Gegenüber dem BMBF hatten die Länder im Vorfeld lediglich signalisiert, der Verwaltungsvereinbarung zu BAföG Digital beitreten und mit dem Live-Gang von BAföG Digital die jeweiligen Bereiche der Landesportale nach einer gewissen Übergangsphase abschalten zu wollen.

Internetseiten widersprüchlich

Internetseiten zu den Leistungen und Freibeträgen nach dem BAföG sind auch in sich widersprüchlich oder weisen redaktionelle Defizite auf:

- So informierte ein Amt auf einer Internetseite beispielsweise über veraltete Freibeträge, Bedarfssätze und eine unzutreffende Altersgrenze.¹¹² Auf einer weiteren Internetseite, die eine Vorschau auf die Leistungsverbesserungen zum Herbst 2022 enthielt, waren diese Informationen zutreffend. Dass sie bereits in Kraft getreten sind, war nicht erkennbar. Auf der Seite ist vielmehr darauf hingewiesen worden, dass sie „geplant“ seien.¹¹³ Beide Seiten waren noch im Juli 2023, ein Jahr nach Inkrafttreten des 27. BAföGÄndG, online.¹¹⁴
- Ein anderes Amt gab auf einer Internetseite den Vermögensfreibetrag pauschal mit 15 000 Euro an. Es wies nicht darauf hin, dass – je nach Alter der Antragstellenden – der Vermögensfreibetrag auch 45 000 Euro betragen kann.¹¹⁵ Es verlinkte auch ein hauseigenes Informationsblatt mit Kurz-Infos für Studienanfänger. Dort war der Vermögensfreibetrag zutreffend angegeben.¹¹⁶
- Ein drittes Amt gab auf seiner Internetseite einen veralteten Vermögensfreibetrag an.¹¹⁷ Es verlinkte zudem einen hauseigenen Flyer in dem es auf den aktuellen Vermögensfreibetrag hinwies.¹¹⁸

¹¹² <https://www.akafoe.de/finanzieren/#c586>.

¹¹³ <https://www.akafoe.de/finanzieren/kundeninformationen/bafoeg-reform>.

¹¹⁴ Ähnlich <https://www.studierendenwerk-bonn.de/finanzieren/> (auf der gleichen Internetseite zutreffende Informationen unter „Mehr & besseres BAföG ab Herbst 2022“ und veraltete Angaben unter „Häufig gestellte Fragen“) sowie <https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/mehr-bafoeg-besseres-bafoeg-ab-wintersemester-202223> (aktuell) und <https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/fragen-antworten-zum-bafoeg> (veraltet).

¹¹⁵ <https://www.swfr.de/geld/bafoeg/was-ist-bafoeg>.

¹¹⁶ https://www.swfr.de/fileadmin/bilder/geld/BAfoeG-Kurzinfo_fuer_Studienanfaenger_versi-onWS2022_2023_Dez.2022.pdf.

¹¹⁷ <https://www.studentenwerk-dresden.de/finanzierung/faq-50.html>.

¹¹⁸ <https://www.studentenwerk-dresden.de/finanzierung/bafoeg.html>.

- Ein weiteres Amt wies auf einer Internetseite auf veraltete Bedarfssätze sowie Einkommens- und Vermögensfreibeträge hin.¹¹⁹ Auf einer anderen Internetseite gab es allerdings den aktuellen Kinderbetreuungszuschlag an,¹²⁰ der zeitgleich mit den Bedarfssätzen und Freibeträgen angepasst worden war.

Auch bei den Informationen zur elektronischen Antragstellung fanden sich redaktionelle Defizite:

- Ein Amt verlinkte auf seiner Internetseite sowohl BAföG Digital, als auch einen hauseigenen Flyer. In dem Flyer fand sich nur ein Hinweis auf das Landesportal.¹²¹
- Ein anderes Amt versäumte es darauf hinzuweisen, dass auch in BAföG Digital Dokumente hochgeladen werden können. Hierzu verwies es auf seiner Internetseite auf das Landesportal und eine App:

„Auf der Website BAföGdigital können Sie unkompliziert einen online Antrag stellen. ... Bitte beachten Sie, dass Dokumente und offizielle Informationen zum BAföG für das Amt für Ausbildungsförderung grundsätzlich ausschließlich schriftlich eingereicht werden können, und zwar auf dem Postweg, über das Upload-Portal des Landes ... oder mithilfe der App ‚BAföG direkt‘.“¹²²

Auf einer anderen Seite verwies es dann mit gleichlautendem Text anstelle des Landesportals auf BAföG Digital.¹²³

- Ein weiteres Amt gab in seinen FAQ im Punkt „Wo stelle ich einen Antrag“ lediglich an: „Der BAföG-Antrag ist beim Amt für Ausbildungsförderung ... zu stellen, es kann auch der Briefkasten ... oder an der Poststelle der ... benutzt werden.“¹²⁴ Auf einer anderen Internetseite verlinkte es BAföG Digital.¹²⁵

6.3 Vorläufige Würdigung

Das BMBF hat mit verschiedenen Änderungsgesetzen versucht, den seit Jahren rückläufigen Gefördertenzenzahlen im BAföG entgegenzuwirken und die Nutzerzahlen von BAföG Digital zu steigern.¹²⁶ Die mit dem Änderungsgesetzen beabsichtigten Wirkungen werden aber nicht erzielt, wenn Antragstellende nicht auf allen für sie relevanten Internetseiten zutreffend und umfassend informiert werden. Antragstellende sehen deshalb möglicherweise von einer

¹¹⁹ <https://stwno.de/de/finanzierung/in-kuerze>.

¹²⁰ <https://stwno.de/de/finanzierung/bafoeg-fuer-studentische-eltern>.

¹²¹ <https://stw-on.de/buxtehude/finanzen/baf%C3%B6g-antrag>.

¹²² <https://www.studentenwerk-giessen.de/geld/>.

¹²³ <https://www.studentenwerk-giessen.de/bafoeg>.

¹²⁴ <https://www.bafoeg.uni-mainz.de/faq-haeufig-gestellte-fragen/>.

¹²⁵ <https://www.bafoeg.uni-mainz.de/antragstellung/>.

¹²⁶ Tz. 1.1 und 2.1.

Antragstellung ab, wenn sie beispielsweise aufgrund veralteter Angaben zu Freibeträgen auf den Internetseiten glauben, keinen Anspruch zu haben. Weisen Ämter auf ihren Internetseiten weiter darauf hin, dass eine Authentifizierung erforderlich ist, so sind die Bemühungen des BMBF elektronische Antragstellungen attraktiver zu machen nutzlos. BAföG Digital wird nicht zur gängigen Antragsform, wenn Ämter uneingeschränkt auf Landesportale verlinken oder eine andere Art der Antragstellung oder des Uploads auf ihren Internetseiten in den Vordergrund stellen.

Studierende, die sich vorab online bei ihrem zuständigen Amt über das BAföG informieren wollen, erhalten zudem unzutreffende oder unvollständige Informationen. Mehr als ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des 27. BAföGÄndG waren die Internetseiten verschiedener Ämter noch immer nicht (vollständig) hieran angepasst. Mehr als anderthalb Jahre nach der bundesweiten Verfügbarkeit von BAföG Digital verwiesen Ämter noch immer uneingeschränkt auf die Angebote der Landesportale, obwohl diese nur noch für eine Übergangszeit Bestand haben sollten. Offensichtlich haben nicht alle Länder sie eingestellt, entgegen ihrer früheren Signale. Die Hinweise mancher Ämter auf die (papierhaften) Formblätter laufen der gesellschaftlichen Notwendigkeit sowie dem politischen Willen zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zuwider.

Eine zureichende Bundes- und Fachaufsicht über die Internetseiten der Ämter zum BAföG fehlt. Bezeichnend hierfür ist, dass sich Mängel nicht nur punktuell auf den Internetseiten bestimmter Ämter finden. Vielmehr lässt sich ein Schwerpunkt nicht ausmachen. Sowohl die Bundes- als auch die Fachaufsicht(en) hatten die Internetseiten bisher scheinbar nicht ausreichend im Blick. Anders lässt es sich nicht erklären, dass auch innerhalb eines Landes die Informationsangebote der Ämter verschieden sind.

Die Ämter sind jedoch für Studierende der erste Ansprechpartner, wenn es um das BAföG geht und damit ein zentraler Multiplikator. Die Internetseite des BMBF werden sie in der Regel nicht gezielt aufsuchen, sondern nur durch Treffer in Suchmaschinen oder Links darauf aufmerksam werden. Umso wichtiger ist es, dass die Internetseiten der Ämter aktuell und zutreffend informieren. Das ist derzeit nicht durchgängig gewährleistet.

Unzutreffende oder unvollständige Informationen auf den Internetseiten erschweren es Antragstellenden überdies, sich im BAföG zurecht zu finden. Wissen sie beispielsweise vor Studienbeginn noch nicht für welche Hochschule sie eine Zulassung erhalten und informieren sie sich deshalb auf den Seiten verschiedener Ämter zum BAföG so stoßen sie möglicherweise auf sich widersprechende Informationen. Dies kann dazu führen, dass von einem Antrag abgesehen wird. Es kann auch die Ämter selbst zusätzlich belasten, weil hierdurch bereits im Vorfeld der Antragstellung unnötiger Klärungsbedarf entsteht und deshalb die dortigen Sprechstunden vermehrt aufgesucht werden.

Den Ämtern obliegt gesetzlich eine Auskunfts- und Beratungspflicht gegenüber Antragstellenden und ihren Eltern. Ihrer Pflicht genügen sie mit den Internetseiten grundsätzlich nicht. Diese Seiten können, ebenso wie eine Broschüre, ein Merkblatt oder ein Flyer, die

individuelle Beratung nicht ersetzen.¹²⁷ Sie können nur im Nachgang hilfreich sein, damit Bürger erhaltene Informationen noch einmal nachlesen oder sich weitergehend informieren können. Sie können Interessierten auch zur ersten Orientierung dienen und bei Bedarf durch eine individuelle Beratung ergänzt werden. Die Internetseiten informieren auch nur pauschal über das BAföG, nicht aber individuell im Einzelfall. Sie dienen damit einzig dem Erfüllen der Informationspflicht nach dem SGB I. Wie Ämter dieser Pflicht nachkommen, ist (gesetzlich) aber nicht verbindlich festgelegt. Eigene Internetseiten mit umfassenden Informationen sind damit nicht zwingend. Ebenso gut können Ämter beispielsweise Internetseiten Dritter verlinken. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, wieso viele Ämter eigene Informationsseiten zum BAföG vorhalten. Ihre Pflege verursacht nur zusätzlichen Aufwand.

Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung muss die Informationsvermittlung im BAföG neu gedacht werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass parallel zur bundesweiten Informationsseite des BMBF noch über 50 individuelle Informationsseiten der Ämter allein zum Studierenden-BAföG bestehen. Dies gilt umso mehr, als diese offensichtlich nicht in der Lage sind, Interessierte durchgängig mit aktuellen Informationen zu versorgen. Eine Optimierung der Rahmenbedingungen des BAföG im Sinne einer homogenen Informationsvermittlung fehlt. Nach außen ist aber eine einheitliche und in sich geschlossene Darstellung unverzichtbar, um Interessierte zutreffend und umfassend zu informieren. Bereits unsere Durchsicht der Internetseiten der für das Studierenden-BAföG zuständigen Ämter hat gezeigt, dass dies nicht gewährleistet ist. Die Internetseiten der weit mehr als 300 für das Schülerinnen- und Schüler-BAföG zuständigen Ämter haben wir nicht betrachtet. Angesichts unserer Feststellungen gehen wir davon aus, dass auch dort Defizite bestehen. Informationen zum BAföG sollten bundesweit einheitlich und gebündelt zur Verfügung gestellt werden. Die Ämter selbst sollten sich darauf beschränken auf ihren Internetseiten amtspezifische Informationen, wie beispielsweise Kontaktdaten, Erreichbarkeit, Ansprechpersonen usw. zur Verfügung zu stellen. Damit entfiele bei ihnen der redaktionelle Aufwand. Interessierte erhielten identische Informationen.

Die von uns vorgefundenen Internetseiten verschiedener Ämter belegen auch die mangelnde Akzeptanz von BAföG Digital vor Ort. Die Ämter nutzen ihre Internetseiten als Forum, damit keine elektronischen Anträge gestellt werden. Im Interesse der Verwaltungsdigitalisierung müssen aber alle Beteiligten miteinander und nicht gegeneinander arbeiten.

Das Nebeneinander von BAföG-Anträgen auf verschiedenen Portalen zeigt zudem die Schwächen der Digitalisierung in Deutschland auf. Es fehlt von Anfang an, an einer Gesamtstrategie. Nicht nachvollziehbar ist, dass die Länder zunächst bis zum 1. August 2016 elektronische Antragstellungen im BAföG ermöglichen mussten, weshalb sie auf ihren jeweiligen Landesportalen einen elektronischen BAföG-Antrag anboten. Im Anschluss aber im Jahr 2017 mit dem Prinzip Einer-für-Alle eine Kehrtwende vollzogen worden ist. Erst infolgedessen ist BAföG Digital als Antragsassistent entwickelt und im Jahr 2021 in den bundesweiten

¹²⁷ § 41 BAföG; Winkler, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 67. Edition, Stand: 1. Dezember 2022, § 41, Randnummer 8, abrufbar über beck-online.

Wirkbetrieb überführt worden. Die BAföG-Anträge auf den Landesportalen sind dadurch schnell überflüssig geworden. Eine planvolle Vorgehensweise vermissen wir.

