



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Umsetzung der Zusatzvereinbarung Administration zum DigitalPakt Schule

Kapitel 3002 Titel 882 01

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

Gz.: III 2 - 0001473

12. Juni 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesfinanzhilfen für dauerhafte IT-Aufgaben der Länder ungeeignet

Für die Schulfinanzierung und die dazugehörigen Verwaltungsausgaben sind die Länder und Schulträger zuständig. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gewährte ihnen eine Finanzhilfe in Höhe von 500 Mio. Euro für die IT-Administration der Schulen. Der Bundesrechnungshof sieht die Voraussetzungen für eine Weiterfinanzierung nicht als gegeben an. Die festgestellten Mängel lassen sich nicht abstellen.

Worum geht es?

Zum ersten Mal gewährte der Bund den Ländern Finanzhilfen für Personalausgaben und zwar für IT-Administratorinnen und IT-Administratoren an Schulen. Das BMBF missachtete bei der Umsetzung die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Finanzhilfen und finanzierte Daueraufgaben. Aus Sicht des BMBF legt der Bundesrechnungshof diese Vorgaben zu eng aus. Bei den laufenden Verhandlungen zum Digitalpakt 2.0 fordern die Länder die Weiterfinanzierung durch den Bund.

Was ist zu tun?

Das BMBF muss künftig sorgfältig prüfen, ob die geplanten Maßnahmen nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben für Finanzhilfen förderfähig sind. Es sollte eine Förderung nur dann ermöglichen, wenn die Länder und ihre Schulträger diese Vorgaben in der Verwaltungspraxis einhalten und umsetzen können.

Was ist das Ziel?

Mit den Finanzhilfen des Bundes ist der Bürokratieaufwand für Länder und Schulträger immens gestiegen. Zwangsläufig führen sie zu Abgrenzungsproblemen in der Finanzierungszuständigkeit und Mitnahmeeffekten. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben werden sich diese Mängel in der Praxis auch künftig nicht abstellen lassen. Der Bund darf daher keine weiteren Finanzhilfen für die IT-Administration beim Digitalpakt Schule bereitstellen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Einführung	8
1.1	Anlass des Berichts	8
1.2	DigitalPakt Schule	8
1.3	Zusatzvereinbarung Administration	9
1.4	Prüfungsvorgehen	12
2	Regelungen der Zusatzvereinbarung Administration und ihre Umsetzung	12
2.1	Fördergegenstand „IT-Administratorinnen und IT-Administratoren“ nicht ausreichend definiert	12
2.1.1	Regelungsgrundlage	12
2.1.2	Sachverhalt	13
2.1.3	Würdigung	14
2.1.4	Empfehlung	15
2.1.5	Stellungnahme	15
2.1.6	Abschließende Würdigung	16
2.2	Anforderung der direkten Verbindung mit einer Investition nicht erfüllbar	16
2.2.1	Regelungsgrundlage	16
2.2.2	Sachverhalt	17
2.2.3	Würdigung	19
2.2.4	Empfehlung	20
2.2.5	Stellungnahme	20
2.2.6	Abschließende Würdigung	21
2.3	Zusätzlichkeit nicht gewährleistet	22
2.3.1	Regelungsgrundlage	22
2.3.2	Sachverhalt	22
2.3.3	Würdigung	23
2.3.4	Empfehlung	24
2.3.5	Stellungnahme	24
2.3.6	Abschließende Würdigung	25

2.4	Nachhaltigkeit der Maßnahmen nicht belegt	25
2.4.1	Regelungsgrundlage	25
2.4.2	Sachverhalt	25
2.4.3	Würdigung	28
2.4.4	Empfehlung	28
2.4.5	Stellungnahme	28
2.4.6	Abschließende Würdigung	29
3	Fazit	29

Abkürzungsverzeichnis

B

Basis-DigitalPakt *Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

D

DIFG *Digitalinfrastrukturfondsgesetz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

Z

ZV Admin *Zusatzvereinbarung Administration*

0 Zusammenfassung

Mit dem DigitalPakt Schule gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen in Höhe von 5 Mrd. Euro für Investitionen in die schulische IT-Infrastruktur. Er fördert darüber hinaus mit weiteren 500 Mio. Euro auch IT-Administration an Schulen. Hierfür schloss er die Zusatzvereinbarung Administration (ZV Admin) mit den Ländern. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) bat den Bundesrechnungshof, die Finanzhilfen für die Digitalisierung der Schulen begleitend zu prüfen. Zum Digitalpakt Schule legte der Bundesrechnungshof bereits zwei Berichte vor. Im vorliegenden Bericht zeigt er die festgestellten gravierenden Mängel bei der Umsetzung der ZV Admin auf. (Tz. 1)

0.1 Fördergegenstand nicht ausreichend definiert

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fasste bei der ZV Admin den Fördergegenstand der IT-Administration sehr weit und unkonkret. Den Ländern gab es keine Vorgaben oder Hinweise für eine einheitliche Definition. Jedes Land legte selbst fest, welche Aufgaben nach seiner Auffassung zur IT-Administration gehören. Das BMBF ließ hierdurch nicht nur die Finanzierung von Daueraufgaben zu, sondern auch unterschiedliche Förderungen in den jeweiligen Ländern. Das BMBF muss prüfen, ob der geplante Fördergegenstand nach dem Grundgesetz förderfähig ist. Ansonsten sollte es auf eine Förderung verzichten. (Tz. 2.1)

0.2 Anforderung der direkten Verbindung mit einer Investition nicht erfüllbar

Die Ausgaben der IT-Administration müssen mit Blick auf Artikel 104c Grundgesetz in direkter Verbindung zu einer Investition des Digitalpakts Schule stehen (Verbundenheitsanforderung). Demnach dürfen IT-Administratorinnen und IT-Administratoren, die aus der ZV Admin finanziert werden, neben IT-Ausstattungen aus Bundesmitteln durchaus auch solche IT-Ausstattungen betreuen, die von den Ländern und Schulträgern finanziert werden. Förderfähig ist jedoch nur der Aufwand, der auf die Betreuung der Bundes-IT-Ausstattungen entfällt. Den Ländern war es in der praktischen Umsetzung kaum möglich, bei der IT-Administration zwischen der Betreuung von IT-Ausstattung aus Landesmitteln und aus Bundesmitteln zu differenzieren. Faktisch konnten die Länder die Verbundenheitsanforderung nicht gewährleisten. Dem BMBF war dies bekannt.

Eine zentrale verfassungsrechtliche Fördervoraussetzung – die Verbundenheitsanforderung – kann bei der ZV Admin nicht erfüllt werden. Das BMBF hätte deshalb auf die Förderung verzichten müssen. Das BMBF darf befristete Ausgaben gemäß Artikel 104c Grundgesetz nur gewähren, wenn Länder und Schulträger die Verbundenheitsanforderung in allen Fällen sicherstellen können. (Tz. 2.2)

0.3 Zusätzlichkeit nicht gewährleistet

Finanzhilfen sollen die Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur steigern und keine Landesmittel ersetzen. In der ZV Admin verständigten sich deshalb Bund und Länder darauf, dass Länder und Kommunen die Bundesmittel zusätzlich einsetzen. Eine Nachweis- oder Berichtspflicht hierüber besteht nicht. Die ZV Admin ermöglicht eine rückwirkende Förderung. Ob die Länder die Bundesmittel zusätzlich einsetzen, geht aus den Berichten an den Bund nicht hervor. Eine etwaige Missachtung der Zusätzlichkeit hätte für sie keine Konsequenzen. Sie müssten die Mittel nicht an den Bund zurückzahlen. Das BMBF muss bei Finanzhilfen die Zusätzlichkeit sicherstellen, kann dies aber unter diesen Voraussetzungen nicht. Ohne Zusätzlichkeit darf es nach der ZV Admin keine Finanzhilfen gewähren. (Tz. 2.3)

0.4 Nachhaltigkeit der Maßnahmen nicht belegt

Bei der Antragstellung mussten die Schulträger Angaben zum dauerhaften Betrieb der geförderten professionellen IT-Administrationsstrukturen machen. Bereits im DigitalPakt Schule bestätigten die Antragsteller die Sicherstellung von Betrieb, Wartung und IT-Support. Es bleibt unklar, wie sich diese Zusage zu der ZV Admin-Förderung verhält. Nicht alle geförderten Schulträger können eine dauerhafte Finanzierung aus eigenen Mitteln sicherstellen. Das BMBF sollte die Administrationsförderung nicht in einem möglichen Digitalpakt 2.0 fortführen. Andernfalls würde es die Schulträger aus der Pflicht nehmen, die von ihnen bestätigte dauerhafte Finanzierung aus eigenen Mitteln zu tragen. (Tz. 2.4)

0.5 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Der Fördergegenstand sei auf den Aufbau von IT-Administrationsstrukturen begrenzt. Die strengen Anforderungen des Bundesrechnungshofes an die Verbundenheit, Zusätzlichkeit und Nachhaltigkeit führten dazu, dass eine vollständige Umsetzung des Artikel 104c Grundgesetz kaum realisierbar wäre. Insbesondere die Corona-Pandemie habe gezeigt, dass die geförderten Administrationsstrukturen erforderlich seien, um die digitale Ausstattung der Schulen nutzen zu können.