6.4 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass Informationen aktuell und einheitlich für das BAföG zur Verfügung gestellt werden. Das BMBF sollte sicherstellen, dass eine zentrale bundesweite Informationsseite für das BAföG geschaffen oder hierfür eine bereits bestehende Seite („www.bafög.de“ oder „<https://www.bafoeg-digital.de>“) genutzt wird. Die Ämter sollten nur noch amtsspezifische Informationen zum BAföG bereitstellen. Das BMBF sollte hierzu das Gespräch mit den Obersten Landesbehörden suchen.

Weiter haben wir dem BMBF empfohlen, seine Bundesaufsicht hinsichtlich der Internetinformationen über das BAföG zu verstärken. Während einer möglichen Übergangszeit – bis zum Erstellen/Verlinken einer zentralen bundesweiten Informationsseite – sollte es auf aktuelle und widerspruchsfreie Darstellungen hinwirken.

6.5 Stellungnahme

In seiner Stellungnahme hat das BMBF angegeben, dass die zentrale Informationsseite im Internet für das BAföG „www.bafög.de“ sei. Es verantworte diese. Auf die Gestaltung von Informationsangeboten Dritter habe es keinen Einfluss. Dies betreffe auch die Internetseiten der Ämter. Diese seien nicht verpflichtet, ihm ihr jeweiliges Informationsangebot zu melden. Als Bundesaufsicht könne es nur tätig werden, wenn ihm fachlich fehlerhafte Informationsangebote bei einer Prüfung oder auf Grund von Hinweisen bekannt würden. In diesen Fällen weise es die betreffende Stelle auf den Fehler hin und bitte um Korrektur. Auf die von uns aufgezeigten Defizite von Internetseiten habe es die betroffenen Länder schriftlich hingewiesen. Einige Ämter/Länder hätten die Seiten bereits zuvor korrigiert.

6.6 Abschließende Würdigung

Auf unsere Empfehlung, eine einzige bundesweite Informationsseite für das BAföG zu schaffen, ist das BMBF nicht eingegangen. Es hat nur seine Internetseite „www.bafög.de“ als zentrale Internetseite genannt. Ob es hierzu das Gespräch mit den Obersten Landesbehörden gesucht hat, ist uns nicht bekannt.

Die von uns geforderte Verstärkung der Bundesaufsicht über Internetinformationen zum BAföG können wir nicht feststellen. Die mangelnde Meldepflicht der Ämter, betreffend ihre Internetangebote, ist unerheblich. Die BAföG-Ämter sollten dem BMBF bekannt sein. Eine stichprobenweise Durchsicht von deren Internetseiten ist jederzeit online möglich. Der Aufwand ist auch überschaubar. Bedarf auf Überprüfung der Aktualität von Internetseiten entsteht nicht regelmäßig, sondern vorrangig nach Gesetzesänderungen oder vergleichbar

tiefgreifenden Maßnahmen. Ein bloß anlassbezogenes Tätigwerden, aufgrund von Prüfungen oder Hinweisen, ist dagegen nicht ausreichend. Insoweit trägt auch der Hinweis des BMBF, auf seinen mangelnden Einfluss auf die Gestaltung von Internetseiten Dritter, nicht. Die Ämter verantworten die Internetseiten. Sie unterstehen seiner Bundesaufsicht. Das anlassbezogene Tätigwerden belegt gerade seine Einflussmöglichkeiten auf die Ämter.

Wir halten an unseren Empfehlungen fest.

7 Hauseigene Formulare der Ämter im Internet

7.1 Einführung

Über Leistungen nach dem BAföG wird auf schriftlichen oder elektronischen Antrag entschieden.¹²⁸ Die zur Feststellung des BAföG-Anspruchs erforderlichen Tatsachen sind auf Formblättern anzugeben.¹²⁹ Die hierzu erlassene „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung der Formblätter nach § 46 Absatz 3 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes“ (BAföG-FormblattVwV) sieht folgende Formblätter vor:¹³⁰

- Formblatt 1 – Antrag auf Ausbildungsförderung,
- Formblatt 2 – Bescheinigung nach § 9 BAföG (Besuch der Ausbildungsstätte),
- Formblatt 3 – Einkommenserklärung der Eltern, des Ehegatten/der Ehegattin, des eingetragenen Lebenspartners/der eingetragenen Lebenspartnerin,
- Formblatt 4 – Kinder der auszubildenden Person,
- Formblatt 5 – Leistungsbescheinigung nach § 48 BAföG der Ausbildungsstätte,
- Formblatt 6 – Ausbildung im Ausland (Zusatzblatt),
- Formblatt 7 – Aktualisierung des Einkommens,
- Formblatt 8 – Antrag auf Vorausleistung,
- Formblatt 9 – Folgeantrag auf Ausbildungsförderung.

Anstelle des Formblatts 2 kann von den Geförderten auch eine von der Ausbildungsstätte maschinell erstellte Bescheinigung vorgelegt werden, wenn sie alle erforderlichen Angaben enthält.¹³¹ Den Leistungsnachweis können Geförderte mit dem Formblatt 5 oder durch den Nachweis der individuell erreichten Zahl von Leistungspunkten erbringen.¹³²

¹²⁸ § 46 Absatz 1 BAföG.

¹²⁹ § 46 Absatz 3 BAföG.

¹³⁰ Artikel 1 Absatz 1 BAföG-FormblattVwV.

¹³¹ Artikel 1 Absatz 3 BAföG-FormblattVwV.

¹³² Artikel 1 Absatz 4 BAföG-FormblattVwV.

7.2 Sachverhalt

Anzahl hauseigener Formulare

Bei unserer (stichprobenweisen) Durchsicht der Internetseiten der für das Studierenden-BAföG zuständigen Ämter haben wir **57 hauseigene Formulare** (genauer: Formulararten¹³³) der Ämter für das BAföG vorgefunden¹³⁴. **Sie sind nicht in Bafög Digital verfügbar.** Wenige Ämter (11) hatten auf ihren Internetseiten keine eigenen Formulare¹³⁵ oder nur ein einziges (5 Ämter)¹³⁶ verlinkt. Bei den weiteren fast 40 Ämtern unterschieden sich die Anzahl und der Gegenstand. Ein Amt bot auf seiner Internetseite 27 Formulare für ein Inlandsstudium und 6 Formulare für ein Auslandsstudium an.¹³⁷ Eine landeseinheitliche Handhabung war dabei nicht festzustellen. Art und Anzahl der Formulare unterschieden sich von Amt zu Amt. Im Amt Osnabrück gab es darüber hinaus noch weitere hauseigene Formulare, die nicht auf dessen Internetseite abrufbar sind.

Arten hauseigener Formulare

Wir listen die von uns vorgefundenen Formulare (genauer: Arten von Formularen) nachstehend in alphabetischer Reihenfolge und zusammengefasst nach Themen/Gegenständen auf:¹³⁸

1. Ablehnungsbescheid für Behörden
2. Ableistung des Praktikums (Veterinärmedizin)
3. Ableistung eines PJ (Medizin)
4. Abtretungserklärung
5. Änderungen im Studium
6. Änderungsmitteilung (Anschrift, Bankverbindung u. Ä.)
7. Anrechenbare Semester
8. Anrechnung von Studienzeiten
9. Anrechnungsbescheinigung bei Fachrichtungswechsel
10. Arbeitgeberbescheinigung
11. Ärztliche Bescheinigung
12. Aufenthaltsort eines Elternteils/der Eltern unbekannt

¹³³ Wir werten alle Formulare die zu einem Themenschwerpunkt gehören als ein Formular. Die Formulare der einzelnen Ämter zu einem Thema sind in der Ausgestaltung oft verschieden. Tatsächlich ist die Gesamtzahl verschiedener Formulare dadurch noch höher.

¹³⁴ Formulare, die sich auf Besonderheiten eines speziellen Studiengangs nur einer Hochschule beziehen haben wir nicht berücksichtigt. Sie sind noch hinzuzurechnen.

¹³⁵ Ämter Dresden, Düsseldorf, Erlangen-Nürnberg, Frankfurt (Oder), Hannover, Karlsruhe, Köln, Niederbayern/Oberpfalz, Oberfranken, Siegen.

¹³⁶ Darmstadt, Frankfurt am Main, Halle, Kassel und OstNiedersachsen (nur Schnellantrag, vgl. zu diesem Tz. 8).

¹³⁷ https://stw.uni-heidelberg.de/studienfinanzierung_downloads sowie Anlage 2 dieser Prüfungsmitteilung.

¹³⁸ Die Quellenangaben enthält die Anlage 3 zu dieser Prüfungsmitteilung.

13. Ausbildungsabbruch
14. Außergewöhnliche Belastungen/Härtefallantrag
15. Ausweisdokumente
16. Bankbestätigung über Vermögen
17. Beendigung des Studiums
18. Bescheinigung des Arbeitgebers über das Einkommen von Angehörigen
19. Bescheinigung des Ausbildungsbetriebes eines Geschwisterkindes
20. Bestätigung über einen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland
21. Beurlaubung
22. Bürgschaft
23. Einkommenserklärung für Antragstellende
24. Einwilligungserklärung zur Erhebung von Daten
25. Erbschaftserklärung
26. Erklärung zu § 24 Absatz 2 BAföG
27. Erklärung zum Studienverlauf
28. Erkrankung
29. Erlass Praxissemester
30. Fachrichtungswechsel
31. Fehlender Einkommensnachweis/Steuerbescheid
32. Förderung für eine weitere Ausbildung
33. Förderung über die Förderungshöchstdauer hinaus
34. Frühere Prüfungen im Studiengang Rechtswissenschaften
35. Geschwister
36. Hochschulwechsel
37. Kraftfahrzeug
38. Kranken- und Pflegeversicherung
39. Lebens- oder Rentenversicherungsbescheinigung
40. Mangelnde Mitwirkung von Angehörigen
41. Mietbescheinigung/Wohnungsgeberbescheinigung
42. Mitteilung Steueridentifikationsnummer
43. Nachweis Begabtenförderung/SGB II
44. Praktikumserklärung
45. Riesterbescheinigung
46. Spätere Vorlage des Leistungsnachweises
47. Sprachsemester
48. Studienabbruch
49. Studienabschlusshilfe
50. Stundungsantrag
51. Überschreiten der Altersgrenze
52. Umzug
53. Vermögenserklärung
54. Vollmacht
55. Vorabentscheidung
56. Wohn-/Grundeigentum
57. Zusatzerklärung Vorausleistungen

Bezug zu den bundesweiten Formblättern

10 der 57 Formulare ergänzen die bundesweiten Formblätter. Sie dienen als Beleg bestimmter dort erfragter Sachverhalte:

Tabelle 1

Formulare der Ämter und zugehörige Formblätter

Nur wenige Formulare der Ämter haben einen Bezug zu den bundesweiten Formblättern.

Formulare der Ämter	Beleg des Sachverhalts gefordert im bundesweitem Formblatt
Bankbestätigung über Vermögen	1
Erbschaftserklärung	1
Kraftfahrzeug	1
Lebens- oder Rentenversicherungsbescheinigung	1
Vermögenserklärung	1
Wohn-/Grundeigentum	1
Wohnungsgeberbescheinigung	1 und 9
Kranken- und Pflegeversicherungsbescheinigung	1 und 9
Härtefreibetrag/außergewöhnliche Belastungen	3
Geschwister	3

Quelle: Bundesrechnungshof.

Internetdarstellung

Die Ämter listen ihre jeweiligen hauseigenen Formulare im Internet teils gemeinsam mit den bundesweiten Formblättern auf¹³⁹ oder sie führen zunächst das bundesweite Formblatt und darunter die hauseigenen Formulare auf.¹⁴⁰ Beispielhaft hierfür steht der nachstehende Auszug aus der Internetseite eines Amtes zum Formblatt 1 (Antrag auf Ausbildungsförderung).¹⁴¹ Auf der Internetseite finden sich zudem ähnliche Auflistungen zu weiteren Formblättern und einem Auslandsstudium.¹⁴²

¹³⁹ <https://www.my-stuwe.de/bafoeg/formulare/>.

¹⁴⁰ https://www.stw-ma.de/BAf%C3%B6G+ +Co /BAf%C3%B6G Service Center/Formulare Dokumente_Antr%C3%A4ge_Nachreichungen-p-28897.html; ähnlich https://stw.uni-heidelberg.de/studienfinanzierung_downloads.

¹⁴¹ Antragstellende gelangen dorthin, wenn sie auf einer Erklärseite „Was ist BAföG“ auf die Rubrik „Formulare“ klicken. Vgl. https://stw.uni-heidelberg.de/de/bafoeg_inland.

¹⁴² Einen kompletten Ausdruck der Internetseite fügen wir dieser Prüfungsmitteilung als Anlage 2 bei.

Hauseigene Formulare eines Amtes zum bundesweiten Formblatt 1

Auf der Internetseite eines Amtes werden zu einem bundesweiten Formblatt ohne nähere Erklärung 15 hauseigene Formulare zum Abruf bereitgestellt.

Zusatz zu Formblatt 1

- Bescheinigung des Krankenversicherungsunternehmens
- Bescheinigung des Lebensversicherungsunternehmens
- Bescheinigung der Unterkunft
- Erklärung zu Nachlassansprüchen
- Erklärung zum PJ-Medizin - Tertiale (Heidelberg plus andere Unis)
- Erklärung zum PJ-Medizin - Quartale (Mannheim)
- Erklärung zum Vermögen auch Pkw
- Erklärung zum Wohneigentum und Grundstück
- Erklärung zur unbekannten Elternanschrift
- Erklärung zu erhöhten Werbungskosten (nur DHBW Mosbach/Heilbronn)
- Bescheinigung über Ausbildungsvergütung (nur DHBW Mosbach/Heilbronn)
- Antrag auf Härtefreibetrag vom Arbeitseinkommen wegen Studiengebühren (nur private Hochschulen)
- Änderungsanzeige (Adresse, Bankverbindung, u.a.)
- Vollmachtsvordruck
- Erklärung zum Studienabschluss oder -abbruch

Grafik: https://stw.uni-heidelberg.de/studienfinanzierung_downloads.

Wenige Ämter geben zu den hauseigenen Formularen an, dass es sich um „Bedarfsformulare“, „Hilfsformulare“,¹⁴³ „Vordrucke vom Amt für Ausbildungsförderung“¹⁴⁴ oder „weitere ggf. erforderliche Formulare“ handelt¹⁴⁵. Auch inwieweit die Formulare ggf. durch andere Bescheinigungen oder Bestätigungen ersetzt werden können wird auf den Internetseiten oft nicht erläutert.

Übermittlungsmöglichkeiten und BAföG Digital

Die Formulare der Ämter stehen vereinzelt zum direkten Upload bereit, d. h. in eine Maske können Antragstellende Angaben eintragen und sodann elektronisch aus der Internetseite heraus an das Amt senden. Teils lassen sich die Formulare am PC ausfüllen, teils müssen sie zunächst ausgedruckt werden, um sie ausfüllen zu können. Auf die Übermittlungsmöglichkeiten oder darauf in welcher Weise hauseigene Formulare zu übermitteln sind, weisen die Ämter nur selten hin.

¹⁴³ <https://www.studentenwerk-wuerzburg.de/geld/bafoeg/fragen-antworten/wie-stelle-ich-einen-antrag/formulare-downloaden.html>;

<https://www.bafoeg.uni-mainz.de/formulare/>.

¹⁴⁴ <https://rptu.de/studium/vor-dem-studium/rptu-in-kaiserslautern/finanzielles/bafoeg/antragstellung-und-antragsformulare>.

¹⁴⁵ <https://www.stwhh.de/studienfinanzierung/bafoeg#c8403>.

Dem **BMBF** ist die Thematik bekannt. Auf Nachfrage teilte es mit:

„... gibt es auch diverse landes- und/oder amtsspezifische Vordrucke ... sind zudem nicht bundesweit einheitlich. Eine Umsetzung in **BAföG Digital** bedürfte einer positiven Entwicklungsentscheidung des Bundes und der Länder. Eine solche hat es für den genannten Themenkomplex aufgrund vorrangiger Entwicklungsarbeiten bisher nicht gegeben. ... Der Antragsassistent unterstützt diese ‚freien‘ Anträge bisher nicht aktiv. ... Derartige Anträge werden analog beim Amt gestellt oder können behelfsmäßig über BAföG Digital als sonstiger Nachweis (z. B. Foto des Antrages oder Vordruckes) hochgeladen werden.“

Demgemäß ist auch in der Leistungsbeschreibung zu BAföG Digital als Pflicht des Auftragnehmers die Ergänzung um „landesspezifische Formblätter“ vorgesehen.¹⁴⁶

7.3 Vorläufige Würdigung

Die Zahl und die Vielfalt der von uns online vorgefundenen Formulare lässt sich nur mit einer über Jahrzehnte gewachsenen Praxis erklären. Eine zureichende Bundesaufsicht des BMBF oder Fachaufsicht der Länder fand in diesem Bereich nicht statt. Dies belegen die Unterschiede innerhalb und zwischen den Ländern. Es fehlt auch an einer landeseinheitlichen Handhabung. Jedes Amt stellt scheinbar nach Belieben oder Bedarf auf seiner Internetseite hauseigene Formulare bereit. Von den 57 Formularen dienen nur 10 zum Beleg von Angaben in den Formblättern und einzelne zum Beantragen von Leistungen für die es kein bundesweites Formblatt gibt.

Grundsätzlich ist der Vollzug des BAföG Ländersache. Das gilt auch für die Art und Weise in der die Ämter Zusatzinformationen von den Antragstellenden anfordern oder ihnen Hilfestellungen bieten. Wir verkennen nicht, dass in konkreten Einzelfällen Hilfestellungen für Antragstellende und Geförderte geboten sind. Sie müssen aber auf Einzelfälle beschränkt bleiben und dürfen nicht allgemein zugänglich sein. Sehen dagegen Ämter grundsätzlichen Verbesserungsbedarf, etwa wenn bundesweite Antragsformulare ergänzungsbedürftig sind, fehlen oder hilfreich wären, so sollten sie hierüber nicht allein entscheiden und diese online stellen. Dies gilt umso mehr, wenn (aus ihrer Sicht) möglicherweise Hilfestellungen für eine unbekannte Vielzahl an Personen geboten sind. Andernfalls kann ein bundeseinheitlicher Vollzug nicht gesichert werden. Hieran fehlt es vorliegend aber.

Trotz Kenntnis der Lage hat das BMBF bisher nicht für einen bundeseinheitlichen Vollzug gesorgt. Als Bundesaufsicht wäre dies seine ureigenste Aufgabe gewesen. Die von uns gelisteten Formulare sind – anders als das BMBF meint – nicht landes- oder amtsspezifisch, sondern betreffen regelmäßig Sachverhalte die in jedem Amt auftreten können.

¹⁴⁶ Vgl. dort Tz. 2.2.2.

Die Existenz einer derartigen Vielzahl an Formularen wirft überdies die Frage auf, ob die in den bundesweiten Formblättern geforderten Angaben nicht ausreichend sind. Offen ist auch, weshalb einige Ämter ohne hauseigene Formulare auskommen, die Mehrzahl der Ämter aber Formulare in unterschiedlicher Zahl und Art hat. Den tatsächlichen Bedarf muss das BMBF ermitteln. Es muss in der Folge auch (gemeinsam mit den Obersten Landesbehörden) entscheiden, wie künftig mit den Formularen umzugehen ist. Ziel muss eine bundeseinheitliche Verfügbarkeit, auch in BAföG Digital, sein. Insoweit dürfen sie sich nicht länger hinter vorrangige Entwicklungsarbeiten zurückziehen. Hauseigene Formulare darf es (allgemein zugänglich) nur noch geben, wenn Besonderheiten einer speziellen Ausbildungsstätte sie erfordern. Wir lassen es deshalb dahinstehen, ob und ggf. welche Formulare der Ämter gegen § 46 Absatz 3 BAföG verstoßen, wonach die zur Feststellung des BAföG-Anspruchs erforderlichen Tatsachen auf den in der BAföG-FormblattVwV bestimmten Formblättern anzugeben sind.

Die Internetseiten einzelner Ämter sind in diesem Punkt weder benutzerfreundlich noch zielgruppenspezifisch (junge Menschen, die bisher meist keine staatlichen Leistungen beantragt haben) ausgerichtet. Für Interessierte ist nicht unmittelbar erkennbar, welche Formblätter oder Formulare für eine wirksame Antragstellung erforderlich sind. Die Wortwahl in dem von uns angeführten Beispiel („Zusatz zu Formblatt 1“) kann dahingehend verstanden werden, dass diese Formulare (soweit zutreffend) zwingend für eine wirksame Antragstellung auszufüllen sind. Es ist auch nicht erkennbar, welche Formulare ggf. durch anderweitige Bescheinigungen oder Bestätigungen ersetzt werden können. Diese Unübersichtlichkeit kann Interessierte von einer Antragstellung abhalten. Ebenso kann die bloße Zahl an Formblättern und Formularen Interessierte bereits optisch abschrecken. Die mangelnde Verfügbarkeit in BAföG Digital und der dadurch entstehende Zusatzaufwand kann überdies zum Nutzen einer anderen Art der Antragstellung beitragen.

7.4 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF gemeinsam mit den Obersten Landesbehörden einen bundeseinheitlichen Vollzug sicherstellt. Wir haben insbesondere folgende Maßnahmen hierfür als wesentlich angesehen:

- Bundesweit gleiche Formblätter/Formulare für alle Antragstellenden.
- Abschaffung der hauseigenen Formulare der Ämter soweit sie nicht Besonderheiten einer speziellen Ausbildungsstätte betreffen.
- Abbildung aller Formblätter/Formulare und antragsrelevanten Sachverhalte in BAföG Digital.

Für die Übergangszeit bis zum vollständigen Umsetzen dieser Maßnahmen sollte das BMBF darauf hinwirken, dass die Ämter auf ihren Internetseiten

- zu allen hauseigenen Formularen deutlich auf die Möglichkeit des Hochladens als „sonstiger Nachweis“ in BAföG Digital hinweisen und
- angeben, welche Formblätter/Formulare für eine Antragstellung zwingend sind.

7.5 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme zwischen verbindlichen und bundeseinheitlichen Formblättern nach § 46 Absatz 3 BAföG und – nicht verbindlichen – „Vordrucken“ der Ämter unterschieden. Wir haben letztere als „hauseigene Formulare“ bezeichnet. Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass diese der Optimierung der Prozesse zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung dienen. Das BAföG werde von den Ländern in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt. Diese seien deshalb für die Gestaltung der Verwaltungsabläufe zuständig. Zwecks Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs des BAföG seien unterschiedliche organisatorische Abläufe denkbar. Das betreffe beispielsweise die Behördengröße, den Zentralisierungsgrad, Fallzahlen sowie die Arbeitssituation. Es diene den Nutzerinnen und Nutzern sowie der Verwaltung, wenn Ämter zur Verbesserung von Prozessen Vordrucke entwickeln. Dies führe zur Verkürzung der Bearbeitungszeiten. Allerdings sei nicht jeder Vordruck gerechtfertigt. Insbesondere müssten die Ämter bei der Präsentation zwischen Formblättern und Vordrucken unterscheiden. Sie müssten auch strukturiert auf die Einsatzmöglichkeiten der eigenen Vordrucke hinweisen. Das BMBF werde die Länder in diesem Sinne informieren und um entsprechende Verbesserungen bitten.

7.6 Abschließende Würdigung

Zentral für unsere Empfehlung waren die Unübersichtlichkeit der Antragserfordernisse auf den Internetseiten verschiedener Ämter, der fehlende bundeseinheitliche Vollzug und der Medienbruch den die hauseigenen Formulare bewirken. Diese Defizite werden durch die vom BMBF angekündigten Maßnahmen nur teilweise beseitigt. Es will die Länder einzig um eine bessere Übersichtlichkeit bitten und darauf hinweisen, dass nicht jeder „Vordruck“ (jedes hauseigene Formular) „gerechtfertigt“ ist. Der Medienbruch bleibt hingegen bestehen. Auch der bundeseinheitliche Vollzug ist weiterhin nicht gesichert. Die hiergegen vom BMBF vorgetragenen unterschiedlichen organisatorischen Abläufe in den Ämtern überzeugen nur bedingt. Unklar ist zunächst, ob sie tatsächlich bestehen, da das BMBF sie nur als „denkbaren“ Grund anführt. Sollten sie tatsächlich bestehen, so hält nur der Vergleich kommunaler Ämter, die das Schülerinnen- und Schüler-BAföG bearbeiten und einen erheblich geringeren Antragsanfall haben, gegenüber den für das Studierenden-BAföG zuständigen Ämtern Stand. Gegenstand unserer Prüfungsmitteilung und damit Grundlage unserer Empfehlungen waren aber ausschließlich Ämter, die das Studierenden-BAföG bearbeiten. Ein „saisonbedingt“ ungleichmäßiger Arbeitsanfall tritt dort grundsätzlich auf. Für Unterschiede sorgt hier vorrangig die vom BMBF angeführte Arbeitssituation. Sie betrifft die personelle und sachliche

Ausstattung. Dafür sind die Länder verantwortlich. Landes- oder ämterspezifische Unterschiede in der Ausstattung können aber keinesfalls die hauseigenen Formulare rechtfertigen.

Die Auffassung des BMBF, dass die hauseigenen Formulare zur Verkürzung der Bearbeitungszeiten führen, teilen wir nicht. Das Ausdrucken von digital gestellten Anträgen, mangels E-Akte, wird bereits jetzt von den Ämtern als Erschwernis angesehen.¹⁴⁷ Ebenso das Einreichen von Antragsunterlagen auf verschiedenen Wegen.¹⁴⁸ Die von den Ämtern entwickelten hauseigenen Formulare werden in absehbarer Zeit ein vergleichbares Problem hervorrufen oder rufen es bereits jetzt hervor¹⁴⁹. Sie werden außerhalb von BAföG Digital angeboten. Wenn die Antragstellenden sie deshalb nicht in BAföG Digital als „sonstigen Nachweis“ hochladen, sondern auf anderen Wegen einreichen, führt dies zu Mehraufwand in den Ämtern. Folge sind (auch zukünftig) Medienbrüche oder unübersichtliche Antragstellungen auf verschiedenen Wegen. Dem kann nur wirksam begegnet werden, wenn die Formulare gesichtet und – mit den Worten des BMBF – „gerechtfertigte“ Formulare identifiziert werden. Diese müssen sodann bundesweit und bundeseinheitlich, auch in BAföG Digital, zur Verfügung gestellt werden. Die übrigen Formulare sind abzuschaffen.

Wir halten unsere Empfehlungen aufrecht.

8 „Schnellantrag“

8.1 Sachverhalt

Aufgabe und Grenzen von Schnellanträgen

Der sogenannte Schnellantrag dient im BAföG ausschließlich der Fristwahrung. Nachweise und Unterlagen sind nicht beizufügen. Hintergrund ist, dass Leistungen nach dem BAföG erst ab dem Monat der Antragstellung gewährt werden (Antragsprinzip). Für vorhergehende Monate besteht kein Leistungsanspruch, auch wenn eine Person die Ausbildung schon vorher begonnen hat.¹⁵⁰ Mit einem Schnellantrag sichern sich Antragstellende damit nur Leistungen für bestimmte Monate, nicht aber eine schnellere Antragsbearbeitung. Zusätzlich zum Schnellantrag müssen sie vielmehr einen „richtigen“ (regulären) Antrag auf den bundesweiten Formblättern stellen und die dort geforderten Nachweise vorlegen. Erst dann kann im Amt mit der Sachbearbeitung begonnen werden. Hierauf weisen viele Ämter und das BMBF

¹⁴⁷ Vgl. dazu oben Tz. 3.