0.6 Fazit

Das BMBF hätte die ZV Admin nicht als Finanzhilfe nach Artikel 104c Grundgesetz gewähren dürfen. Die Mängel ziehen sich durch die gesamte Förderung. Die Regelungen können in der Verwaltungspraxis weder rechtskonform umgesetzt noch überprüft werden. Die Verfassung gibt in Artikel 104c Grundgesetz den Rahmen vor, den die Exekutive nicht ignorieren darf. Unabhängig davon sollten nach jahrelanger Förderung des Bundes mittlerweile die erforderlichen Strukturen einer IT-Administration aufgebaut sein. Das BMBF darf deshalb die Gewährung von Finanzhilfen gemäß Artikel 104c Grundgesetz für die IT-Administration an Schulen nicht fortsetzen. (Tz. 3)

1 Einführung

1.1 Anlass des Berichts

Mit dem DigitalPakt Schule gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen in die schulische IT-Infrastruktur. Er fördert darüber hinaus auch IT-Administratorinnen und IT-Administratoren der Schulen. Hierfür hat er die ZV Admin¹ mit den Ländern geschlossen. Der Haushaltsausschuss bat den Bundesrechnungshof, die Umsetzung des Digitalinfrastrukturfondsgesetzes (DIFG) und die Verwendung der Mittel zu prüfen.²

Der Bundesrechnungshof legte im Jahr 2022 dem Haushaltsausschuss zwei Berichte zum DigitalPakt Schule vor. In seinem ersten Bericht zeigte er anhand der länderübergreifenden Maßnahmen Redundanzen, Mitnahmeeffekte und ineffiziente Förderverfahren auf.³ Im zweiten Bericht ging der Bundesrechnungshof näher auf die Umsetzung des Digitalpakts Schule in den Ländern und beim BMBF ein.⁴ Er wies auf die Mängel der Verwaltungs- und Kontrollverfahren – insbesondere aufgrund der Zuständigkeit der Länder für die schulische Bildung – hin. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Finanzhilfen des Bundes ungeeignet sind, um die Digitalisierung der Schulen voranzubringen. Solange Sach- und Finanzverantwortung im Zusammenspiel von Bund und Ländern auseinanderfallen, lassen sich die festgestellten Mängel nicht abstellen. Die Finanzhilfen des Bundes für die Digitalisierung der Schulen sollten ausgehend hiervon nicht verlängert werden.

Mit dem vorliegenden Bericht setzt der Bundesrechnungshof seine Berichterstattung zur Verwendung der Mittel für den Digitalpakt fort. In der diesem Bericht zugrundeliegenden Prüfung konzentrierte er sich auf die Umsetzung der ZV Admin in den Ländern und beim BMBF. Die grundsätzlichen Feststellungen sind – insbesondere mit Blick auf zukünftig geplante Finanzhilfen – so gravierend, dass aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine Berichterstattung angezeigt ist.

1.2 DigitalPakt Schule

Nach dem Grundgesetz sind allein die Länder und Kommunen für das Schulwesen und seine Finanzierung zuständig. Gemäß Artikel 104c Grundgesetz kann der Bund den Ländern

¹ Zusatz-Verwaltungsvereinbarung „Administration zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024, veröffentlicht am 16. Dezember 2020 im Bundesanzeiger, abrufbar unter <https://www.digitalpaktschule.de/de/corona-hilfe-ii-administration-1768.html>.

² Bis zum 31. Dezember 2023 stammten die Mittel aus Kapitel 6002, Anlage 2 (Sondervermögen Digitale Infrastruktur 6097), Titelgruppe 2, ab dem Jahr 2024 im Einzelplan 30 veranschlagt.

³ Bericht an den Haushaltsausschuss über die Prüfung länderübergreifender Maßnahmen im Zusammenhang mit dem DigitalPakt Schule vom 10. Januar 2022, Gz. III 2 - 2021 - 0223.

⁴ Bericht an den Haushaltsausschuss über die Prüfung der Steuerung und Wirkungskontrolle des Digitalpakts Schule vom 5. August 2022, Gz. III 2 - 0000739.

Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.

Beim DigitalPakt Schule stellt das BMBF den Ländern Finanzhilfen für die Digitalisierung der Schulen zur Verfügung. Diese sind in erster Linie für die IT-Ausstattung und Vernetzung der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen vorgesehen.

Zum Start des DigitalPakts Schule sagte das BMBF den Ländern 5 Mrd. Euro zu. Es schloss hierzu mit ihnen im Mai 2019 eine Verwaltungsvereinbarung ab.⁵ Im Zuge der Corona-Pandemie stellte es weitere 1,5 Mrd. Euro für drei Zusatzvereinbarungen bereit. Der DigitalPakt Schule besteht nun aus insgesamt vier Vereinbarungen, die sich aufeinander beziehen:

- Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 (Basis-DigitalPakt);
- Zusatzvereinbarung Sofortausstattungsprogramm: Förderung von Endgeräten für Schülerinnen und Schüler;
- ZV Admin: Förderung der Ausbildung und Finanzierung der IT-Administratorinnen und IT-Administratoren;
- Zusatzvereinbarung Leihgeräte für Lehrkräfte: Förderung von Tablets oder Laptops für die Lehrkräfte.

Der Förderzeitraum endete am 16. Mai 2024. Die Maßnahmen sind bis zum 31. Dezember 2025 von den Ländern vollständig abzurechnen.⁶ Seit dem Jahr 2024 sind die Ausgaben im Einzelplan des BMBF veranschlagt. Für den Digitalpakt stehen im Jahr 2024 insgesamt 1,3 Mrd. Euro zur Verfügung.⁷

1.3 Zusatzvereinbarung Administration

Während der Corona-Pandemie stellte der Bund den Ländern weitere Mittel für Endgeräte für Schülerinnen und Schüler sowie für Lehrkräfte zur Verfügung. Insbesondere die Endgeräte für die Schülerinnen und Schüler sollten zeitnah nutzbar sein. Es sollte die digitale Bildung im Präsenz- und digitalem Unterricht mit Unterstützung des Bundes ermöglicht werden. In Folge finanziert der Bund mit der ZV Admin die Personalkosten von IT-Administratorinnen und IT-Administratoren sowie deren Aus- und Weiterbildung.⁸

⁵ Abrufbar unter <https://www.digitalpaktschule.de/de/im-wortlaut-die-verwaltungsvereinbarung-1709.html>).

⁶ Lediglich die Mittel der Zusatzvereinbarung „Sofortausstattungsprogramm“ waren bis zum 31. Dezember 2020 zu verausgaben.

⁷ Kapitel 3002 Titel 882 01 Zuweisungen an die Länder zur Förderung von Investitionen in die digitale Infrastruktur für Schulen gemäß § 2 Nummer 3 Digitalinfrastrukturgesetz.

⁸ Die ZV Admin basiert auf einen Beschluss des Koalitionsausschusses der Bundesregierung vom 3. Juni 2020 und einer Besprechung der Regierungschefinnen und Regierungschefs des Bundes und der Länder am 17. Juni 2020.

Der Bund stellte 500 Mio. Euro für die ZV Admin zur Verfügung. Mit diesen Mitteln sollte die IT-Administration in den Schulen professionalisiert werden. Es sollte eine IT-Administration entstehen, wie sie in Unternehmen und Verwaltungen üblich ist, z. B. Softwareverteilung und Fernwartung per Netzwerk statt Administration am Gerät.

Bislang finanzierte der Bund nur Investitionen nach Artikel 104c Grundgesetz. Bei der ZV Admin macht er erstmalig von der Möglichkeit des Artikels 104c Grundgesetz Gebrauch, Personalausgaben als „besondere, mit diesen [den Investitionen] unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden“ zu fördern. Für Personalausgaben der Schulen sind grundsätzlich ausschließlich die Länder und ihre Schulträger zuständig. Mit der ZV Admin wird der Bund folglich in einem Kernbereich der ausschließlichen Länderverantwortung tätig. Er durchbricht hier zwei verfassungsrechtliche Prinzipien:

- Das sogenannte Konnexitätsprinzip nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz: Danach tragen Bund und Länder jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Schulangelegenheiten gehören zu den Aufgaben der Länder. Sie besitzen hierfür die alleinige Gesetzgebungskompetenz.
- Den in Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz geregelten Grundsatz, dass Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben jeweils selbst tragen. Die Länder sind somit auch für die Verwaltungsausgaben der Schulangelegenheiten zuständig.

Deshalb muss das BMBF vor der Bewilligung von Finanzhilfen vorab sorgfältig prüfen, ob die Voraussetzungen von Artikel 104c Grundgesetz vorliegen. Um die Vermischung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern bei der Finanzierung von Verwaltungsausgaben zu vermeiden, muss das BMBF insbesondere

- den Fördergegenstand festlegen,
- die geforderte Verbundenheitsanforderung zwischen einer Investition und den befristeten Administrationsaufgaben und
- die Zusätzlichkeit der Bundesmittel sicherstellen.⁹

Der Haushaltsausschuss hat im Zusammenhang mit der Änderung des Artikel 104c Grundgesetz klargestellt, dass diese Erweiterung der Finanzhilfen ausschließlich mit der Nutzbarmachung der Investition in direktem Zusammenhang stehen muss: „Förderfähig sind insoweit – zeitlich auf die Begleitphase der Investition bezogen – nur Kosten besonderer Maßnahmen nicht investiver Art, die zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich sind und der Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens dienen (u. a. Aufbau einer Systemadministration, Schulung des pädagogischen Personals bei Investitionen beispielsweise in die digitale Bildungsinfrastruktur, Finanzierung spezieller personeller Ausstattung, die unmittelbar zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich ist, die Entwicklung gemeinsamer Bildungsstandards im geförderten Investitionsbereich). Für die regelmäßig mit der Planung und Umsetzung eines Investitionsprogramms einhergehenden

⁹ Artikel 104 c i. V. m. Artikel 104b Grundgesetz sowie Bundesministerium der Finanzen: Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen, Teil C, Ziffer 1b.

Verwaltungskosten sowie für allgemeine Folgekosten gelten weiterhin die allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Regelungen (Artikel 104a Absatz 1 und Absatz 5 Satz 1).“¹⁰

Dem BMBF war die Besonderheit der Förderung bewusst, denn es bezeichnete sie selbst als „Dammbruch“ und hielt hierzu fest: „Umso sorgfältiger sollten wir die Voraussetzungen der Verfassung beachten und als Haus eine klare Position vertreten.“ Darüber hinaus stellte es fest, dass „eine Finanzhilfe nicht wirklich das Mittel der Wahl ist, um bildungspolitische Entwicklungen zu fördern“.

Die ZV Admin ist am 4. November 2020 in Kraft getreten. Die Mittel verteilte das BMBF nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder. Dieser bemisst sich nach Steueraufkommen und Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes. Der tatsächliche Bedarf der Länder bleibt hierbei unberücksichtigt. Das BMBF ermittelte nicht vor der Mittelverteilung, welche Schulträger bereits über professionelle IT-Administrationsstrukturen verfügten. Die durchschnittliche Mittelbindung¹¹ aller Länder bei der ZV Admin lag zum Stichtag 31. Dezember 2023 bei 58,5 %, die Mittelausgaben bei 31,9 %.¹²

Die Länder verpflichteten sich bei der ZV Admin, die digitale Fortbildung der Lehrkräfte auszubauen, die laufenden Ausgaben zu übernehmen und hierüber jährlich zum Stichtag 31. Dezember dem Bund zu berichten.

Jedes Land setzte die ZV Admin in eigene Förderrichtlinien um und legte hierin fest, wer antragsberechtigt ist. Anträge stellen können neben den Ländern und Schulträgern auch interkommunale Träger und sonstige Organisationen, die für die IT-Administration zuständig sind. Die Antragsteller müssen Angaben zum dauerhaften Betrieb der IT-Administration machen.¹³ Bereits beim Basis-DigitalPakt konnten die Länder Mittel für Strukturen für die professionelle IT-Administration und Wartung als regionale oder landesweite Maßnahmen beantragen.¹⁴

Wie im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehen, will die Bundesregierung einen Digitalpakt 2.0 mit einer Laufzeit bis ins Jahr 2030 mit den Ländern vereinbaren.¹⁵ Die Verhandlungen zwischen Bund und Länder laufen derzeit. Nach Ansicht der Länder soll der Bund auch weiterhin die IT-Administration fördern.

¹⁰ Bundestagsdrucksache 19/6144, Teil B. Besonderer Teil zu Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104c Grundgesetz).

¹¹ Mittelbindung bedeutet, dass die Mittel bereits beantragt und bewilligt wurden, aber noch nicht verausgabt sind.

¹² Bundestagsdrucksache 20/10608.

¹³ § 7 ZV Admin.

¹⁴ § 3 Absatz 2 Nummer 3 Basis-DigitalPakt.

¹⁵ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 74 ff., abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

1.4 Prüfungsvorgehen

Für die Prüfung hat der Bundesrechnungshof bei vier unterschiedlich strukturierten Ländern erhoben. Sie unterschieden sich in der Weise und dem Stand der Umsetzung der ZV Admin. Des Weiteren hat er Unterlagen des BMBF, des von ihm beauftragten Projektträgers und Parlamentsdrucksachen sowie die Homepages aller Länder ausgewertet. Daher beziehen sich seine Beispiele bei den folgenden Prüfungsfeststellungen nicht nur auf die vier ausgewählten Länder.

Außerdem hat er mit einer Online-Befragung¹⁶ eine Auswahl von Schulträgern in den vier Ländern zur ZV Admin befragt. Dort gibt es insgesamt 2 876 antragsberechtigte Schulträger (Grundgesamtheit). Für die Online-Befragung hat der Bundesrechnungshof hieraus eine Stichprobe¹⁷ gezogen. Es haben 407 Schulträger an der Befragung teilgenommen.

2 Regelungen der Zusatzvereinbarung Administration und ihre Umsetzung

2.1 Fördergegenstand „IT-Administratorinnen und IT-Administratoren“ nicht ausreichend definiert

2.1.1 Regelungsgrundlage

Bund und Länder verständigen sich in einer Verwaltungsvereinbarung auf die Grundlagen für die Gewährung von Finanzhilfen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme trifft der Bund im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern.¹⁸ Der Bund ist darüber hinaus befugt, den Fördergegenstand konkret zu gestalten und einzugrenzen. Er kann damit für einen zielgerichteten und optimierten Einsatz der Bundesmittel durch die Länder sorgen.¹⁹ Die Kultushoheit der Länder – ihre Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für das Bildungswesen – bleibt hiervon unberührt.²⁰

Gemäß Artikel 104c Grundgesetz sollen Länder und Gemeinden Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene,

¹⁶ Abschluss der Online-Befragung: 26. Januar 2024.

¹⁷ 530 Schulträger wurden per Zufallsverfahren ausgewählt. Dabei wurde das Verhältnis der Anzahl der Schulträger in den einzelnen Ländern und das tatsächliche Verhältnis von privaten und öffentlichen Schulträgern berücksichtigt.

¹⁸ Artikel 104c Grundgesetz i. V. m. Artikel 104b Absatz 2 Satz 3 Grundgesetz.

¹⁹ Neugebauer in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Artikel 104b Grundgesetz Rn. 18 sowie Artikel 104c Grundgesetz Rn. 19.

²⁰ Neugebauer in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Artikel 104c Grundgesetz Rn. 19.

befristete Ausgaben nutzen. Hierunter fallen Ausgaben, die zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich sind, z. B. Ausgaben für den Aufbau einer Systemadministration oder Schulung des pädagogischen Personals bei Investitionen in die digitale Bildungsinfrastruktur.²¹ Der Ausgabenbegriff ist hierbei eng auszulegen.²² Ausgenommen sind reguläre Verwaltungsausgaben und allgemeine Folgekosten sowie langfristig anfallende Betriebs- und Personalausgaben.²³ Diese müssen die Länder allein finanzieren.²⁴

2.1.2 Sachverhalt

Das BMBF verfolgt mit der ZV Admin das Ziel, die IT-Administrationsstrukturen bei Schulträgern zu professionalisieren. Daher sollen die Länder und Schulträger die Bundesmittel für Ausbildung und Finanzierung der IT-Administratorinnen und IT-Administratoren in den Schulen einsetzen. Als förderfähig gelten nach § 2 ZV Admin „befristete Ausgaben für Personalkosten als Personalmittel bzw. Sachmittel in direkter Verbindung mit Investitionsmaßnahmen des DigitalPakts Schule sowie weiterer Zusatzvereinbarungen zum DigitalPakt Schule auf der Ebene der Länder oder der Schulträger für professionelle Administrations- und Support-Strukturen“. Eine Erläuterung oder beispielhafte Aufzählung des Fördergegenstandes enthält die ZV Admin nicht. Das BMBF machte den Ländern auch keine bundesseitigen Vorgaben oder gab Hinweise zur Definition der IT-Administration. Es ließ offen, welche konkreten Tätigkeiten der IT-Administration nach Artikel 104c Grundgesetz förderfähig sein sollten. Lediglich den Einsatz von Lehrkräften für die IT-Administration lehnte es ab. Auch Schulträger, die bereits über professionelle Administrations- und Supportstrukturen verfügten, konnten Mittel aus der ZV Admin beantragen.

Bei der Umsetzung in landesspezifische Förderrichtlinien kam es in der Folge zu umfangreichen Abstimmungsprozessen zwischen einzelnen Ländern und dem BMBF. Ein Land wies auf Abgrenzungsprobleme hin. Eine Unterscheidung zwischen IT-Administration, Wartung und Pflege sei nicht möglich. Das BMBF schloss zunächst Ausgaben für die IT-Wartung von der Förderung aus. Die Länder warben dafür, den Fördergegenstand nicht zu eng zu fassen und hierbei auch die IT-Wartung zu berücksichtigen. Am 1. Juni 2021, knapp ein Jahr nach dem Inkrafttreten der ZV Admin, einigten sich das BMBF und die Länder darauf, dass „IT-Systemwartungen im Rahmen system-administrativer Aufgaben grundsätzlich förderfähig sind, soweit sie typischerweise anfallen und dem Wortlaut der ZV Admin nach förderfähig sind“. Nach dieser Einigung stellte das BMBF fest, dass es in der „Realität schwierig bleiben wird, die Abgrenzung zwischen Wartung und IT-Systemwartung vorzunehmen“.

²¹ Bundestagsdrucksache 19/6144, Teil B. Besonderer Teil zu Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104c Grundgesetz).

²² Braun Binder in: Frieauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Lfg. 3/19, November 2019, Artikel 104c Grundgesetz Rn. 38.

²³ Bundestagsdrucksache 19/6144, Teil B. Besonderer Teil zu Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 104c Grundgesetz) sowie Neugebauer in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Artikel 104c Grundgesetz Rn. 15.

²⁴ Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz sowie Tz. 1.3.

Die Länder definierten den Fördergegenstand „IT-Administration“ unterschiedlich. Sie berücksichtigten hierbei auch Daueraufgaben wie die Überwachung und Pflege der Netzwerkinfrastruktur und Sicherstellung des laufenden Betriebes.

Beispiele zur Definition der IT-Administration:

Ein Land orientiert sich an der Aufgabenbeschreibung der Bundesagentur für Arbeit und führt folgende Tätigkeiten auf:

- Auf- und Ausbau der (schulischen) Bildungsinfrastruktur planen, begleiten und umsetzen
- (schulische) Netzwerkinfrastruktur konfigurieren, überwachen und pflegen
- System- und Anwendungssoftware konfigurieren, überwachen und pflegen
- Sicherheitsmängel, Fehler und Störungen in der (schulischen) Infrastruktur lokalisieren, analysieren und beseitigen
- Datensicherheit und Backups konzeptionieren und durchführen, Datenintegrität sichern
- Organisations- und Beratungsaufgaben wahrnehmen, technische Schulungen und Support durchführen.

Ein anderes Land veröffentlichte folgende Definition: „Administration im Sinne dieser Verwaltungsvorschrift umfasst insbesondere technische Planung, die Installation, die Konfiguration, die Wartung, den Support und die Pflege der informationstechnischen Infrastruktur (Hardware und Software) und der Endgeräte einer oder mehrerer Schulen des Schulträgers. Eingeschlossen sind Serviceleistungen für die Sicherstellung des laufenden Betriebs der pädagogisch genutzten Anlagen und Systeme im Bewilligungszeitraum.“

Ein weiteres Land beschreibt die Aufgaben wie folgt: „IT-Administratoren planen, installieren, konfigurieren und warten IT-Systeme und -Netzwerke. Sie werden in allen Organisationen gebraucht, die mit IT-Systemen arbeiten. Um als IT-Administrator arbeiten zu können, wird zumeist eine Ausbildung oder ein Studium in einer Informatik-Fachrichtung vorausgesetzt.“

Ein Landesministerium stellte im Juni 2023 – nach zweieinhalbjähriger Laufzeit der ZV Admin – fest, dass das BMBF keine Klarheit zu den Begrifflichkeiten „IT-Administration, Wartung, Pflege und Betrieb“ geschaffen habe. Es habe keine Hinweise zu einer einheitlichen Auslegung gegeben.