¹⁴⁸ Vgl. dazu sogleich Tz. 10.

¹⁴⁹ Vgl. dazu sogleich Tz. 10.

¹⁵⁰ Vgl. § 15 Absatz 1 BAföG sowie https://www.xn--bafg-7qa.de/bafoeg/de/das-bafoeg-alle-infos-auf-einen-blick/fragen-und-antworten/fragen-und-antworten_node.htm.

hin. Nutzen Antragstellende zunächst den Schnellantrag, entstehen Ihnen Nachteile. Dies schildert ein Amt nachdrücklich:

„Der formlose Antrag hat allerdings auch einen entscheidenden Nachteil: Im Wintersemester sind mehrere Tausend Anträge zu bearbeiten. Wenn du uns lediglich einen Brief schreibst, dann muss unsere Sachbearbeitung die Formblätter bei dir erst anfordern. Dadurch verzögert sich die Bearbeitung für alle.“¹⁵¹

Weiterer Nachteil des Schnellantrages ist, dass er den „Weiterförderungsanspruch“ nicht sichert: Endet ein Bewilligungszeitraum (BWZ) und ist ein neuer Bescheid noch nicht ergangen, so haben Geförderte einen gesetzlichen Anspruch auf „nahtlose“ Weiterförderung. Es kommt nicht zu einer Zahlungsunterbrechung. Der Anspruch besteht nur dann, wenn der neue Antrag im Wesentlichen vollständig zwei Kalendermonate vor Ablauf des BWZ gestellt wird und die erforderlichen Nachweise beigelegt sind.¹⁵² Ein Schnellantrag reicht dafür nicht aus. Hier kann es zu einer Zahlungsunterbrechung kommen, weil die Antragsunterlagen nicht zeitgerecht vorliegen. Der Schnellantrag hat einzig zur Folge, dass nach der Antragsbearbeitung auch rückwirkend Leistungen für bestimmte Monate gewährt werden können. Entsprechende Hinweise fehlen auf den Internetseiten verschiedener Ämter, die einen Schnellantrag anbieten.

¹⁵¹ <https://studentenwerk.sh/de/bafoeg-faq#BAfGFAQAllgemeines>.

¹⁵² § 50 Absatz 4 BAföG.

Möglichkeiten einer „schnellen“ Antragstellung

Mehr als die Hälfte der Ämter stellt Antragstellenden auf ihren Internetseiten für den bundesweit möglichen „Schnellantrag“ (oder „Kurzantrag“) ein **(58.) hauseigenes Formular** zur Verfügung.¹⁵³ Auch das Amt Osnabrück bietet ihn auf seiner Internetseite an.¹⁵⁴

Andere Ämter weisen auf die Möglichkeit hin, formlos einen BAföG-Antrag zu stellen, ohne hierfür ein gesondertes Formular anzubieten.¹⁵⁵

-
- ¹⁵³ <https://www.stwhh.de/studienfinanzierung/bafoeg#c8403>;
https://www.stw-greifswald.de/fileadmin/user_upload/images/pdf-dokumente/bafoeg/Antrag_Formlos zur Fristwahrung 20171011.pdf;
<https://www.stw-rw.de/de/studienfinanzierung/downloads.html>;
https://studentenwerk.sh/file/stwsh_schnellantrag.pdf;
<https://www.swcz.de/finanzen-inlandsbafoeg-auslandsbafoeg/downloadbereich-finanzen/>;
<https://www.sw-ka.de/de/geld/bafoeg/>;
<https://www.studentenwerk-wuerzburg.de/geld/bafoeg/fragen-antworten/wie-stelle-ich-einen-antrag.html>;
<https://stw-on.de/buxtehude/finanzen/baf%C3%B6g-antrag>;
<https://studentenwerk-halle.de/bafoeg-studienfinanzierung/bafoeg/darum-bafoeg-antrag-stellen>;
<https://studierendenwerkdarmstadt.de/studienfinanzierung/bafoeg/>;
<https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/antraege>;
<https://www.studierendenwerk-kassel.de/de/bafoeg/bafoeg-antrag-und-beratung/>;
<https://rptu.de/studium/vor-dem-studium/rptu-in-kaiserslautern/finanzielles/bafoeg/faqs>;
<https://www.studentenwerk-magdeburg.de/finanzierung/bafog/bafog-antrag/>;
<https://www.studierendenwerk-muenchen-oberbayern.de/finanzierung/bafoeg-aktuelles/>;
<https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/bafoeg-download/>;
<https://www.studentenwerk-goettingen.de/studienfinanzierung/bafoeg-fuer-studierende>;
<https://www.studentenwerk-oldenburg.de/de/allgemeines/downloads/bafoeg/305-formloser-antrag-in-land.html>;
<https://www.studentenwerk-osnabrueck.de/de/finanzen/bafoeg/antraege-und-hilfreiche-dokumente.html>;
<https://www.swfr.de/geld/bafoeg/was-ist-bafoeg>;
<https://seezeit.com/geld/bafoeg/formulare/>;
<https://www.my-stuwe.de/bafoeg/informationen/>;
https://www.stw-ma.de/bafoeg_service_center.html und <https://www.stw-ma.de/kurzantrag.html>;
<https://www.studierendenwerk-stuttgart.de/geld/bafoeg/bafoeg-formulare#panel-2302-1>;
<https://studierendenwerk-ulm.de/bafoeg-finanzen/bafoeg-antrag/>;
https://stw.uni-heidelberg.de/studienfinanzierung_downloads;
<https://www.studierendenwerk-bielefeld.de/bafoeg/formular-download.html>;
<https://www.akafoe.de/finanzieren/#c586>;
<https://www.studierendenwerk-bonn.de/finanzieren/>;
<https://www.stw-edu.de/studienfinanzierung/bafoeg/formulare/>;
<https://www.studierendenwerk-pb.de/finanzierung/bafoeg/alle-formulare-fuer-einen-antrag/>.
- ¹⁵⁴ <https://www.studentenwerk-osnabrueck.de/de/finanzen/bafoeg/antraege-und-hilfreiche-dokumente.html>.
- ¹⁵⁵ <https://stwno.de/de/finanzierung/antragsverfahren>;
<https://stw-on.de/finanzen>;
<https://www.studierendenwerk-siegen.de/bafoeg/beantragung/>;
<https://www.stw-thueringen.de/finanzen/bafoeg/antragsverfahren.html>;
<https://www.studentenwerk-goettingen.de/studienfinanzierung/bafoeg-fuer-studierende>;
<https://www.hochschul-sozialwerk-wuppertal.de/studienfinanzierung/bafoeg.html>;
<https://www.stw-berlin/finanzierung/baf%C3%B6g-leitfaden/wann-wie.html>;
<https://www.studierendenwerk-siegen.de/bafoeg/beantragung/> (mit Mustertext).

Das BMBF informiert im Internet wie folgt über den formlosen Antrag:

„Zur Fristwahrung reicht ein schriftlicher, aber formloser Antrag, der beim zuständigen Amt für Ausbildungsförderung vor dem Monatsende eingeht. Der vollständige Antrag sollte dann aber schnell nachgereicht werden, damit das Amt für Ausbildungsförderung über den Antrag entscheiden kann.“¹⁵⁶

„Tipp: Man kann zunächst einen formlosen Antrag einreichen, das ist eine schriftliche, unterschriebene Erklärung, dass BAföG beantragt wird. Diese gilt allerdings nur zur Fristwahrung. Der vollständig ausgefüllte BAföG-Antrag mit allen nötigen Unterlagen muss selbstverständlich nachgereicht werden. ...“¹⁵⁷

Ein Amt gibt in seinem Schnellantragsformular lediglich an, dass es sich mit den Antragstellenden in Verbindung setzen werde. Das Formular enthält daneben nur ein Ankreuzfeld „Antragsunterlagen an Studierende(n) ausgehändigt“.¹⁵⁸ Die Notwendigkeit einer „richtigen“ Antragstellung ist daraus nicht ersichtlich.

BAföG Digital

Schnellanträge können wesensnotwendig nicht als „weiteres Formular“ in BAföG Digital hochgeladen werden. Dokumente können nur dann online über BAföG Digital übermittelt werden, wenn Antragstellende vorab oder zugleich das Formblatt 1 über BAföG Digital an das Amt gesandt haben.¹⁵⁹ Formlose Anträge/Schnellanträge ersetzen aber zunächst, zwecks Fristwahrung, dieses Formblatt. Sie müssen daher stets außerhalb von BAföG Digital gestellt werden.

Für BAföG Digital war zunächst vorgesehen im Jahr 2023 einen formlosen Antrag anzubieten. Er ist allerdings zwischenzeitlich durch die Länder depriorisiert worden. Ob und wann er in BAföG Digital umgesetzt wird, ist aktuell offen. Zudem ist eine antragsunabhängige Uploadmöglichkeit für BAföG Digital angedacht. Dies soll es Antragstellenden ermöglichen auch ohne einen zuvor über BAföG Digital gestellten BAföG-Antrag beliebige Unterlagen an das Amt übermitteln zu können. Der antragsunabhängige Upload hat, gemäß der Priorisierung der einzelnen Entwicklungsschritte durch die Länder, ebenfalls keine Priorität. Konkrete Planungen hierfür gibt es bislang noch nicht.

Das BMBF sieht die Umsetzung des Schnellantrages in BAföG Digital nicht als wesentlich an. Bereits der reguläre Antrag könne unvollständig (mit wenigen oder keinen Nachweisen)

¹⁵⁶ https://www.xn--bafg-7qa.de/bafoeg/de/antrag-stellen/alle-antragsformulare/alle-antragsformulare_node.html.

¹⁵⁷ https://www.xn--bafg-7qa.de/bafoeg/de/das-bafoeg-alle-infos-auf-einen-blick/fragen-und-antworten/fragen-und-antworten_node.html; ähnlich <https://www.stw-bremen.de/de/bafoeg/antragsstellung> („Zur Fristwahrung reicht ein formloser Antrag, die Formblätter und Nachweise können Sie nachreichen.“).

¹⁵⁸ <https://seezeit.com/geld/bafoeg/formulare/>.

¹⁵⁹ Vgl. <https://www.stw-bremen.de/de/bafoeg/online-antrag>.

innen kürzester Zeit in BAföG Digital gestellt werden. Zudem kämen, nach Berichten der Ämter, infolge von BAföG Digital Anträge immer häufiger unvollständig und „scheibchenweise“ dort an. Ein digitaler Schnellantrag könne dies noch weiter verstärken.

8.2 Vorläufige Würdigung

Wir verweisen zum Schnellantrag auf unsere Würdigung oben zu den hauseigenen Formularen der Ämter.¹⁶⁰ Auch hier fehlt es an einer gezielten Bundes- oder Fachaufsicht sowie einem bundes- oder landeseinheitlichen Vollzug. Antragstellende werden nicht durchgängig und einheitlich von den Ämtern über die Möglichkeit eines formlosen Antrages informiert. Die Hinweise auf den Internetseiten des BMBF können dies nicht ersetzen. Es ist nicht davon auszugehen, dass alle Antragstellenden sich dort informieren. Aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs des BAföG sind aber Hinweise an alle Antragstellenden, gleich an welcher Hochschule sie studieren (wollen) oder auf welcher Internetseite sie sich informieren, geboten.

Schnellanträge können nicht über BAföG Digital gestellt werden, sofern ein hauseigenes Formular oder ein formloses Schreiben verwandt wird. Das Nutzen einer anderen Antragsmöglichkeit (Post, E-Mail usw.) ist derzeit unvermeidbar. Es kommt regelmäßig zu einem Medienbruch. Eine frühzeitige Verfahrensoptimierung im Sinne des § 9 EGovG vermissen wir auch insoweit. Die Angaben des BMBF auf dessen Internetseite belegen, dass es um die Praxisrelevanz weiß. Hinweise in BAföG Digital, wie solche Fälle von Antragstellenden zu handhaben sind, wären aus unserer Sicht im Mindesten erforderlich gewesen. Alternativ hätte das BMBF auf eine alsbaldige antragsunabhängige Uploadmöglichkeit hinwirken müssen. Eine bedarfsgerechte Ausgestaltung von BAföG Digital von Anbeginn an fehlt insoweit, obwohl nach der Einzelvereinbarung zum Dachabkommen dem Bund die strategische Steuerung und damit die zeitliche Staffelung und die fachliche Gestaltung obliegt.

Schnellanträge sorgen in der Regel für eine Zahlungsunterbrechung beim BAföG. Sie sollten daher den Ausnahme- und nicht den Regelfall bei Folgeanträgen, also Anträgen mit dem Ziel einer Fortsetzung der laufenden Förderung darstellen. Sachgerechte Hinweise hierauf fehlen auf den Internetseiten verschiedener Ämter.

Soweit ein einzelnes Amt derzeit einen formlosen Antrag ohne ausdrücklichen Hinweis auf die Notwendigkeit einer „richtigen“ Antragstellung anbietet, ist das nicht hinnehmbar. Antragstellende gehen möglicherweise davon aus, hiermit einen wirksamen BAföG-Antrag gestellt zu haben und alsbald Leistungen zu erhalten. Für die Sachbearbeitenden bedeutet dieses Formular Mehraufwand, weil sie in jedem Einzelfall Kontakt zu den Antragstellenden aufnehmen, sie zum Stellen des „richtigen“ Antrages auffordern und ihnen gegebenenfalls die dazu notwendigen Formblätter übersenden müssen.

¹⁶⁰ Tz. 7.3.