2.1.3 Würdigung

Das BMBF hat ein zentrales Steuerungselement des Bundes bei Finanzhilfen nicht genutzt, nämlich bei der zugrundeliegenden Zusatzvereinbarung den Fördergegenstand konkret zu gestalten und einzugrenzen. Die von ihm hierzu getroffene Formulierung in der ZV Admin ist schwer verständlich und unklar. Das BMBF hat den Fördergegenstand sehr weit gefasst und jegliche IT-Administrationsaufgaben zugelassen. Artikel 104c Grundgesetz sieht die Finanzierung von besonderen, befristeten Ausgaben vor, die zur Verwirklichung des

Investitionszwecks benötigt werden. Der Ausgabenbegriff ist eng auszulegen. Deshalb hätte das BMBF die Tätigkeit der IT-Administratorinnen und IT-Administratoren auf konkrete Aufgaben, z. B. die Einrichtung und Einbindung der vom Bund finanzierten Tablets in die schulische IT-Struktur, und Maßnahmen, z. B. den Aufbau einer IT-Systemadministration, eingrenzen müssen. Von der Förderung nach Artikel 104c Grundgesetz sind explizit allgemeine Folgekosten und langfristige Betriebs- und Personalausgaben ausgeschlossen. Das BMBF hätte daher erkennen müssen, dass die umfassende „IT-Administration“ nicht förderfähig ist. Wie die Definitionen der Länder zeigen, handelt es sich hierbei um Daueraufgaben inklusive langfristiger Personalausgaben. So finanziert der Bund Ausgaben, die weit über die Nutzbarmachung der Investition hinausgehen. Folglich hat das BMBF eine verfassungswidrige Finanzierung ermöglicht.

Das BMBF hat die abschließende Definition und Auslegung der IT-Administration den Ländern überlassen. Dadurch hat es in den jeweiligen Ländern unterschiedliche Fördergegenstände in Kauf genommen. Die Diskussionen über den Fördergegenstand zeigen auch wie schwierig es hier ist, den Fördergegenstand IT-Administration rechtskonform im Sinne des Artikel 104c Grundgesetz festzulegen.

2.1.4 Empfehlung

Das BMBF muss bei künftigen Finanzhilfen sorgfältig prüfen, ob die geplanten Fördermaßnahmen als besondere, befristete Ausgaben nach Artikel 104c Grundgesetz förderfähig sind. Wenn es die Förderfähigkeit feststellt, hat es den Fördergegenstand konkret und zielorientiert auszugestalten, um eine bundeseinheitliche Umsetzung sicherzustellen. Ansonsten sollte das BMBF von einer Förderung Abstand nehmen.

2.1.5 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es sich mit einzelnen Ländern zu den Vorgaben zum Fördergegenstand ausgetauscht habe. In einem Fall habe es Mittel zurückgefordert.²⁵ Folglich setze es seine Vorgaben auch durch.

Das Ziel der ZV Admin sei der Aufbau professioneller Administrationsstrukturen bei den Schulträgern und den Ländern. Dies sei auch der Fördergegenstand. Hieraus folgten konkrete Aufgaben der IT-Administration wie die Inbetriebnahme und der Support. Der Bundesrechnungshof nehme jedoch in seinem Bericht keine Differenzierung vor und fokussiere sich auf die Aufgaben der IT-Administratorinnen und IT-Administratoren. Der Schwerpunkt liege jedoch im Aufbau von funktionierenden und professionellen Strukturen. Denn durch die Anzahl neuer Geräte hätten sich die Anforderungen an die IT-Systemadministration geändert. Dies wirke sich auf deren Struktur, Ablauf und Methoden aus.

²⁵ Bei dem Rückforderungsfall förderte ein Land den Einsatz einer Lehrkraft für die IT-Administration.

Bedingt durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen bei den Schulträgern sei eine abschließende Liste möglicher Tätigkeiten der IT-Administration nicht sinnvoll. Eine Strukturierung ergebe sich aus den Berichten der Länder. Hier machten die Länder hinsichtlich der Personalkosten Angaben zur Vertragsdauer, zur Stundenanzahl sowie Stichworte zu den Aufgaben.

Der Fördergegenstand sei zudem eingegrenzt. Es gehe ausdrücklich um die Administration von Investitionen aus dem DigitalPakt Schule und um professionelle Strukturen der Administration. Es sei üblich, den Fördergegenstand in Verwaltungsvereinbarungen eher allgemein zu regeln, um unterschiedliche Umsetzungen bei den Schulträgern und Ländern zu ermöglichen. Die Länder würden den Fördergegenstand in ihren Förderrichtlinien konkretisieren. Das BMBF habe zudem geprüft, ob die Länder die Eingrenzungen einhalten. Zur Kurzbeschreibung der Maßnahmen hätte der Bund den Ländern Ausfüllhinweise zur Verfügung gestellt. Auf dieser Grundlage sei in den Berichten erkennbar, ob die Förderung in der bewilligten Höhe notwendig war.

2.1.6 Abschließende Würdigung

Die Argumente des BMBF überzeugen nicht. Der in der ZV Admin verankerte Fördergegenstand enthält keine Einschränkung, dass Schulträger die Mittel nur für den Aufbau professioneller Administrationsstrukturen beantragen können. Daran ändert auch die einmalige Rückforderung nichts. Aufgaben wie z. B. Wartung und Pflege wurden ebenso gefördert wie bei einigen Schulträgern bereits vorhandene IT-Strukturen. Infolge der fehlenden Begrenzung hat der Bund Daueraufgaben und keine besonderen, befristeten Ausgaben im Sinne von Artikel 104c Grundgesetz finanziert. Das BMBF muss den Fördergegenstand so gestalten, dass eine bundeseinheitliche Umsetzung sichergestellt ist. Die bilateralen Absprachen mit einzelnen Ländern waren nicht ausreichend, wie der Sachverhalt zur IT-Wartung belegt. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest.

Schließlich sind die Berichte der Länder zur ZV Admin nicht aussagekräftig. Nur wenige Länder halten sich an die unverbindlichen Hinweise des Bundes, wie z. B. Vertragsdauer und Aufgaben. Der Projektträger des BMBF konnte etwa die Anfrage des Bundesrechnungshofes nach der Zahl der aus Mitteln der ZV Admin finanzierten befristeten und unbefristeten Stellen pro Land nicht beantworten.

2.2 Anforderung der direkten Verbindung mit einer Investition nicht erfüllbar

2.2.1 Regelungsgrundlage

Die befristeten Ausgaben der IT-Administration müssen in direkter Verbindung zu einer Investition des DigitalPakts Schule und seinen Zusatzvereinbarungen stehen

(Verbundenheitsanforderung).²⁶ Entscheidend sollte sein, dass der zu fördernde Aufwand zur Verwirklichung des Investitionszwecks (Aufbau einer Systemadministration) erforderlich ist und den Bundes-Investitionen konkret (z. B. personell) zuordenbar ist.

Die Länder berichten halbjährlich dem Bund über die bewilligten und abgeschlossenen Maßnahmen der ZV Admin. Hierbei müssen sie bei jeder Maßnahme angeben, mit welcher Investition des DigitalPakts Schule oder der Zusatzvereinbarungen sie verbunden ist.²⁷ Damit will das BMBF sicherstellen, dass die Verbundenheitsanforderung bei jeder Maßnahme gewährleistet ist.

2.2.2 Sachverhalt

Die vier ausgewählten Länder berücksichtigten die Verbundenheitsanforderung in ihren Förderrichtlinien. Bei der Antragstellung bestätigen die Schulträger, dass eine unmittelbare Verbindung der Administrationsmaßnahmen zu einer Investition aus dem DigitalPakt Schule einschließlich der Zusatzvereinbarungen besteht. Bei den Berichten an den Bund achten die Länder darauf, dass jede gemeldete Administrationsmaßnahme die Angabe einer mit ihr verbundenen Investition enthält.

Neben den Investitionen aus dem DigitalPakt Schule verfügen die Schulen über weitere IT-Ausstattungen. Hierbei handelt es sich um Endgeräte sowie Drucker im Schulsekretariat, Schulverwaltungsserver und -software oder sonstige Bestandsgeräte, die vor dem DigitalPakt Schule beschafft worden sind. Während der Corona-Pandemie schafften die Länder größtenteils mit eigenen Förderprogrammen weitere Endgeräte für die Schülerinnen, Schüler und Lehrkräfte an. Der Bundesrechnungshof hat in den Ländern nachgefragt, ob sie die Verbundenheitsanforderung in allen Fällen gewährleisten können:

- Ein Ministerium teilte mit, dass sich die Administrationstätigkeiten nicht nach der Finanzierung der Investition trennen lassen. Dies sei „lebensfremd“ und realitätsfern. Deshalb würde es die Verbundenheitsanforderung insgesamt bestätigen. Der befragte Schulträger berichtete von Abgrenzungsproblemen. Bei professionellen Administrationsstrukturen melden die Schulen technische Ausfälle oder Störungen über ein Ticketsystem. Fielen mehrere Endgeräte aus, suchten die IT-Administratorinnen und IT-Administratoren die Schulen vor Ort auf und beseitigten die Störung. Hierbei könnten die IT-Administratorinnen und IT-Administratoren nicht erst prüfen, aus welchen Mitteln die einzelnen Endgeräte finanziert worden seien oder welches Gerät den Fehler verursacht habe.
- Ein anderes Ministerium berichtete, dass es verschiedene Maßnahmen ergriffen habe, um die Verbundenheit sicherzustellen. Die Mittel werden z. B. für die Schulträger erst bereitgestellt, wenn sie die Teilnahme und den Vorhabenbeginn der Investitionen aus dem Basis-DigitalPakt sowie seinen Zusatzvereinbarungen nachgewiesen haben. Das Ministerium habe zudem die Schulträger darauf hingewiesen, dass nur die IT-Administration

²⁶ Artikel 104c Grundgesetz und § 2 Absatz 1 ZV Admin.