8.3 Empfehlung

Wir haben auch hier erwartet, dass das BMBF gemeinsam mit den Obersten Landesbehörden einen bundeseinheitlichen Vollzug sicherstellt. Dies sollte insbesondere folgende Maßnahmen umfassen:

- Einheitliche Hinweise für alle Antragstellenden zur Möglichkeit eines formlosen Antrages.
- Abschaffung der hauseigenen Formulare der Ämter mit „Schnellanträgen“ oder „Kurzanträgen“ und bundeseinheitliche Hinweise oder ein bundeseinheitliches Formblatt/Formular als Ersatz.
- Parallel deutlicher Hinweis in BAföG Digital auf die Möglichkeit eines „Schnellantrags“ durch Nutzen des regulären Antrages und/oder zügiges Schaffen einer antragsunabhängigen Uploadmöglichkeit. Im Falle eines bundeseinheitlichen Formblatts/Formulars: Unverzögliches Umsetzen in BAföG Digital.
- Antragstellende sollten zudem jeweils deutlich auf die Nachteile von Schnellanträgen oder unvollständigen Anträgen in BAföG Digital (mögliche Zahlungsunterbrechung) bei Folgeanträgen mit dem Ziel einer Fortsetzung der laufenden Förderung hingewiesen werden.

Für die Übergangszeit bis zum Umsetzen dieser Maßnahmen haben wir zudem erwartet, dass das BMBF – unter Beteiligung der Fachaufsicht – das Amt, in dessen Formular ein Hinweis auf die Notwendigkeit der „richtigen“ Antragstellung fehlt, zur Klarstellung auffordert.

8.4 Stellungnahme

Das BMBF hat unsere Auffassung zum „Schnellantrag“ nicht geteilt. Es gebe insoweit keine Defizite bei den Ämtern. Das BAföG lasse den Antragsweg offen. Hierüber informiere das BMBF auf seiner Internetseite „www.bafög.de“. Nach § 17 Absatz 1 Nummer 1 SGB I seien die Ämter in der Pflicht, dass jeder Berechtigte das BAföG in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhalte. Dies umfasse auch den Hinweis auf die Antragstellung zur Fristwahrung. Nur so könne ein umfassender Leistungsbezug sichergestellt werden. Für die Ämter ergebe sich hieraus ein Konflikt. Einerseits müssten sie auf eine von Anfang an möglichst vollständige Antragstellung hinwirken, andererseits müssten sie aber auch ihrer Aufklärungspflicht gerecht werden. Insofern sei es sachgerecht, die Gewichtung dem jeweiligen Amt zu überlassen. Nur dieses sei in der Lage, seinen Arbeitsanfall zu überschauen und steuernde Maßnahmen zu ergreifen. Zentral gesteuerte Vorgaben, die die individuellen Abläufe in den Ämtern nicht berücksichtigen, seien nicht zweckmäßig.

8.5 Abschließende Würdigung

Zentral für unsere Empfehlung waren auch hier die uneinheitliche Information der Antragstellenden, der daraus resultierende uneinheitliche Vollzug sowie der Medienbruch, den die

hauseigenen Schnellanträge der Ämter bewirken. Diese Defizite werden durch die Stellungnahme des BMBF nicht beseitigt. Der unterschiedliche Arbeitsanfall der Ämter ist kein sachgerechter Grund, die „Aufklärungspflicht“ nicht oder verschieden wahrzunehmen. Auch wenn der Vollzug Ländersache ist, so kann nicht jedes Amt nach Belieben handeln.

Der vom BMBF angeführte Konflikt mit einer möglichst von Anfang an vollständigen Antragstellung sowie einer zügigen Leistungsgewährung ist vermeidbar. Wir hatten empfohlen, Antragstellende deutlich auf die Nachteile von Schnellanträgen (insbesondere Leistungs-/Zahlungsunterbrechung) hinzuweisen. Dieser Hinweis wird einen „Abschreckungseffekt“ haben und damit die Zahl an Schnellanträgen reduzieren.

Ob das BMBF, wie von uns gefordert, auf eine Beseitigung/Korrektur des „fehlerhaften“ Schnellantragsformulars eines Amtes hingewirkt hat, geht aus seiner Stellungnahme nicht hervor. Einen Monat nach Eingang der Stellungnahme des BMBF beim Bundesrechnungshof war das Formular noch immer unverändert im Internet abrufbar. Die Empfehlung ist im Ergebnis noch nicht erledigt.

9 Bearbeitungsdauer und Überbrückungsleistungen

9.1 Einführung

BAföG wird vom Beginn des Monats an geleistet, in dem die Ausbildung aufgenommen wird, frühestens jedoch vom Beginn des Antragsmonats an.¹⁶¹ Leistungen werden in der Regel für ein Jahr bewilligt.¹⁶² Die Antragstellung und damit die Antragsbearbeitung im BAföG ist in der Folge saisonal geprägt. Vor dem Beginn eines neuen Schuljahrs oder Semesters werden regelmäßig die meisten Anträge gestellt. Anträge können dann nicht immer zeitnah beschieden werden. Für diesen Fall sieht das BAföG **Überbrückungsleistungen** vor:

- Antragstellende haben danach Anspruch auf einen **Vorschuss**.¹⁶³ Dies betrifft Erstanträge in einem Ausbildungsabschnitt sowie Anträge, die nach einer Unterbrechung der Ausbildung gestellt werden. Der Vorschuss wird gewährt, wenn über einen Antrag nicht innerhalb von sechs Kalenderwochen entschieden oder Zahlungen nicht innerhalb von zehn Kalenderwochen geleistet werden können. Voraussetzung ist, dass die

¹⁶¹ § 15 Absatz 1 BAföG.

¹⁶² § 50 Absatz 3 BAföG.

¹⁶³ § 51 Absatz 2 BAföG.

Antragsunterlagen vollständig vorgelegen haben.¹⁶⁴ Ein Antrag ist hierfür nicht erforderlich.¹⁶⁵ Der Vorschuss wird von Amts wegen für vier Monate gewährt.¹⁶⁶

- In den übrigen Fällen, also wenn bereits in dem aktuellen Ausbildungsabschnitt BAföG bezogen wird, besteht der oben¹⁶⁷ erwähnte **Anspruch auf (vorübergehende) Weiterförderung**.¹⁶⁸ Voraussetzung hierfür ist, dass
 - der neue Antrag im Wesentlichen vollständig zwei Kalendermonate vor Ablauf des BWZ gestellt worden ist,
 - ihm die erforderlichen Nachweise beigelegt waren und
 - noch nicht über den neuen Antrag entschieden worden ist, also kein neuer Bescheid ergangen ist.

9.2 Sachverhalt

Bearbeitungsdauer der Ämter

In den Medien ist berichtet worden, dass Antragstellende bei einem Erstantrag monatelang auf Leistungen warten und sich teils Geld leihen müssen.¹⁶⁹ Als Grund wird die fehlende E-Akte angeführt.¹⁷⁰ Aus Unterlagen, die wir im BMBF erhoben haben, geht hervor, dass Antragstellende, die sich dort über eine lange Bearbeitungszeit beschwert hatten, diese durch fehlende und nicht umgehend nachgereichte Unterlagen selbst verschuldet hatten.

Das BMBF hat auf die Frage eines Fernsehsenders angegeben, dass ihm keine Informationen über Bearbeitungszeiten vorliegen würden. Es habe die Länder darauf hingewiesen, dass die gesetzlichen Regelungen zur Antragsbearbeitung anzuwenden seien. Die Länder hätten ihm versichert, die Vorschriften wie vorgesehen anzuwenden. Es handle sich bei den längeren Bearbeitungszeiten um Einzelfälle. Die Ämter hätten ein Interesse daran, zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch Vorschusszahlungen zu vermeiden.

¹⁶⁴ Winkler, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 67. Edition, Stand: 1. Dezember 2022, § 51, Randnummer 7.

¹⁶⁵ Winkler, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 67. Edition, Stand: 1. Dezember 2022, § 51, Randnummer 14.

¹⁶⁶ § 51 Absatz 2 BAföG.

¹⁶⁷ Tz. 8.

¹⁶⁸ § 50 Absatz 4 BAföG.

¹⁶⁹ <https://www.tagesschau.de/investigativ/funk/studenten-bafoeg-digitalisierung-buerokratie-101.html>;
<https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/bafoeg-digitalisierung-langes-warten-100.html>.

¹⁷⁰ <https://www.tagesschau.de/investigativ/funk/studenten-bafoeg-digitalisierung-buerokratie-101.html>;
<https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/bafoeg-digitalisierung-langes-warten-100.html>.

Vgl. zur E-Akte oben Tz. 3.

Bei unserer Durchsicht der Internetseiten haben wir festgestellt, dass verschiedene Ämter Angaben zu ihren Bearbeitungszeiten machen. Sie geben dort die Bearbeitungszeit durchschnittlich mit zwei bis drei Monaten an, weisen aber auch darauf hin, dass es im Wintersemester zu längeren Bearbeitungszeiten kommen kann.¹⁷¹ Einzelne Ämter geben im Internet auch einen konkreten Bearbeitungsstand an:

Beispiel 1

Abbildung 6

Bearbeitungszeiten eines Amtes

Ein Amt gibt auf seiner Internetseite das Eingangsdatum der am 20. Februar 2023 bearbeiteten Anträge und sonstigen Eingänge an.

Sachstand am 20.02.2023. Nächste Aktualisierung: 27.02.2023.	
Art	Datum
Erstanträge	29.12.2022
Weiterförderungsanträge	01.11.2022
Unterlagen/ Sonstige Eingänge	30.09.2022

Grafik: <https://www.studierendenwerk-muenchen-oberbayern.de/finanzierung/bafoeg-sachstand/#c28600>.

Beispiel 2

Ein Amt¹⁷² antwortete auf Google-Rezensionen, in denen sich Antragstellende über die Bearbeitungsdauer beschwerten, mit der Angabe der aktuell bearbeiteten Eingänge. Dazu gab es die Kalenderwochen der Eingänge an. So teilte es Ende Januar 2023 mit, dass gerade die Anträge der Kalenderwochen 37 bis 39 des Jahres 2022 (12. September bis 1. Oktober) bearbeitet würden. Mitte Februar 2023 waren dort Anträge der Kalenderwochen 39 bis 41 des Jahres 2022 (26. September bis 16. Oktober) in Bearbeitung.

¹⁷¹ <https://www.sw-ka.de/de/geld/bafoeg/>;
<https://www.studentenwerk-hannover.de/geld/bafoeg-antrag>;
<https://studentenwerk-halle.de/bafoeg-studienfinanzierung/bafoeg/antragstellung>;
<https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/fag>;
<https://www.studentenwerk-giessen.de/bafoeg>;
<https://www.swcz.de/finanzen/kontakte-und-sprechzeiten/>;
<https://www.stw-thueringen.de/finanzen/bafoeg/formulare.html>;
<https://www.stw-edu.de/studienfinanzierung/bafoeg/>; ähnlich
<https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/fragen-antworten-zum-bafoeg>.

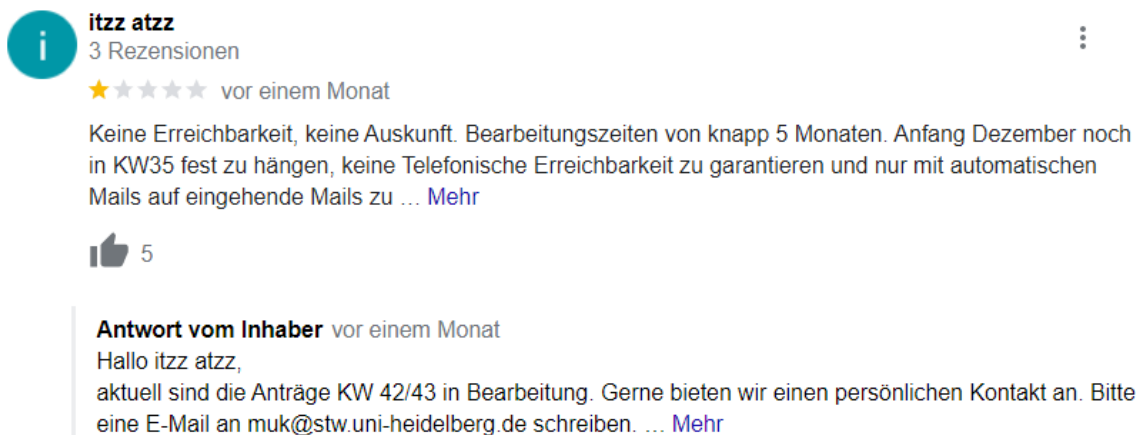
¹⁷² Amt Heidelberg.

Am 21. April 2023 fanden wir in den Google Rezensionen Hinweise wonach dieses Amt im März 2023 noch Anträge aus dem Oktober 2022, genauer der KW 42 (17. – 23. Oktober 2022) und der KW 43 (24. – 30. Oktober 2022) bearbeitete. Der Bearbeitungsrückstand betrug über fünf Monate:

Abbildung 7

Mehr als fünf Monate Bearbeitungszeit in einem Amt

Ein Amt gibt in seiner Antwort auf eine Google Rezension im April 2023 an, zu diesem Zeitpunkt Anträge der Kalenderwochen 42 und 43 des Jahres 2022 zu bearbeiten.



Grafik: <https://www.google.com/search?cs=0&hl=de-DE&output=search&q=Studierendenwerk+Heidelberg+A%C3%B6R&ludocid=3024303145406987319&gsas=1&client=ms-android-samsung-ga-rev1&lsig=AB86z5WMOvO2PH8qX6bSwe5TUJT3&kgs=3de537e00be11b69&shndl=-1&source=sh/x/kp/local/4&safe=active&ssui=on> dort abrufbar im rechten Fenster unter „Google-Rezensionen“.