²⁷ § 12 ZV Admin. Die Länder müssen mindestens eine verbundene Investitionsmaßnahme angeben.

förderfähig sei, die sich auf Investitionen des Bundes beziehe. Außerdem müssten die Schulträger für eine sachgerechte Abgrenzung sorgen. Ihnen stünden darüber hinaus noch Landesmittel für die sonstige – nicht von der ZV Admin umfasste – IT-Administration zur Verfügung. Auch wenn das Ministerium die Verbundenheit sichern wollte, kann es sie nicht in allen Fällen garantieren. Ein Schulträger berichtete von Umsetzungsproblemen. Er habe hierzu ein Gespräch mit dem Ministerium geführt. In diesem habe das Ministerium die Verbundenheitsanforderung modifiziert: „Kein Nachweis durch den Antragsteller, kein Trennen der Administrationsmaßnahmen nach Herkunft der erwarteten Ausstattung nötig, aber: Antragsteller muss sicherstellen, dass die gemeldeten Maßnahmen die über den DigitalPakt Schule geförderte Ausstattung umfassen.“ Der Schulträger begrüßte die Modifizierung, da sie die Mittelverwendung erleichtert.

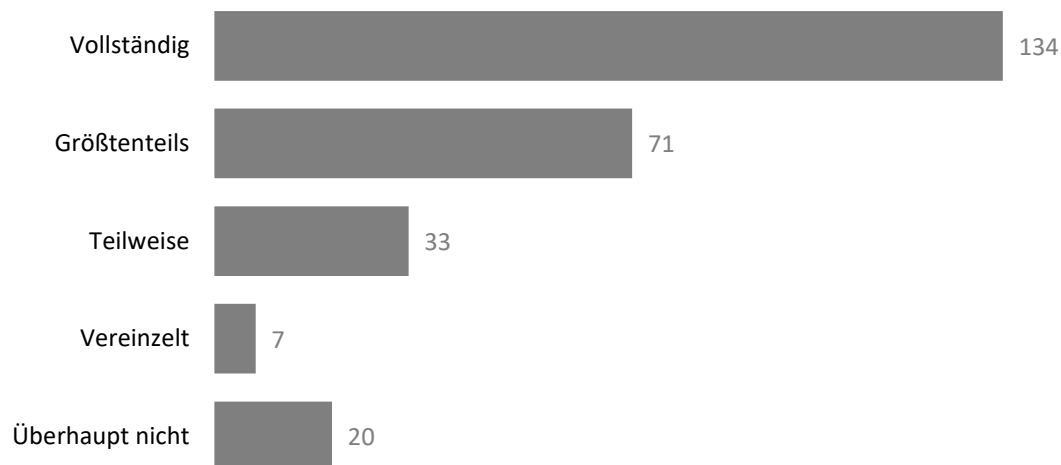
- Das Ministerium eines weiteren Landes tätigte keine zusätzlichen Investitionen aus Landesmitteln. Deshalb sei die Verbundenheitsanforderung bei allen Investitionen gegeben. Außerdem müssten die Schulträger diese bei der Antragstellung bestätigen. Ausgaben für die Administration der Schulverwaltungssysteme, -geräte und -anwendungen seien nicht zuwendungsfähig.
- Ein weiteres Land kaufte aus eigenen Mitteln weitere Tablets für alle Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler. Die Verbundenheitsanforderung sei trotzdem erfüllt: „Zwingende Voraussetzung ist eine Darstellung und Bestätigung dieser Fördervoraussetzungen durch den jeweiligen Träger im Rahmen der Antragstellung. Somit ist auch hinreichend klargestellt, dass die Administration anderer [...] finanzierter Endgeräte, nicht statthaft ist.“

Auch bei der Onlinebefragung haben wir die Schulträger zu der Erfüllung der Verbundenheitsanforderung befragt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Nur die Hälfte der Schulträger hält den vollständigen Einsatz der aus ZV Admin-Mitteln finanzierten IT-Administration für mit dem DigitalPakt Schule verbundene Aufgaben für möglich

Antworten der befragten Schulträger in den vier ausgewählten Ländern.²⁸



Erläuterung: Frage: „Kann der Schulträger sicherstellen, dass die aus ZV Admin-Mitteln finanzierten Personen/Dienstleister nur Aufgaben wahrnehmen, die mit dem DigitalPakt Schule in Verbindung stehen?“

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Antworten Schulträger aus Online-Befragung des Bundesrechnungshofes.

Dem BMBF war die Abgrenzungsproblematik bekannt. In einem Vorbereitungspapier über mögliche Fördergegenstände des Digitalpakts 2.0 hielt es im Jahr 2022 fest: „Die notwendige Kopplung von Investitionen und Ausgaben war für die Länder nicht praktikabel.“

2.2.3 Würdigung

Die Verbundenheitsanforderung als zentrale verfassungsrechtliche Fördervoraussetzung kann in der Verwaltungspraxis von Ländern und Schulträgern nicht erfüllt werden. Das zeigen die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen und der Online-Befragung der Schulträger. Faktisch hat der Bund auch die IT-Administration von Geräten der Schulen, die nicht vom Bund gefördert worden sind, teilweise mitfinanziert. Er ist damit in die Finanzierung der gesamten IT-Administration der Schulträger eingestiegen. Zwar haben die Länder versucht, dies z. B. mit entsprechenden Bestätigungen der Schulträger zu verhindern. Formal sicherten die Schulträger dann auch die Erfüllung der Verbundenheitsanforderung und die Trennung zwischen Bundes- und Landesgeräten zu. Der Bundesrechnungshof sieht aber nicht, wie diese trennscharfe Differenzierung möglich sein soll. Das Ergebnis der Umfrage bestätigt dann auch diese Einschätzung. Knapp die Hälfte der befragten Schulträger geht nicht davon aus, dass die Verbundenheitsanforderung bei der ZV Admin vollständig erfüllt werden kann. In

²⁸ Diese Frage haben nur die 265 Schulträger beantwortet, die zum Befragungszeitpunkt Mittel aus der ZV Admin beantragt oder bereits erhalten hatten.

ihren Stellungnahmen bestätigen die Landesministerien, dass die Verbundenheitsanforderung realitätsfern sei.

Letztendlich haben Länder und Schulträger versucht, die Anforderung „pro forma“ umzusetzen, um die Förderung nicht zu gefährden. Anhand der vorgelegten Länderberichte kann das BMBF nicht feststellen, ob sich die Ausgaben der IT-Administration nur auf Investitionen des Bundes bezogen haben.

Wie das BMBF festgehalten hat, waren ihm die Schwierigkeiten der Länder bekannt. Es hat die Nichteinhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Kauf genommen. Unabdingbar ist, dass die Beteiligten Verfassungsrecht beachten und nicht umgehen.

Letztlich hätte das BMBF auf eine Förderung durch die ZV Admin verzichten müssen. Sie ist nicht mit dem Grundgesetz vereinbar, da eine wesentliche Fördervoraussetzung nach Artikel 104c Grundgesetz – die Verbundenheitsanforderung – praktisch nicht erfüllbar ist.

2.2.4 Empfehlung

Das BMBF muss bei der Gewährung von befristeten Ausgaben nach Artikel 104c Grundgesetz sicherstellen, dass die Länder die Verbundenheitsanforderung in der Verwaltungspraxis umsetzen und in allen Fällen einhalten können. Wenn es die Einhaltung der Verbundenheitsanforderung nicht gewährleisten kann, darf es keine Finanzhilfen auf der Grundlage von Artikel 104c Grundgesetz gewähren.

2.2.5 Stellungnahme

Das BMBF hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Der Bundesrechnungshof verfolge nach Ansicht des BMBF eine sehr enge und formale Auslegung von Artikel 104c Grundgesetz, die eine sachlich sinnvolle Förderung kaum möglich mache. Er reduziere die Verbundenheitsanforderung auf die Frage, ob sich der Aufbau der IT-Administration ausschließlich auf aus Bundesmitteln finanzierte Geräte beziehe. Das BMBF hat außerdem widersprochen, dass es die Voraussetzungen für eine entsprechende Prüfung nicht geschaffen hat. Die Länder müssten in ihren halbjährlichen Berichten an das BMBF für jede Administrationsausgabe mindestens eine verbundene Investitionsmaßnahme angeben. Die Länder hätten durchschnittlich sogar 2,9 verbundene Maßnahmen angegeben. Der Projektträger des BMBF prüfe, ob die Angaben vorhanden und plausibel seien. Ansonsten frage er bei den Ländern nach. Somit sei die Anforderung der direkten Verbindung zu einer Investitionsmaßnahme durch das Berichtswesen sichergestellt. Außerdem mache der Bundesrechnungshof mit seiner sehr engen Auslegung der Verbundenheitsanforderung eine sinnvolle Förderung kaum möglich, bei der z. B. die Funktionsfähigkeit aller Geräte, unabhängig von ihrer Finanzierung, im Vordergrund stehen müsse.

Die Interpretation der Befragungsergebnisse sei für das BMBF nicht nachvollziehbar. Zusammenfassend hätten immerhin rund 77 % der Befragten angegeben, dass sie die Verbundenheitsanforderung vollständig bzw. größtenteils erfüllen. Nur 10 % der Befragten könnten nur vereinzelt oder gar nicht die Verbundenheitsanforderung erfüllen. Hieraus lasse sich nicht pauschal ableiten, dass die Verbundenheitsanforderung nicht erfüllt werden könne. Für die Frage der Verbundenheit sei entscheidend, ob die aufgebauten Strukturen mit den Investitionen des DigitalPakts Schule direkt zusammenhingen, nicht aber, ob für jedes einzelne Gerät die Verbundenheitsanforderung erfüllt sei.

Nach Auffassung des BMBF hätten die Länder und Schulträger nicht nur „pro forma“ versucht, die Verbundenheitsanforderung umzusetzen. Es habe die Länder an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass ausschließlich für Investitionen aus dem DigitalPakt Schule Mittel der ZV Admin zur Verfügung stünden und die Verbundenheitsanforderung sehr eng auszulegen sei. Zudem hat es darauf hingewiesen, dass es „in der Natur der Sache“ liege, dass in Einzelfällen eine Verbundenheit nicht vollständig gewährleistet werden könne.