Vorschussgewährung

Bei unserer Durchsicht der Internetseiten haben wir auch festgestellt, dass ein Amt – entgegen den gesetzlichen Vorgaben – für die Gewährung eines Vorschusses einen Antrag fordert:

„Gibt es sechs Wochen nach Antragstellung noch keinen Bescheid vom BAföG-Amt oder ist das Geld nach zehn Wochen nicht auf dem Konto, kann man eine Vorschusszahlung **beantragen**. Voraussetzung hierfür ist aber, dass der Antrag im Wesentlichen vollständig ist.“¹⁷³

Überbrückungsdarlehen

Bei Verzögerungen in der Antragsbearbeitung oder der Auszahlung der BAföG-Leistungen empfehlen Ämter teils die Beantragung eines Überbrückungsdarlehens oder bieten

¹⁷³ <https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafog-finanzierung/fragen-antworten-zum-bafog>.

Studierendenwerke – bei denen die meisten Ämter angesiedelt sind¹⁷⁴ – ein solches an, wie die folgenden Beispiele zeigen:¹⁷⁵

Beispiel 3

„Wenn sich die Bearbeitung deines BAföG-Antrages verzögert und du dadurch in eine finanzielle Notlage kommst, gibt es die Möglichkeit ein sogenanntes Überbrückungsdarlehen zu beantragen. Dies ist möglich, wenn seit der Antragstellung mind. sechs Wochen vergangen sind und dem BAföG-Amt alle erforderlichen Unterlagen vorliegen. Bitte wende dich in diesem Fall an deine/n BAföG-SachbearbeiterIn oder das Beratungszentrum Studienfinanzierung ...“¹⁷⁶

In einer Übersicht zu „Darlehen für Studierende in finanziellen Notlagen“ verweist dieses Amt unter „BAföG-Überbrückungsdarlehen“ zur Antragsberechtigung unter anderem auf Voraussetzungen unter denen ein Vorschuss zu gewähren oder weiter zu fördern ist:

„Antragsberechtigt sind üblicherweise Studierende

- die einen Rechtsanspruch auf BAföG-Förderung haben,
- die sich in einer sozialen Notlage befinden,
- die ihren BAföG-Antrag rechtzeitig gestellt haben und
- deren BAföG-Antrag vollständig im BAföG-Amt vorliegt. **(Die Zahlungsverzögerung darf nicht durch den Studenten verschuldet worden sein.)**“¹⁷⁷

Beispiel 4

„Überbrückungsdarlehen BAföG

Wenn sich die Auszahlung oder die Bewilligung des BAföG verzögert und dadurch eine kurzfristige finanzielle Notsituation entsteht, vergibt das Studierendenwerk nach

¹⁷⁴ Tz. 1.1.

¹⁷⁵ Ebenso <https://www.studierendenwerk-kaiserslautern.de/de/service/finanzielle-hilfe/darlehen>;
<https://www.stw-bremen.de/de/baf%C3%B6g/sch%C3%BCler-baf%C3%B6g-und-ausland/f%C3%B6rderungsarten/darlehensfonds-des-studentenwerks-bremen>;
<https://www.stw-ma.de/darlehen.html>;
https://www.stw-greifswald.de/fileadmin/user_upload/images/pdf-dokumente/soziales-beratung/richtlinien-kurzfristig_2020.pdf;
<https://www.stw-rw.de/de/soziale-dienste/finanzielle-unterstuetzung/darlehensfonds-des-studierendenwerks.html>;
<https://www.swfr.de/geld/finanzielle-hilfen/darlehen>;
<https://www.studentenwerk-magdeburg.de/finanzierung/studentenwerkskredite/>.

¹⁷⁶ <https://www.stwhh.de/studienfinanzierung/bafoeg#c8403> („Wie lange dauert die Bearbeitung?“).

¹⁷⁷ <https://www.stwhh.de/studienfinanzierung/darlehenskasse-des-studierendenwerks-hamburg>.

Rücksprache mit dem Amt für Ausbildungsförderung ein Überbrückungsdarlehen. Die Rückzahlung der ausbezahlten Summe erfolgt durch das BAföG-Amt. Ein Bürge ist nicht erforderlich.“¹⁷⁸

In dem Antragsformular für dieses Überbrückungsdarlehen heißt es:

„Am ... lagen meine Antragsunterlagen auf Leistungen nach BAföG vollständig beim Amt ... vor. Ich habe bis jetzt keine Förderungsleistung erhalten, wodurch ich in eine finanzielle Notlage geraten bin.“¹⁷⁹

Beispiel 5

„**Kommt es bei der Bearbeitung oder Auszahlung des beantragten BAföG zu Verzögerungen** besteht die Möglichkeit, ein Überbrückungsdarlehen zu beantragen. Wir treten dabei mit einer einmaligen Zahlung in Höhe von 1 000 Euro in Vorkasse. Diese Vorleistung wird mit der BAföG-Nachzahlung verrechnet und direkt durch das BAföG-Amt an uns erstattet.“¹⁸⁰

Beispiel 6

„Darlehen aus dem Darlehensfonds des Studierendenwerks ... können von Studierenden ... beantragt werden: ... bis zur Zahlung der Bundesausbildungsförderung, **bei unverschuldeter Verzögerung der Berechnung/Auszahlung** ...“¹⁸¹

9.3 Vorläufige Würdigung

Eine zügige Sachbearbeitung ist für Antragstellende unabdingbar, damit ihr Lebensunterhalt während der Ausbildung gesichert ist. Die Medienberichte hätte das BMBF deshalb zum Anlass nehmen müssen, den Sachverhalt umfassend aufzuklären. Auch die deutlich gestiegene Zahl digitaler BAföG-Anträge¹⁸² sowie (als Folge) die Notwendigkeit mehr Anträge ausdrücken zu müssen, hätten dies erfordert. Beispielsweise durch konkrete Abfragen und/oder Recherchen, etwa im Internet. Die dort von uns vorgefundenen Beispiele belegen, dass die Klagen der Studierenden begründet sind. Eine zeitgerechte Auszahlung des BAföG ist für Antragstellende aber teils überlebensnotwendig. Auf bloße Versicherungen der Fachaufsichten

¹⁷⁸ <https://www.studierendenwerk-kaiserslautern.de/de/service/finanzielle-hilfe/darlehen>.

¹⁷⁹ https://www.studierendenwerk-kaiserslautern.de/fileadmin/user_upload/Finanzen/Antrag_Ueberbrueck_BAfoeG.pdf.

¹⁸⁰ https://www.studiwerk.de/cms/ueberbrueckungsdarlehen_fuer_bafoeg_empfaenger-1001.html; ähnlich <https://www.swfr.de/geld/finanzielle-hilfen/darlehen> („Bei **Verzögerung der BAföG Auszahlung** - Höhe des Darlehens orientiert sich am BAföG Satz, bis maximal 600 Euro – zinslos – Rückzahlung in der Regel durch Verrechnung mit der BAföG Nachzahlung.“).

¹⁸¹ <https://www.stw-ma.de/darlehen.html>.

¹⁸² Tz. 2.1.

durfte sich das BMBF insoweit nicht verlassen. Aus deren Sicht mag es sich um Einzelfälle handeln. Betrifft ein solcher „Einzelfall“ aber ein gesamtes Amt, wie in unseren Beispielen, so hat dies im Ergebnis Folgen für mehrere Tausend Studierende. Auch einzelne aus der „üblichen“ Bearbeitungsdauer ausreißende Ämter sind nicht hinnehmbar.

Wird ein Antrag im Amt, für die Zwecke einer Überbrückungsleistung nach dem BAföG, zunächst nur auf Vollständigkeit geprüft, so verursacht dies zusätzlichen Aufwand. Der Eingang muss dann für die (tatsächliche) Sachbearbeitung erneut angepackt werden. Das BMBF hat unterstellt, dass die Ämter tatsächlich so vorgehen. Es hat nicht hinterfragt, ob sie aufgrund des Aufwands von der (gesetzlich vorgesehenen) überbrückungsweisen Leistungsgewährung absehen. Die von uns im Internet vorgefundenen Beispiele lassen Zweifel hieran aufkommen und ebenso die Medienberichte wonach Antragstellende sich Geld leihen mussten. Überdies verlangt ein Amt für das Gewähren des Vorschusses sogar ausdrücklich einen Antrag. Dies widerspricht den gesetzlichen Regelungen.

Voraussetzung für das Gewähren von Überbrückungsdarlehen ist regelmäßig eine Verzögerung bei der Antragsbearbeitung oder der Auszahlung des BAföG, mithin amtsseitige Gründe. Weshalb der Vorschuss und die Möglichkeit der vorübergehenden Weiterförderung nicht ausreichen und manche Studierendenwerke eine weitere Überbrückungsmöglichkeit anbieten, ist offen. Fraglich ist insofern, ob im BAföG eine Regelungslücke besteht oder was sonst die Gründe dieser Angebote sind. Dies muss das BMBF aufklären.

Die Ämter weisen Geförderte auf ihren Internetseiten bisher nur darauf hin, dass Folgeanträge frühzeitig zu stellen sind. Der Grund hierfür wird nicht genannt. Geförderten ist möglicherweise nicht bewusst, dass sie nur so (vorübergehend) lückenlos weitergefördert werden können oder Überbrückungsleistungen erhalten. Umfassendere Hinweise sind unabdingbar, um Förderlücken zu vermeiden.

9.4 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, sich regelmäßig (insbesondere zeitnah zum Schuljahres- und Semesterbeginn) über die Bearbeitungszeiten in den Ämtern zu informieren und/oder dies zum Gegenstand der regelmäßigen Bund-Länder-Sitzungen zu machen.

Wir haben auch angeregt, anhand der Ergebnisse ggf. die Überbrückungsleistungen nach dem BAföG an die Bearbeitungszeiten anzupassen, wenn eine kürzere Bearbeitungszeit absehbar nicht möglich sein sollte.

Die Praxis eines Amtes Vorschüsse nur auf Antrag zu gewähren sollte das BMBF umgehend – gemeinsam mit der zuständigen Fachaufsicht – abstellen.

Zu Überbrückungsdarlehen haben wir erwartet, dass das BMBF sich einen Überblick über die Angebote und deren Anwendungsbereich verschafft. Sollte sich eine Regelungslücke im

BAföG ergeben so sollte es diese unverzüglich schließen. Auf mögliche andere Gründe sollte es sachgerecht reagieren.

9.5 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es stets ein besonderes Augenmerk auf Beschwerden über lange Bearbeitungszeiten bei BAföG-Anträgen habe. Verzögerungsgründe seien regelmäßig unvollständige Anträge oder ein vorübergehender Ausfall von Sachbearbeitenden. Es prüfe derzeit, welche strukturellen Möglichkeiten zur Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens bestehen.

Es teile unsere Auffassung, dass die Ämter ihre rechtliche Verpflichtung, Überbrückungsleistungen zu gewähren, einhalten müssten. Es werde die Länder hierauf hinweisen. Zudem habe es für die Stichprobenprüfungen der Obersten Landesbehörden in den Ämtern im Jahr 2024 als bundesweites Thema Überbrückungsleistungen vorgegeben.

Die vom Bundesrechnungshof thematisierten Überbrückungsdarlehen seien Eigenleistungen der Studierendenwerke. Sie seien damit der Bundesaufsicht durch das BMBF entzogen.

9.6 Abschließende Würdigung

Ob das BMBF sich künftig, wie von uns empfohlen, regelmäßig über die Bearbeitungszeiten in den Ämtern informieren und ggf. die Überbrückungsleistungen anpassen wird, geht aus seiner Stellungnahme nicht hervor. Auch, ob es Maßnahmen ergriffen hat, um die Praxis eines Amtes – Vorschüsse nur auf Antrag zu gewähren – abzustellen, ist offen. Der Hinweis auf der Internetseite war auch einen Monat nach Eingang der Stellungnahme des BMBF beim Bundesrechnungshof noch aktiv, wie unsere Überprüfung ergab. Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist offen.

Unsere Empfehlung zu den Überbrückungsdarlehen hat das BMBF missverstanden. Es sollte nicht auf deren Anbieter einwirken, sondern sich lediglich (informativ) einen Überblick über den Anwendungsbereich der Überbrückungsdarlehen verschaffen. Sodann sollte es mögliche Defizite im BAföG abstellen, sofern sie Ursache dieser Angebote sind. Dem ist es nicht nachgekommen. Damit hat es die Chance einer zeitnahen gesetzlichen Umsetzung möglicher Änderungsbedarfe verpasst. Der Referentenentwurf des nächsten (29.) BAföGÄndG liegt zwischenzeitlich vor. Wir erwarten, dass das BMBF sich nunmehr unverzüglich informiert.

Die Stichprobenprüfungen der Länder zu den Überbrückungsleistungen im Jahr 2024 können die fehlenden Maßnahmen des BMBF nicht ersetzen. Sie ermöglichen nur Feststellungen darüber, ob die Ämter ihren gesetzlichen Pflichten zur Gewährung von Vorschüssen oder vorübergehender Weiterförderung nachkommen. Wir halten unsere Empfehlungen aufrecht und erwarten, dass das BMBF das Versäumte nachholt.

10 Hybride Antragstellungen im BAföG

10.1 Einführung

Ein BAföG Antrag erfordert von den Antragstellenden und ihren unterhaltspflichtigen Angehörigen verschiedene Einträge in BAföG Digital oder das Übermitteln der (bundesweiten) Formblätter.¹⁸³ Bei einem Erstantrag umfasst dies:

- den Antrag auf Ausbildungsförderung (Formblatt 1),
- eine Bescheinigung der Ausbildungsstätte über deren Besuch (Formblatt 2),
- die Einkommenserklärungen des Ehegatten/der Ehegattin oder des eingetragenen Lebenspartners/der eingetragenen Lebenspartnerin sowie der Eltern (Formblatt 3),
- Angaben zu Kindern der Antragstellenden (Formblatt 4).

Beizufügen sind von den Antragstellenden zudem die dort geforderten Nachweise, z. B. zum Einkommen während der Ausbildung, zu ihrem Vermögen (Kontoauszug, Lebensversicherung, Bausparvertrag, Wert eines Kraftfahrzeugs usw.) sowie über eine bestehende Kranken- und Pflegeversicherung. Weiterhin sind die Steuerbescheide des Ehegatten/der Ehegattin oder des eingetragenen Lebenspartners/der eingetragenen Lebenspartnerin sowie der Eltern vorzulegen.