2.2.6 Abschließende Würdigung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes widerspricht sich das BMBF selbst, wenn es dem Bundesrechnungshof eine „sehr enge Auslegung“ von Artikel 104c Grundgesetz vorwirft und andererseits hervorhebt, dass es die Länder darauf hingewiesen hat, dass die Verbundenheitsanforderung „sehr eng auszulegen“ sei. Mit der ZV Admin können IT-Administratorinnen und IT-Administratoren, die aus der ZV Admin finanziert werden, neben IT-Ausstattungen aus Bundesmitteln auch solche IT-Ausstattungen betreuen, die aus anderen Quellen finanziert werden. Förderfähig ist jedoch nur der Aufwand, der auf die Betreuung der Bundes-IT-Ausstattungen entfällt. Mit dieser konkreten Verbundenheitsanforderung ist der Einwand des BMBF, dass lediglich eine grundsätzliche Verbundenheit zwischen Investition und aufgebauten Strukturen vorliegen müsse, nicht vereinbar. Auch der Hinweis, dass es sich um Einzelfälle handele, bei denen die Verbundenheitsanforderung nicht erfüllt werden könne, ist nicht nachvollziehbar. Zumal das BMBF selbst vermerkte, dass die „notwendige Kopplung von Investitionen und Ausgaben“ für die Länder nicht praktikabel war. Auch die geprüften Länder wiesen darauf hin, dass die Verbundenheitsanforderung nicht vollständig sichergestellt werden könne.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Einschätzung fest, da die grundgesetzlich vorgegebene Verbundenheitsanforderung praktisch nicht erfüllt werden kann. Für die Verbundenheit muss ein enger Maßstab angewandt werden, damit die Finanzhilfe nicht – wie dies vorliegend der Fall ist – für die gesamte IT-Administration oder sonstige Verwaltungsaufgaben genutzt wird.

2.3 Zusätzlichkeit nicht gewährleistet

2.3.1 Regelungsgrundlage

Finanzhilfen des Bundes sollen die Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur steigern. Der Bund stellt die Mittel den Ländern zusätzlich zur Verfügung. Denn die Bundesmittel können ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie die eigenen Mittel der Länder und Schulträger ergänzen und nicht ersetzen oder verdrängen.²⁹ Die Zusätzlichkeit der Bundesmittel ist folglich eine zentrale Grundvoraussetzung für den Erfolg der jeweiligen Finanzhilfen. Es ist Aufgabe der Ressorts, die Einhaltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit bei den Finanzhilfen sicherzustellen.

Das Kriterium der Zusätzlichkeit bei Finanzhilfen wurde im Jahr 2019 im Grundgesetz verankert und ist auf ab dem Jahr 2020 in Kraft getretene Finanzhilfen verpflichtend anzuwenden.³⁰ Die Länder können die Zusätzlichkeit mittels eines summenbezogenen oder vorhabenbezogenen Ansatzes für Investitionen nachweisen.³¹ Da der Basis-DigitalPakt bereits im Jahr 2019 geschlossen wurde, ist das Kriterium der Zusätzlichkeit hierauf gemäß Artikel 125c Absatz 3 Grundgesetz nicht verpflichtend anzuwenden. Dennoch ist der Grundgedanke der Zusätzlichkeit auch den Finanzhilfen nach dem DigitalPakt samt Zusatzvereinbarungen immanent. In diesem Sinne regelt § 9 der ZV Admin, dass Länder und Kommunen sicherstellen müssen, dass die Bundesmittel zusätzlich eingesetzt werden. Die Länder haben eine entsprechende Regelung in ihren Förderrichtlinien aufgenommen. Die ZV Admin enthält keine Regelung, dass die Länder die Zusätzlichkeit nachweisen oder hierüber berichten müssen.

2.3.2 Sachverhalt

Die ZV Admin ist am 4. November 2020 in Kraft getreten. Sie sieht vor, dass die Länder rückwirkend ab dem 3. Juni 2020 befristete Ausgaben gemäß Artikel 104c Grundgesetz als vorzeitigen Maßnahmenbeginn geltend machen können. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sah den vorzeitigen Maßnahmenbeginn zunächst kritisch und lehnte ihn ab. In seiner Begründung führte es an, dass „nachträglich bereits begonnene und möglicherweise bereits abgeschlossene Maßnahmen mit Bundesmitteln zu fördern, dem Erfordernis der Zusätzlichkeit der Bundesmittel zuwiderlaufen und somit nicht zuletzt verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen“. Es bat deshalb das BMBF, eine Förderung ab dem Inkrafttreten der ZV Admin vorzusehen. Nach weiteren Gesprächen mit dem BMBF stimmte das BMF dem vorzeitigen Maßnahmenbeginn schließlich zu.

²⁹ Artikel 104c Grundgesetz i. V. m. Artikel 104b Grundgesetz und Bundestagsdrucksache 19/6144.

³⁰ Artikel 104c Grundgesetz i. V. m. Artikel 104b Grundgesetz sowie Artikel 125c Grundgesetz.

³¹ Siehe auch Bemerkungen 2021, Bundestagsdrucksache 20/180 Nummer 33 („Bund muss sicherstellen, dass die Länder ihr eigenes Investitionsniveau beibehalten, wenn er ihnen Finanzhilfen gewährt“) unter <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/investitionsniveau-bei-finanzhilfen-volltext.pdf>.

Den Ländern war jedoch auch der vorzeitige Maßnahmenbeginn zum 3. Juni 2020 zu spät: Etablierte IT-Administratorinnen und IT-Administratoren, die bereits Investitionen des Basis-DigitalPakts betreut hätten, würden von der Förderung ausgeschlossen. Sie wünschten sich deshalb einen noch früheren Maßnahmenbeginn. Bund und Länder einigten sich daraufhin am 22. September 2020 – vor der Unterzeichnung der ZV Admin – auf die folgende Protokollerklärung: „Nach § 5 der Zusatzvereinbarung Administration zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 sind nur Investitionen und befristete Ausgaben nach Maßgabe von § 2 förderfähig, die zwischen dem 3. Juni 2020 und dem Ende des Förderzeitraums des DigitalPakts Schule getätigt wurden. Nach dem Verständnis von Bund und Ländern sind davon auch solche befristeten Ausgaben nach § 2 erfasst, die im Rahmen des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024 **zwar vor dem 3. Juni 2020 begründet**, jedoch erst nach dem 3. Juni 2020 fällig werden.“ Hierbei berücksichtigten das BMBF und die Länder nicht, dass die Schulträger bereits bei der Beantragung der Investitionen des Basis-DigitalPakts bestätigen mussten, dass sie für diese langfristig den Betrieb, die Wartung und den Support sicherstellen können.³²

Die Länder versuchten den mit der Protokollerklärung gefundenen Kompromiss in ihren Förderrichtlinien auszuweiten. Sie forderten, bereits vorhandenes Personal oder Dienstleistungsverträge ab dem 3. Juni 2020 aus der ZV Admin fördern zu können. Insbesondere die „engagierten Kommunen“, die bereits Strukturen aufgebaut hätten, dürften hierbei nicht benachteiligt werden. Das BMBF wies darauf hin, dass Ausgaben für laufende Dienstleistungsverträge mit bestehenden Arbeitspaketen nicht aus der ZV Admin finanziert werden könnten. Es sei jedoch möglich, zusätzliche Einzelaufträge zu vergeben und die Mittel der ZV Admin hierfür einzusetzen. Die Einzelaufträge dürften jedoch erst nach dem 3. Juni 2020 umgesetzt werden. Auch bei der Finanzierung von bereits vorhandenem – ggf. bereits vollbeschäftigtem – Personal stellte es klar, dass es zusätzliche Aufgaben für die Investitionen des Basis-DigitalPakts übernehmen müsse. Jedoch seien „zusätzliche Kapazitäten natürlich förderfähig“. Ob die Länder und Kommunen die hierdurch eingesparten Mittel für andere Ausgaben der kommunalen Bildungsinfrastruktur genutzt haben, ist dem Bundesrechnungshof nicht bekannt.

Über ihre bewilligten und abgeschlossenen Maßnahmen müssen die Länder an das BMBF berichten. Aus den Meldungen ist für das BMBF nicht ersichtlich, ob die Länder und Kommunen die Bundesmittel zusätzlich eingesetzt haben. Eine etwaige Missachtung der Zusätzlichkeit hat keine Auswirkung: Nach den Vorgaben der ZV Admin müssen die Länder in diesen Fällen die Mittel nicht an den Bund zurückzahlen.³³

2.3.3 Würdigung

Die Zusätzlichkeit ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg der Finanzhilfe. Ansonsten ersetzen die Bundesmittel nur Landesmittel, ohne Mehrwert für die betroffenen Schulen. Entsprechend ist die Zusätzlichkeit in § 9 ZV Admin verankert.

³² § 6 Absatz 3 Nummer 2c) der Verwaltungsvereinbarung zum DigitalPakt Schule.

³³ § 13 ZV Admin i. V. m. § 2 ZV Admin und § 13 der Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule.

Das BMBF hat aber schon nicht die Voraussetzungen geschaffen, um die Zusätzlichkeit zu gewährleisten:

- Durch die fehlenden Nachweis- und Berichtspflichten zur Zusätzlichkeit kann das BMBF den Erfolg weder messen noch überprüfen.
- Um den Abschluss der ZV Admin zu erreichen, hat das BMBF den vorzeitigen Maßnahmenbeginn zugelassen. Es bestand jedoch hierfür keine Notwendigkeit. Bereits bei der Beantragung der Investitionen aus dem DigitalPakt Schule mussten die Schulträger bestätigen, dass sie Betrieb, Wartung und IT-Support aus ihren Mitteln sicherstellen können. Einige Schulträger verfügen seit Jahren über professionelle IT-Administrationsstrukturen. Die Schulträger haben hierdurch bewiesen, dass sie in der Lage sind, die IT-Administration aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Somit haben sich die vom BMF zunächst geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken in der Verwaltungspraxis bestätigt.
- Mögliche Konsequenzen folgen aus einem Verstoß gegen die Zusätzlichkeit nicht: Das BMBF hat es versäumt, die Sanktionierung von Verstößen gegen die Zusätzlichkeit in der ZV Admin zu regeln.

Es zeigt sich auch hier, dass das Instrument der Finanzhilfe für die vorliegende Art der Förderung ungeeignet ist. Selbst wenn das BMBF die Voraussetzungen für eine rechtskonforme Umsetzung geschaffen hätte – Nachweis- und Berichtspflichten, kein vorzeitiger Maßnahmenbeginn, angemessene Sanktionierung – ist eine praktikable, rechtskonforme Umsetzung faktisch kaum möglich. Die Diskussionen zwischen Bund und Ländern um das Thema Maßnahmenbeginn zeigen, dass bereits Administrationsstrukturen existieren, aus deren Finanzierung sich die Länder und Schulträger nun mit Einstieg des Bundes zurückziehen. Aufwendige und ineffiziente Nachweispflichten, ob nun die Länder und Schulträger an anderer Stelle die eingesparten Mittel zusätzlich verwenden, sind keine wirtschaftliche Lösung des Problems.

2.3.4 Empfehlung

Das BMBF muss die Voraussetzung der Zusätzlichkeit bei der Gewährung von befristeten Ausgaben nach Artikel 104c Grundgesetz sicherstellen. Wenn Bund und Länder die Zusätzlichkeit in der praktischen Umsetzung nicht gewährleisten können, darf das BMBF keine Finanzhilfen auf der Grundlage von Artikel 104c Grundgesetz gewähren.

2.3.5 Stellungnahme

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es keine Mittel pauschal für Folgekosten der Investitionen bereitgestellt habe. Die Mittel seien für Ausgaben der Schulträger bestimmt, die im Zusammenhang mit den getätigten Investitionen angefallen seien.

Außerdem könne das BMBF zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung auch in den Fällen anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen, in denen die Länder

die Mittel möglicherweise nicht zusätzlich nutzen. Es habe einen Rückforderungsfall wegen einer nicht zweckentsprechenden Mittelverwendung gegeben. Für die Rückforderung gelte § 13 ZV Admin. Deshalb sei die Behauptung des Bundesrechnungshofes, dass die Länder keine Mittel zurückzahlen müssten, nicht nachvollziehbar.

2.3.6 Abschließende Würdigung

Das BMBF hat keine neuen Sachverhalte vorgetragen, die die festgestellten Mängel des Bundesrechnungshofes ausräumen können. Es ist in seiner Stellungnahme weder auf die fehlende Berichts- und Nachweispflicht zur Zusätzlichkeit noch auf die Problematik des vorzeitigen Maßnahmenbeginns eingegangen. Der vom BMBF aufgeführte Rückforderungsfall bezog sich auf einen Verstoß nach § 13 ZV Admin (vgl. Tz. 2.1.5). Verstöße gegen die Zusätzlichkeit sind hingegen nicht von § 13 ZV Admin umfasst. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest: Wenn das BMBF die Zusätzlichkeit nicht sicherstellen kann, darf es keine Finanzhilfe gewähren.

2.4 Nachhaltigkeit der Maßnahmen nicht belegt

2.4.1 Regelungsgrundlage

Das BMBF möchte mit der ZV Admin die Schulträger beim Aufbau professioneller IT-Administrationsstrukturen unterstützen.³⁴ Nach § 7 Absatz 3 ZV Admin gestalten die Länder ihre Antragsverfahren derart, dass die Schulträger bereits bei der Antragstellung Angaben zum dauerhaften Betrieb machen müssen. Vor Veröffentlichung ihrer Förderrichtlinien mussten die Länder sich mit dem Bund ins Benehmen setzen.³⁵ Das bedeutet, dass das BMBF vorab anzuhören war, seiner Zustimmung bedurfte es aber nicht.

2.4.2 Sachverhalt

Die Länder setzten die Vorgabe aus der ZV Admin zum dauerhaften Betrieb in ihren Förderrichtlinien und den zugehörigen Antragsformularen in unterschiedlicher Form um:

- In einem Land versichern die Antragsteller durch das Ankreuzen des entsprechenden Kästchens im Antragsformular, dass die geförderten Administrationsmaßnahmen auf den dauerhaften Betrieb zielen. Das BMBF äußerte dagegen keine Bedenken.
- Die Anträge in einem anderen Land müssen Angaben zum dauerhaften Betrieb (Darstellung der Anschlussfinanzierung) beinhalten. Die Antragsteller müssen Angaben zur

³⁴ Vgl. Präambel zur ZV Admin.

³⁵ Vgl. § 6 Absatz 2 ZV Admin.

„Tätigkeitsbeschreibung, Zeitraum und Erläuterung des anschließenden dauerhaften Betriebs des IT-Supports“ machen.

- Die Förderrichtlinie eines anderen Landes sieht vor, dass der Antragsteller den dauerhaften Betrieb der Administration und des Supports schulischer Infrastruktur sicherstellt. Hierfür muss der Schulträger entsprechende Angaben bei der Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes machen. Das BMBF teilte dem Landesministerium mit, dass es das angedachte Verfahren als zu komplex einschätze. Es empfahl, nur eine schriftliche Bestätigung des Antragstellers über die Sicherstellung des dauerhaften Betriebs zu fordern. Das Landesministerium hielt an seinem Vorgehen fest, um einerseits die erforderliche Administration der IT-Infrastrukturen an Schulen sicherzustellen und andererseits die Qualität der bereits vorhandenen Medienentwicklungspläne auch weiterhin zu gewährleisten. Es hatte im Vorfeld die Schulträger beteiligt. Sie seien mit dem Verfahren einverstanden gewesen.
- In einem weiteren Land muss der Antragsteller im Antragsformular eine Erklärung zur Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen abgeben und Vorkehrungen zu deren Sicherstellung darlegen. Das BMBF kritisierte, dass dies allein im Antragsformular nicht ausreichend sei und empfahl, den Wortlaut der ZV Admin auch in die Förderrichtlinie zu übernehmen. Das Ministerium behielt die pauschale Formulierung in der Förderrichtlinie bei, denn sie stünde in Verbindung mit den vorher erlassenen Investitionsprogrammen aus dem DigitalPakt Schule.

Der Basis-DigitalPakt sah bereits vor, dass die Antragsteller die Sicherstellung von Betrieb, Wartung und IT-Support über ein Konzept bestätigen. Hierfür enthielt er als Anlage 2 ein Formular, in dem die Antragsteller angeben mussten, wer diese Aufgaben übernimmt und wie sie finanziert werden.³⁶ Die ZV Admin macht keine Angaben dazu, wie sich diese Vorgabe zu der Bestätigung über den dauerhaften Betrieb in § 7 Absatz 3 ZV Admin verhält.

Zwei Länder griffen das Formular aus dem Basis-DigitalPakt bei der Umsetzung der ZV Admin wieder auf. In einem Land können Antragsteller als Nachweis über den dauerhaften Betrieb die Anlage 2 zur Verwaltungsvereinbarung zum DigitalPakt Schule erneut ausfüllen. In einem weiteren Land bestätigen die Antragsteller zwar im Antragsformular durch Ankreuzen den langfristigen Administrationsbetrieb. Die Förderrichtlinie sieht aber vor, dass die Zuwendungsanträge entweder Angaben hierüber enthalten oder Antragsteller eine Kopie der bereits zum DigitalPakt-Antrag eingereichten Fassung vorlegen.

In der Online-Befragung hat der Bundesrechnungshof aus der Stichprobe die bereits geförderten Schulträger befragt, wie die IT-Administration bei ihnen nach Auslaufen der ZV Admin-Förderung dauerhaft finanziert werden soll. 265 Schulträger haben diese Frage beantwortet. Bei 160 Schulträgern erfolgt die Weiterfinanzierung aus eigenen Haushaltsmitteln. 92 Mal wurde angekreuzt, dass die Weiterfinanzierung noch unklar ist. Elf Schulträger geben an, dass sie keine Anschlussfinanzierung aus eigenen Mitteln vorgesehen haben. Über das Freitextfeld „Sonstiges“ haben sechs Schulträger eingetragen, dass eine Fortführung der

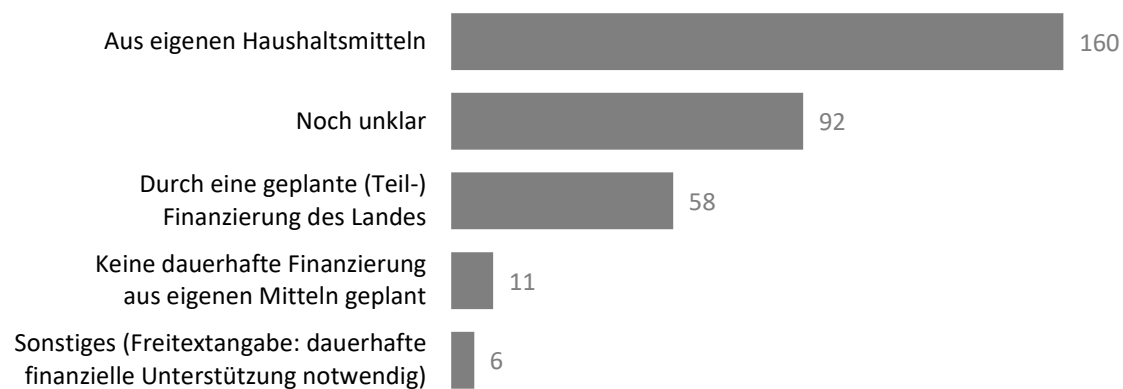
³⁶ § 6 Absatz 3 Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule; Anlage 2 Muster-Bestätigung.

Stellen nur bei gleichzeitiger finanzieller Unterstützung durch die Länder oder den Bund möglich wäre.

Abbildung 2

Weiterfinanzierung der IT-Administration nach Auslaufen der Förderrichtlinie bei zahlreichen Schulträgern unsicher

Antworten der befragten, antragsberechtigten Schulträger in den vier ausgewählten Ländern (Mehrfachauswahl möglich³⁷).



Erläuterung: Frage: „Wie soll die IT-Administration nach Auslaufen der Förderrichtlinie zur ZV Admin dauerhaft finanziert werden?“

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Antworten Schulträger aus Online-Befragung des Bundesrechnungshofes.