Zur Übermittlung der Antragsunterlagen stehen den Antragstellenden und ihren Angehörigen neben BAföG Digital weitere Möglichkeiten zur Verfügung:

- per E-Mail,
- per Briefpost,
- per Fax oder
- persönliche Abgabe oder Einwurf im Amt.

Der Anbieter eines der drei BAföG Fachverfahren bietet zudem die App „BAföGdirekt“ an. Sie kann in den gängigen Stores kostenfrei heruntergeladen werden. Die App ist vor BAföG Digital geschaffen worden. Hierüber können Antragstellende zwar keinen Antrag stellen, sie können aber beispielsweise den teilnehmenden Ämtern fehlende Dokumente als Foto übermitteln.¹⁸⁴ Einige Ämter verweisen auf ihren Internetseiten weiterhin auf diese App.¹⁸⁵

¹⁸³ Vgl. zu diesen oben Tz. 7.1.

¹⁸⁴ <https://studierendenwerkdarmstadt.de/studienfinanzierung/bafoeg/bafoeg-app/>.

¹⁸⁵ <https://studentenwerk-frankfurt.net/bafoeg/#1594833736365-36d59f23-9edd>;
<https://www.werkswelt.de/index.php?id=bafoeg>;
<https://studierendenwerkdarmstadt.de/studienfinanzierung/bafoeg/>;
<https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/>;
<https://www.studentenwerk-giessen.de/geld/> und <https://www.studentenwerk-giessen.de/bafoeg/>;
<https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/bafoeg-antrag/>.

Vgl. auch Tz. 6.2.

Nach § 5 Absatz 2 Satz 1 EGovG sowie den entsprechenden Regelungen der Länder kann die zuständige Behörde erforderliche Nachweise, die von einer deutschen öffentlichen Stelle stammen, mit der Einwilligung der am Verfahren beteiligten betroffenen Person direkt bei der ausstellenden öffentlichen Stelle elektronisch einholen („Once-Only-Prinzip“). Zu diesem Zweck dürfen die Stellen die erforderlichen personenbezogenen Daten verarbeiten. Im Vollzug des BAföG ist das (digitale) Abfragen von Daten bei anderen Behörden bislang nicht vorgesehen. Stattdessen müssen Antragstellende und deren Angehörige die Unterlagen in Papierform vorlegen oder diese zunächst selbst digitalisieren (Scan oder Foto).

10.2 Sachverhalt

Antragstellungen auf mehreren Wegen

Es gibt keine gesetzliche Vorgabe, welche Antragsmöglichkeit Antragstellende nutzen sollen oder dass sie nur eine Möglichkeit nutzen sollen. Antragstellende und ihre Angehörigen können daher Anträge und Unterlagen auf verschiedenen Wegen übermitteln. In der Praxis sieht dies beispielsweise so aus:

- Über BAföG Digital wird von den Antragstellenden der Antrag (entsprechend dem Formblatt 1) dem Amt übermittelt.
- Die zugehörigen Nachweise werden von den Antragstellenden per Post oder per E-Mail übersandt.
- Eine fehlende Bescheinigung der Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Immatrikulationsbescheinigung (entsprechend Formblatt 2) geben die Antragstellenden persönlich im Amt ab oder werfen sie dort in den Hausbriefkasten.
- Das Formblatt 3 und die zugehörigen Nachweise übersenden die Angehörigen der Antragstellenden per Fax.

Die Übermittlung/Übersendung geschieht oft zeitlich versetzt und teils auch doppelt. In den Ämtern müssen sodann alle Unterlagen der Antragstellenden und ihrer Angehörigen zusammengeführt werden, so auch im Amt Osnabrück, in dem wir beispielhaft erhoben haben.

Auswirkungen in der Vollzugspraxis

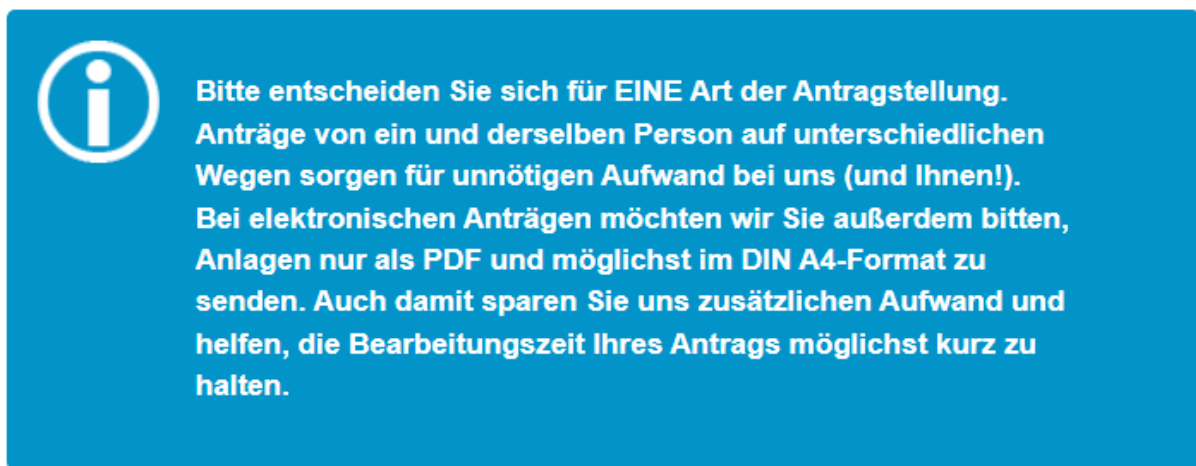
Antragstellende müssen derzeit nicht angeben, ob und weshalb sie bei ihrer Antragstellung mehrere Wege nutzen. Verschiedene Ämter haben auf diese Situation reagiert und hierzu **Appelle** auf ihren Internetseiten veröffentlicht.¹⁸⁶

Beispiel 7

Abbildung 8

Appell eines Amtes zur Art und Weise der Antragstellung

Ein Amt bittet Antragstellende ihre Antragsunterlagen nur auf einem Weg einzureichen.



Grafik: <https://www.studentenwerk-oldenburg.de/de/finanzierung/bafoeg/der-bafoeg-antrag.html>.

Beispiel 8

„Doppelt hält nicht besser. Reicht euren Antrag nur auf einem Weg ein – entweder per Online-Antrag, E-Mail oder Post. Mehrfache Einreichungen müssen aufwendig zusammensortiert werden und verglichen werden. Das führt zu Mehraufwand in der Bearbeitung. ... Reiche deine Unterlagen möglichst gesammelt ein.“¹⁸⁷

¹⁸⁶ Ähnlich https://www.studentenwerk-potsdam.de/wir-ueber-uns/news/news-detailansicht?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=327&cHash=ccced62d6e545a6e044fb3c66f505109;
<https://www.studentenwerk-hannover.de/geld/bafoeg-antrag>;
<https://www.kstw.de/finanzen/bafoeg/5-top-tipps>;
<https://www.swffm.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg>.

¹⁸⁷ <https://stw-on.de/buxtehude/finanzen/baf%C3%B6g-antrag>;
<https://stw-on.de/braunschweig/finanzen/baf%C3%B6g-antrag>; ähnlich
<https://www.studentenwerk-leipzig.de/bafoeg-finanzierung/antrag-und-informationen>.

Andere Ämter empfehlen Antragstellenden einen **bestimmten Weg** zur Vorlage der Unterlagen, wie die nachstehenden Beispiele zeigen:¹⁸⁸

Beispiel 9

Abbildung 9

Aufforderung eines Amtes zur postalischen Antragstellung

Ein Amt bittet Antragstellende ihre Antragsunterlagen vorrangig postalisch einzureichen.

Wir weisen erneut darauf hin, dass Anträge und Unterlagen vorrangig per Post oder über unsere Postfächer am Campus (oder ESS) beim BAföG-Amt eingereicht werden sollen.

Nachzureichende Unterlagen (in geringem Umfang ohne Formblätter) können per E-Mail in nur einer pdf.-Datei übersandt werden (keine .zip- oder .jpg- Datei verwenden).

Grafik: <https://www.uni-koblenz-landau.de/de/bafoeg/bafoeg-amt-koblenz>.

Beispiel 10

„Sie erleichtern und beschleunigen die Bearbeitung Ihres Antrages sehr, wenn Sie den Antrag bei uns in der Sprechstunde - wenn möglich - persönlich abgeben. Dann haben wir die Möglichkeit eventuelle Missverständnisse im persönlichen Kontakt mit Ihnen sofort auszuräumen, können noch offene Fragen beantworten und/oder Ihnen sagen, welche fehlenden Unterlagen bzw. Angaben wir noch benötigen, um den Antrag bearbeiten zu können.“¹⁸⁹

Ein Land hat im Lenkungskreis von einer **allgemeinen Unzufriedenheit bei den Ämtern** berichtet, weil die Anträge sowohl digital als auch parallel auf anderen Wegen eintreffen. Antragstellende sind – nach Angaben eines weiteren Landes – allerdings unsicher, ob die von ihnen übersandten Unterlagen auch korrekt beim Amt eingegangen sind. Auch das BMBF hat auf Unsicherheiten der Antragstellenden hingewiesen. Die mehrfachen Antragswege seien unter anderem Folge eines fehlenden Feedbacks der Ämter gegenüber den Antragstellenden. Diese würden dann auf den vermeintlichen „Sicherheitsweg“ ausweichen.

¹⁸⁸ Ähnlich <https://www.studentenwerk-dresden.de/finanzierung/bafoeg.html>.

¹⁸⁹ <https://www.umwelt-campus.de/studium/informationen-service/studienfinanzierung/bafoeg-amt>; ähnlich <https://studentenwerk-augsburg.de/bafoeg-finanzierung/bafoeg/bafoeg-antrag/>. Das gleiche Amt wies in der Folge für die Antragstellung ausschließlich auf die Formblätter, nicht aber auf BAföG Digital hin. Vgl. <https://www.umwelt-campus.de/studium/informationen-service/studienfinanzierung/bafoeg-amt> (entsprechend Abbildung 4 in Tz. 6.2); ähnlich <https://rptu.de/studium/vor-dem-studium/rptu-in-kaiserslautern/finanzielles/bafoeg/die-wichtigsten-informationen> (mit Verweis auf BAföG Digital auf einer anderen Internetseite des Amtes).

Abbildung der Formblätter in BAföG Digital

Gegenstand der Verwaltungsvereinbarung ist die Entwicklung von BAföG Digital als MVP.¹⁹⁰ Der Fokus lag zunächst auf dem Hauptantrag. In BAföG Digital waren deshalb zu Beginn des bundesweiten Wirkbetriebs verschiedene Formblätter noch nicht oder nicht vollständig abgebildet:

- Erst seit September 2022 können in BAföG Digital Angaben zu mehr als drei Kindern gemacht werden (entsprechend den Formblättern 3 und 4).
- Das Formblatt 7 ist erst am 1. August 2023 in BAföG Digital umgesetzt worden.
- Das Formblatt 8 ist erst im September 2022 in BAföG Digital umgesetzt worden.
- Das Formblatt 9 ist im August 2022 in BAföG Digital umgesetzt worden. Hintergrund ist, dass es den Folgeantrag abbildet. Folgeanträge über BAföG Digital erwartete das BMBF erst nach zwölf Monaten.

Nutzer haben auch erst seit September 2022 bundesweit die Möglichkeit Änderungen über BAföG Digital mitzuteilen und außerhalb der Antragstellung oder außerhalb der Mitwirkung an einer Antragstellung Nachweise nachzureichen.¹⁹¹ Erst seitdem können beispielsweise Eltern ihre Einkommenserklärung, Rentennachweise o. Ä. gesondert online vorlegen. Das Nachreichen von Nachweisen ist der Regelfall. In bis zu 75 % der mittels BAföG Digital gestellten Anträge sind Nachweise nachgereicht worden.

Folge war und ist, dass die noch nicht in BAföG Digital umgesetzten Formblätter oder möglichen Angaben auf den weiteren oben aufgezeigten Wegen (E-Mail, Brief oder Fax) dem Amt zugeleitet werden mussten/müssen.

Kein Datenaustausch

Antragstellende müssen den Besuch der Ausbildungsstätte mit dem Formblatt 2 nachweisen. Nachweise über die von ihnen während der Ausbildung erbrachten Leistungen müssen sie mit dem Formblatt 5 erbringen. Beide Formblätter sind von der Ausbildungsstätte auszufüllen und können deshalb in BAföG Digital ausschließlich hochgeladen, nicht aber ausgefüllt werden. Einen Datenaustausch zwischen den Ämtern und den Hochschulen gibt es bislang nicht. Das BMBF sieht perspektivisch einen Austausch der Nachweisdaten per Registerabfrage zwischen den verschiedenen Behörden als möglich an. Es verweist hierzu auf das Projekt „Registermodernisierung“ der Bundesregierung und der Länder.

¹⁹⁰ Tz. 2.1.

¹⁹¹ <https://www.bafög-digital.de/page.xhtml?view=/BAFOEG-F3/detailseite:-funktionen-bundesweit-verfuegbar.xhtml>.