Eine Weiterfinanzierung der IT-Administration durch den Bund im Zuge eines Digitalpakts 2.0 ist nicht ausgeschlossen. In einem Papier führt das BMBF u. a. das Personal für professionelle Administrations- und Supportstrukturen im Sinne der ZV Admin als möglichen Fördergegenstand auf. Es weist allerdings darauf hin, dass die Nennung der Fördergegenstände nicht als Förderzusage zu verstehen ist. Die Länder führen in einem gemeinsamen Eckpunktepapier u. a. die „IT-Administration im umfassenden Sinn“ als Fördergegenstand auf. Ein Digitalpakt 2.0 müsse „zwingend eine von der Gerätebeschaffung entkoppelte Finanzierung dieser Aufgaben ermöglichen“. Außerdem sollte der Bund die Einrichtung von Service Desks zur Sicherstellung des Supports und eines Vor-Ort-Service in den Schulen (professionelle Administrationsstrukturen) finanzieren.

³⁷ Diese Frage haben 265 Schulträger beantwortet. Zwar haben einige Schulträger die Option der Mehrfachauswahl genutzt, es liegen aber keine widersprüchlichen Aussagen (z. B. Finanzierung aus eigenen Haushaltsmitteln kombiniert mit keiner dauerhaften Finanzierung aus eigenen Mitteln) vor.

2.4.3 Würdigung

Die ZV Admin beschreibt nicht, in welchem Umfang die Antragsteller eine IT-Administration dauerhaft sicherstellen sollen. Zum Nachweis der in der ZV Admin genannten Voraussetzungen haben sich einige Länder von den Antragstellern den Wortlaut der ZV Admin bestätigen lassen. Hierfür hielt das BMBF das bloße „Ankreuzen“ der Nachhaltigkeitszusage im Förderantrag als Bestätigung über den dauerhaften Betrieb der Maßnahmen für ausreichend. Darüberhinausgehende Nachweise empfand es in einem Anhörungsverfahren als zu komplex. Andere Länder haben u. a. auf die Erklärung aus dem Basis-DigitalPakt über die „Sicherstellung von Betrieb, Wartung und IT-Support“ zurückgegriffen. Das BMBF hat versäumt, die Anforderungen an den dauerhaften Betrieb der IT-Administration durch die Schulträger konkret festzulegen.

Wie sich die Nachhaltigkeitszusage in der ZV Admin zu der vorherigen Erklärung des Basis-DigitalPakts über die Sicherstellung von Betrieb, Wartung und IT-Support abgrenzt, bleibt unklar. Das Nichtvorhandensein einer tatsächlichen Abgrenzung erscheint auch vor dem Hintergrund problematisch, dass die Schulträger im Basis-Digitalpakt die dauerhafte Sicherstellung von Betrieb, Wartung und IT-Support bestätigen mussten und vereinzelt dieses Bestätigungsformular bei der ZV Admin erneut genutzt werden kann.

Nach den Antworten in der Online-Befragung gibt es Schulträger, bei denen die dauerhafte Weiterfinanzierung der Administrationsförderung aus eigenen Mitteln nicht gesichert ist. Gleichzeitig enthalten die Papiere zu einem möglichen Digitalpakt 2.0 Überlegungen zu einer Fortführung der Förderung. Durch die – zwar offenbar nicht immer korrekte – Zusage der Schulträger im Antragsformular dürfte diese nicht zwingend notwendig sein. Sie würde die von den Schulträgern zugesagte Übernahme der Anschlussfinanzierung verhindern und auch den Antragsvoraussetzungen des Basis-DigitalPakts und der ZV-Admin widersprechen.

2.4.4 Empfehlung

Das BMBF sollte in einem möglichen Digitalpakt 2.0 die Administrationsförderung nicht fortführen. Andernfalls würde es die Schulträger aus der Pflicht nehmen, die dauerhafte Finanzierung aus eigenen Mitteln zu tragen. Genau das haben Basis-DigitalPakt und ZV Admin aber als Fördervoraussetzung vorgeschrieben.

2.4.5 Stellungnahme

Das BMBF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, dass unklar ist, wie sich die Bestätigung über die Sicherstellung von Betrieb, Wartung und IT-Support aus dem Basis-DigitalPakt zur ZV Admin verhält. Aus seiner Sicht bezieht sich die Bestätigung nur auf Anschaffungen aus dem Basis-DigitalPakt. Die Zusatzvereinbarungen Sofortausstattungsprogramm und Leihgeräte für Lehrkräfte hätten die Anzahl an mobilen Endgeräten anschließend erhöht. Die ZV Admin diene dazu, den hierdurch entstandenen Mehraufwand an

Administrationsaufgaben bewältigen zu können. Es ginge dabei insbesondere um den nachhaltigen Strukturaufbau. Dieser sei zur Nutzung der digitalen Ausstattung zwingend notwendig.

Das BMBF hat angemerkt, dass der Bundesrechnungshof in der Online-Befragung nicht erhoben habe, aus welchen Mitteln die Schulträger die administrierten Geräte angeschafft haben. Auch sei nicht erhoben, in welchem Maße die Ausgaben für Administration gestiegen sind. Mit einer solchen Erhebung sei eine Abschätzung möglich gewesen, ob die durch die ZV Admin geförderten Ausgaben in einem sinnvollen Verhältnis stehen.

2.4.6 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMBF zum Verhältnis zwischen der Bestätigung im Basis-DigitalPakt und der ZV Admin trägt nicht. ZV Admin-Mittel können für die Administration von „Investitionen im DigitalPakt Schule sowie weiterer Zusatzvereinbarungen“³⁸ eingesetzt werden. Sie sind nicht auf die Geräte aus den Zusatzvereinbarungen beschränkt. Eine Eingrenzung der Förderung auf die beiden Zusatzvereinbarungen würde auch dem Strukturaufbau entgegenstehen, den das BMBF als Zielsetzung der ZV Admin in seiner Stellungnahme aufgeführt hat. Insofern fehlt es abschließend an einer klaren Abgrenzung zwischen den Zusagen in den Verwaltungsvereinbarungen. Erhebungen zu der Finanzierung der Geräte bzw. der Höhe der Administrationsausgaben hätten nicht zu einer anderen Einschätzung geführt. Sie waren daher nicht notwendig.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMBF die Administrationsförderung in einem möglichen Digitalpakt 2.0 nicht fortführen darf.

3 Fazit

Das BMBF hat zutreffend festgestellt, dass Finanzhilfen nicht das „Mittel der Wahl sind, um bildungspolitische Entwicklungen zu fördern“.³⁹ Die ZV Admin ist ein weiteres Beispiel dafür. Das BMBF hat erfolglos versucht, die Förderung der IT-Administration in das Korsett der Finanzhilfen als besondere, befristete Ausgaben zu zwingen. Seine Versäumnisse wiegen hierbei schwer. Denn es hatte bereits vor den Verhandlungen mit den Ländern im Jahr 2020 selbst erkannt, dass es „die Voraussetzungen der Verfassung sorgfältig beachten muss“.⁴⁰ Wie die Prüfungsfeststellungen zeigen, können die Regelungen der ZV Admin in der Praxis weder verfassungsrechtlich umgesetzt noch geprüft werden. Für die Schulfinanzierung sind die Länder und Kommunen zuständig. Durch die Bereitstellung von Finanzhilfen ist der Bund als dritter Beteiligter in diese eingestiegen. Gleichzeitig ist hierdurch der Bürokratieaufwand

³⁸ § 2 Absatz 1 ZV Admin.

³⁹ Siehe auch Tz. 1.2.

⁴⁰ Siehe auch Tz. 1.2.

für die Länder und Kommunen immens gestiegen. Die aufgezeigten Abgrenzungsschwierigkeiten belegen dies. Die Mängel ziehen sich durch die gesamte Förderung: Eine rechtskonforme Umsetzung ist praktisch nicht möglich. Die ZV Admin hätte daher nicht als Finanzhilfe nach Artikel 104c Grundgesetz gewährt werden dürfen. Das BMBF darf daher diese Art der Förderung nicht verlängern.

Zudem betätigt sich das BMBF mit der ZV Admin in dem stetigen Konfliktfeld der Ausgaben-
teilung zwischen Ländern und Schulträgern. Mit der Förderung nimmt es die Länder und Schulträger aus ihrer Verantwortung. Statt selbst nach langfristigen finanzierbaren Lösungen zu suchen, fordern Länder und Schulträger nun die dauerhafte Weiterfinanzierung der IT-Administration durch den Bund. Das BMBF ist deshalb mit seinem Ziel, mit der ZV Admin nachhaltige Strukturen aufzubauen, gescheitert.

Das BMBF vermittelt den Eindruck, als würde der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen zum DigitalPakt Schule und der ZV Admin besondere Anforderungen an das BMBF stellen. Es erkennt hierbei, dass sich diese Anforderungen aus dem Grundgesetz ergeben. So hat auch der Haushaltsausschuss die Ausführungen des Bundesrechnungshofes bestärkt, in denen er beanstandet, dass der Fördergegenstand gerade nicht auf den Aufbau von professionellen Administrationsstrukturen begrenzt ist (Tz. 2.1). Der Haushaltsausschuss hat die Intention formuliert, dass Artikel 104c Grundgesetz gerade auch den Aufbau von IT-Administrationsstrukturen in direkter Verbindung mit den Investitionen ermöglichen soll. Dabei hat er „die regelmäßig mit der Planung und Umsetzung eines Investitionsprogramms einhergehenden Verwaltungskosten sowie allgemeine Folgekosten“ von der Förderung ausgenommen (vgl. Tz. 1.3). Letztendlich gibt ausschließlich die Verfassung mit Artikel 104c Grundgesetz den Rahmen vor, den die Exekutive nicht ignorieren darf. Der Aufbau der IT-Administration an den geförderten Schulen sollte jedenfalls nun spätestens mit Abschluss der ZV Admin vollzogen sein.

Das BMBF kann deshalb die Gewährung von Finanzhilfen für die IT-Administration an Schulen nicht gemäß Artikel 104c Grundgesetz fortsetzen.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.