10.3 Vorläufige Würdigung

Die Appelle auf den Internetseiten der Ämter und die Diskussion im Lenkungskreis zeigen, dass hybride Antragstellungen ein grundsätzliches Problem sind. Es ist allerdings von den Akteuren weitgehend „hausgemacht“:

Die in § 5 Absatz 2 EGovG sowie den entsprechenden Regelungen der Länder für Behörden vorgesehene Möglichkeit, bei anderen öffentlichen Stellen Nachweise einzuholen, wird nicht genutzt. Eine automatische Datenübermittlung der Hochschulen an die Ämter oder ein Zugriff der Ämter auf bestimmte Daten der zugehörigen Hochschulen könnte jedoch Medienbrüche verhindern und die betreffenden Formblätter (2 und 5) überflüssig machen. Erforderliche datenschutzrechtliche Einwilligungen der Antragstellenden vorausgesetzt. Auch bei weiteren öffentlichen Stellen vorhandene Daten werden nicht im BAföG-Verfahren genutzt, wie beispielsweise Renten- oder Einkommensteuerbescheide. Stattdessen verweist das BMBF auf das Registermodernisierungsgesetz, dessen Umsetzung noch Jahre dauern wird. Angesichts der hohen Fallzahlen im BAföG hätte es sofort das Once-Only-Prinzip umsetzen müssen. Dies war spätestens dann geboten, als mit BAföG Digital der erste Schritt hin zur Digitalisierung des Verwaltungsprozesses getan wurde.

In BAföG Digital sind nicht alle Funktionalitäten sofort umgesetzt worden. Antragstellende waren deshalb gezwungen, verschiedene Wege zu nutzen. Etwa weil im ersten Jahr des bundesweiten Wirkbetriebs über BAföG Digital keine Nachweise nachgereicht werden konnten, obwohl dies in bis zu 75 % der Fälle erforderlich ist. Möglicherweise haben Antragstellende BAföG Digital auch nicht genutzt, weil es (noch) nicht über alle für sie relevanten Funktionen (z. B. Vorausleistungsantrag) verfügte. Eine antragsunabhängige Uploadmöglichkeit, die dies hätte ausgleichen können, ist bis heute nicht in Planung.¹⁹²

Hinzu treten die bereits oben von uns geschilderten sonstigen Defizite im Verwaltungsgang, die ebenfalls zu hybriden Antragswegen führen (können):

- Ausfälle von BAföG Digital,¹⁹³
- keine umgehenden oder fehlende Statuseinträge der Ämter in BAföG Digital,¹⁹⁴
- hauseigene Formulare der Ämter die nur mittels Upload (nach Digitalisierung durch die Antragstellenden) über BAföG Digital übermittelt werden können¹⁹⁵ und
- keine Möglichkeit in BAföG Digital formlose Anträge/Schnellanträge zu stellen bzw. fehlende Hinweise¹⁹⁶.

Folge der hybriden Antragstellungen ist Mehraufwand in den Ämtern durch das Zusammenführen von Eingängen zu einem Antrag und das Abgleichen mehrfach vorgelegter

¹⁹² Tz. 8.1.

¹⁹³ Tz. 2.2.1.

¹⁹⁴ Tz. 2.3.1.

¹⁹⁵ Tz. 7.2.

¹⁹⁶ Tz. 8.1.

Antragsunterlagen. Denn für die Ämter ist derzeit nicht ersichtlich, ob und weshalb Antragstellende Unterlagen bereits auf anderen Wegen eingereicht haben oder ob sie dies planen. Dies ist jedoch für eine effiziente Sachbearbeitung unabdingbar.

Eine Optimierung der Verwaltungsabläufe im Sinne des § 9 EGovG und der entsprechenden Landesgesetze hat im Vorfeld von BAFöG Digital offensichtlich nicht stattgefunden. Anders lässt sich die etappenweise Bereitstellung der Formblätter in BAFöG Digital nicht erklären.

10.4 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, Antragstellungen im BAFöG zu vereinfachen. Es sollte grundsätzlich die Möglichkeiten der Umsetzung des Once-Only-Prinzips, insbesondere

- einer automatischen Datenübermittlung durch die Hochschulen und
- das Einholen von Daten bei weiteren öffentlichen Stellen

einschließlich datenschutzrechtlicher Fragestellungen klären. Im Anschluss sollte es zügig entsprechende Umsetzungsmaßnahmen ergreifen und/oder auf solche bei den weiteren Akteuren hinwirken.

Das BMBF sollte auch das Nutzen verschiedener Antragswege für die Sachbearbeitenden transparent machen. Wir haben erwartet, dass das BMBF hierzu initiativ im Lenkungsreis und in der Formblattkommission tätig wird.

Bei der Digitalisierung weiterer Verwaltungsleistungen sollte das BMBF dafür Sorge tragen, dass alle Formblätter mit Beginn des Wirkbetriebs online bereitgestellt werden.

10.5 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es derzeit für verschiedene Anwendungsfälle Möglichkeiten des automatischen Datenabrufs (Once-Only) prüfe. Schwerpunkt seien Daten, die die Finanzverwaltung und die Hochschulen vorhalten. Die Umsetzung werde noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Zudem prüfe es auch Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung.

Es sehe, wie wir, die Notwendigkeit, Mehrfacheinreichungen möglichst zu vermeiden. Das Thema habe es mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Praxis erörtert. Die Erörterung habe kein einheitliches Bild ergeben. In einigen Ämtern bestehe das Problem auch bei der Antragstellung über BAFöG Digital. In anderen Ämtern komme es insbesondere dann zu Mehrfacheinreichungen, wenn für die „Hauptantragstellung“ eine E-Mail genutzt worden sei. Das BMBF hat erwartet, dass mit der zunehmenden Nutzung von BAFöG Digital „Multi-Kanal-Anträge“ künftig zurückgehen. Missverständnisse und Mehrfacheinreichungen könnten zudem durch eine transparente und vollständige Kommunikation zwischen den Antrag-

stellenden und den Ämtern vermieden werden. Zu diesem Zweck werde sich das BMBF für eine zügige Umsetzung der Kommunikationsschnittstelle bei BAföG Digital einsetzen.

10.6 Abschließende Würdigung

Das BMBF folgt unserer Empfehlung. Es klärt derzeit die Möglichkeiten des automatischen Datenabrufs (Once-Only-Prinzip). Offen ist, ob es hierzu kommen wird und wie lange die Umsetzung dauert. Wir erwarten insoweit, dass sich das BMBF um eine zügige Umsetzung bemüht. Auf unsere weiteren Empfehlungen (Transparenz über verschiedene Antragswege schaffen und bei der Digitalisierung weiterer Verwaltungsleistungen alle Formblätter mit Beginn des Wirkbetriebs online bereitstellen) ist das BMBF nicht eingegangen. Wir halten unsere nicht erledigten Empfehlungen aufrecht und werden die Bereitstellung von Formblättern bei der Prüfung anderer OZG-Leistungen mitbetrachten.

11 Fazit

BAföG Digital zeigt deutlich die Grenzen der Bundesauftragsverwaltung bei sozialen Geldleistungsgesetzen und des OZG auf. Eine durchgängige Digitalisierung des Verwaltungsprozesses scheitert an der Vielfalt an Zuständigkeiten und der Reichweite des OZG. Sie scheitert im BAföG auch an der Vielzahl der erforderlichen, aber nicht von vornherein umgesetzten Schritte. Mangelnde Abstimmung der verschiedenen Akteure und damit kein zeitliches Ineinandergreifen notwendiger Maßnahmen sind die Folge. Ergebnis ist ein „digitaler Flickenteppich“. Es fehlt eine durchgängige und von einer bundesweiten Systematik geprägte Neuausrichtung des mehr als 50 Jahre alten BAföG. Bislang ist eine Anpassung an die Erfordernisse des digitalen Zeitalters und damit eine Gesamtkonzeption, die das BAföG in das 21. Jahrhundert bringt nicht ersichtlich.

Beim Umsetzen digitaler Verwaltungsangebote müssen alle Beteiligten koordiniert und aufeinander abgestimmt zusammenwirken. Notwendige Schritte müssen synchronisiert werden. Der Fokus beim BAföG lag bisher jedoch allein auf der bundesweiten Digitalisierung des BAföG-Antrages, also des Frontends. Das Backend sowie die digitale Unterstützung und Information von Interessierten standen dagegen nicht im Mittelpunkt. Beides muss aber Hand in Hand gehen, um medienbruchfreie Verwaltungsabläufe und zutreffende Informationen sicherzustellen. Bezeichnend für die hieraus resultierende und angespannte Lage ist die ablehnende Haltung mancher Ämter gegenüber BAföG Digital. Sie wird besonders deutlich, wenn Ämter auf ihren Internetseiten eine persönliche Abgabe von Anträgen oder das Übersenden in Papierform bevorzugen und BAföG Digital nicht oder nur am Rande erwähnen. Zu verdenken ist ihnen die mangelnde Akzeptanz von BAföG Digital aufgrund des aktuell damit verbundenen Mehraufwands nicht. Es fehlte von Anbeginn an einem Gesamtkonzept zum Digitalisieren des BAföG. Das rächt sich jetzt. BAföG Digital als reines Frontend kann und muss das nicht leisten. Es ist im Ergebnis das was es sein soll: Eine bloße OZG-Leistung. In der Praxis kann der Leuchtturm BAföG Digital aber ohne Digitalisierung des Backends nicht leuchten.

Wir sehen hier von vornherein Konstruktionsfehler, weil der Wille schnellstmöglich den Leuchtturm BAföG Digital zu schaffen bestimmend war und nicht der Wille einen Verwaltungsprozess effizient, bürgerfreundlich und anhand der Erfordernisse der Sachbearbeitung auszugestalten. Dessen digitale Unvollständigkeit zu Beginn des bundesweiten Wirkbetriebs belegt dies eindrucksvoll. Mehraufwand und eine Digitalisierung ad absurdum folgen daraus. Das Ausdrucken digital eingereichter Anträge sowie die mangelnde Umsetzung aller bundesweit existierenden Formblätter und Formulare in BAföG Digital stehen beispielhaft hierfür.

Bei der künftigen Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist als Konsequenz ein Umdenken im BMBF zwingend geboten. Es muss sich vom OZG-Reifegrad-Modell lösen und den gesamten Verwaltungsprozess sowie dessen Rahmenbedingungen betrachten. Nur wenn beides (ggf. in Zusammenarbeit mit den weiteren Akteuren) zunächst an digitale Erfordernisse angepasst und sodann durchgehend digitalisiert wird, kann die Digitalisierung zu einer effektiveren Verwaltung beitragen.

Beim BAföG muss sich das BMBF der Realität stellen und als Bundesaufsicht auf eine vollständige Digitalisierung des Verwaltungsprozesses durch die Länder hinwirken. Die aktuelle Situation ist weder für Antragstellende noch für Sachbearbeitende in den Ämtern hinnehmbar. Allerdings hat der Bund keinen bestimmenden Einfluss, obwohl er die Leistungsausgaben des BAföG vollständig finanziert. Im Lenkungskreis, wo es um die weitere Entwicklung von BAföG Digital geht, haben die Länder die Stimmenmehrheit. Der Vollzug und damit die digitale Ausgestaltung des Backends ist grundsätzlich Ländersache. De facto liegen die fehlenden digitalen Angebote damit in deren Hand. Sie sind zudem, soweit es BAföG Digital betrifft, auch von dem von den Ländern bereitgestellten Budget abhängig. Angesichts der allgemeinen Preisentwicklung ist zu erwarten, dass die Kosten für dessen laufenden Betrieb steigen und damit die für die weitere Entwicklung/Umsetzung von Inhalten zur Verfügung stehenden Mittel sinken werden, wenn die Länder das Budget nicht aufstocken. Ein deutlicher Rückgang der Entwicklungsgeschwindigkeit ist in diesem Fall zu befürchten.

Das BMBF hat unsere Auffassung geteilt, dass die Bundesauftragsverwaltung bei der Verwaltungsdigitalisierung an ihre Grenzen stößt. Mehr noch als analoge Prozesse bedürften digitale Prozesse einer engen Abstimmung zwischen allen Beteiligten. Fragen der Kostenübernahme stellten sich hier zudem noch drängender als im analogen Prozess. Dies betreffe insbesondere die Zusatzkosten im Übergangszeitraum. Zugleich müssen auch die Sachbearbeitenden in den Ämtern mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet und deren Vorbehalte gegenüber der Digitalisierung abgebaut werden. Auch hierfür müssten zusätzlich Ressourcen bereitgestellt werden. Dies sei angesichts der angespannten Lage der meisten öffentlichen Haushalte nicht einfach umzusetzen. Einspareffekte seien im Zuge der Digitalisierung nicht zeitnah zu realisieren. Das OZG habe zunächst einen sehr engen Zeitrahmen (bis Ende 2022) für die Umsetzung der 575 zu digitalisierenden OZG-Leistungen vorgesehen. Mit der Umsetzung einzelner „Leuchtturm-Projekte“, wie BAföG-Digital, sollte die Machbarkeit solcher Bund-Länder-Projekte demonstriert und Strukturen für andere Projekte aufgebaut und nachgenutzt werden.

Die Stellungnahme des BMBF bestätigt unsere Einschätzung. Der bisherige (ambitionierte) Ansatz der Verwaltungsdigitalisierung binnen kurzer Frist ist gescheitert. Dies belegt bereits

das OZG 2.0, wo – anders als zuvor – auf eine Umsetzungsfrist verzichtet wird. Digitalisierung muss als Gesamtpaket betrachtet werden. Die umfassende Digitalisierung jedes einzelnen Verwaltungsbereiches erfordert Zeit und eine sorgfältige Gesamtplanung. Zeit, die bei dem als „Leuchtturm“ konzipierten BAföG Digital fehlte. Die Folgen der fehlenden Gesamtplanung unter Einbezug von Frontend und Backend haben wir aufgezeigt. Nunmehr ist es an allen Beteiligten diese Gesamtplanung zu Ende zu führen und zügig umzusetzen. Der gesamte Verwaltungsablauf des BAföG muss auf einen digitalen Verwaltungsprozess umgestellt werden.

Wir halten unsere nicht erledigten Empfehlungen aufrecht. Hierzu behalten wir uns auch ein Nachfrageverfahren sowie eine Information des Parlamentes vor.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.