



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

zur Erstellung von Ausgabeprognosen zum
Bundesausbildungsförderungsgesetz und deren
Veranschlagung im Haushalt

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

Gz.: III 2 - 2019 - 0580

Bonn, den 16. November 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Gesetzliche Änderungen im Betrachtungszeitraum	6
1.2.1	25. BAföG-Änderungsgesetz	6
1.2.2	26. BAföG-Änderungsgesetz	7
2	Feststellungen	8
2.1	Verwertbarkeit der Prognosen	8
2.2	Veranschlagung der Mittel	9
2.3	Überhöhte Bedarfsplanung	12
2.4	Verwendung der Mittel	13
2.4.1	Klassifizierung der Ausgaben	15
2.4.2	Umgang mit verbleibenden Minderausgaben	17
3	Zusammenfassende Würdigung	18
4	Empfehlungen	20
5	Stellungnahme des BMBF	20
6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	21

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Erstellung von Ausgabeprognosen zum Bundesausbildungsförderungsgesetz und die Veranschlagung im Haushalt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) bei Kap. 30 02, Titelgruppe 50 geprüft. Die Feststellungen stützen sich auf die Verträge zwischen dem BMBF und dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT) sowie auf Unterlagen zur Mittelbedarfsanmeldung für die Haushalte 2015 bis 2018. Zudem hat er HKR-Daten zu den Haushalten 2015 bis 2019 ausgewertet. Ein abschließendes Gespräch zur Sachverhaltsabstimmung fand im Juli 2020 statt. Die vorläufigen Ergebnisse der Prüfung teilte der Bundesrechnungshof dem BMBF am 24. August 2020 mit. Die Stellungnahme des BMBF vom 26. Oktober 2020 ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt:

- 0.1 Nach § 11 Absatz 2 Nummer 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind in den Haushaltsplan alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben einzustellen (Fälligkeitsprinzip). Die Titel für BAföG-Leistungen an Schülerinnen und Schüler und Studierende hatte das BMBF fortwährend überveranschlagt. Die nicht benötigten Mittel nutzte es im Rahmen eines Deckungsvermerks für Tilgungsleistungen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Der planerische Ansatz für Zins- und Tilgungsleistungen an die KfW lag jeweils unterhalb der erwartbaren Verpflichtungen (Tz. 2.2 – 2.4). Das BMBF trug vor, dass die in Frage stehenden Ansätze an den Finanzplanansätzen nach den Prognosen des FIT zu den 25. und 26. BAföG-Änderungsgesetzen für die Regierungsentwürfe ausgerichtet und nicht an die tatsächliche Ausgabenentwicklung angepasst wurden.
- 0.2 Selbst unter Berücksichtigung der Sondertilgungsleistungen und von Einsparungen zugunsten anderer Titelgruppen und Einzelpläne waren die Titel für Leistungen an Schülerinnen und Schüler und Studierende immer noch erheblich überveranschlagt, sodass dort Mittel gebunden wurden, die der Haushaltsgesetzgeber ggf. für andere Zwecke hätte einsetzen können (Tz. 2.5.2). Das BMBF räumte ein, dass die aus den Finanzplandaten abgeleiteten Ansätze in den Folgejahren nicht aktualisiert und angepasst wurden.

- 0.3 Der Bundesrechnungshof empfahl, künftig die Haushaltsansätze für die BAföG-Leistungen für Schülerinnen und Schüler und Studierende an den errechneten Bedarfen auszurichten. Für die erforderlichen Zins- und Tilgungsleistungen an die KfW empfahl er eine bedarfsgerechte Planung des Ansatzes. Das BMBF teilte mit, dass die Veranschlagungspraxis für das BAföG bereits mit dem Haushalt 2020 umgestellt wurde. Beginnend mit dem Regierungsentwurf 2021 werden zusätzliche Informationen zu den Zins- und Tilgungsverpflichtungen in die Erläuterungen aufgenommen. Damit soll die Transparenz erhöht werden.

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

(1) Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. In den Haushaltsplan sind deshalb alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben einzustellen (§ 11 Absatz 2 Nummer 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO); Fälligkeitsprinzip). Die Ausgaben für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)¹ werden in Kap. 3002 Titelgruppe (TGr.) 50 veranschlagt.

(2) Wir untersuchten die Haushaltsvoranschläge des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) für Leistungen an Studierende sowie Schülerinnen und Schüler für die Haushaltsjahre 2015 bis 2019, weil anhand der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2016 bis 2018 stetig ansteigende Unterschreitungen der Soll-Ansätze im dreistelligen Millionen-Euro-Bereich feststellbar waren.

(3) Das BMBF zieht für seinen Voranschlag externen Sachverstand hinzu. Es hat dazu Verträge über die Ausarbeitung von Ausgabeprognosen zum BAföG mit dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT)² abgeschlossen.

(4) Für die Prüfung haben wir im zuständigen Fachreferat sowie dem Haushaltsreferat des BMBF erhoben. Daneben haben wir Informationen des FIT beigezogen. Zur Sachverhaltsabstimmung führten wir im Juli 2020 ein Abschlussgespräch. Die wesentlichen Erhebungsergebnisse stellten wir dem BMBF in unserer vorläufigen Prüfungsmitteilung vom 24. August 2020 dar. Das BMBF nahm mit Schreiben vom 26. Oktober 2020 Stellung. Die Stellungnahme ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Das Prüfungsverfahren ist damit in allen Punkten abgeschlossen.

¹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952; 2012 I S. 197), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 580).

² Mit Sitz in Sankt Augustin, Institut der Fraunhofer Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V., München; <https://www.fit.fraunhofer.de>

1.2 Gesetzliche Änderungen im Betrachtungszeitraum

Das BAföG wurde mit Wirkung für den Betrachtungszeitraum zwei Mal novelliert. Von beiden Änderungen war zu erwarten, dass sie erhebliche Auswirkungen auf den Mittelbedarf haben würden.

1.2.1 25. BAföG-Änderungsgesetz

(1) Im Gesetzentwurf der Bundesregierung³ wird die Notwendigkeit für das 25. BAföG-Änderungsgesetz (BAföG-ÄndG) aufgezeigt. Auswirkungen auf den Mittelbedarf hatte vor allem die Übernahme des Länderanteils am BAföG durch den Bund, der nun die Kosten für die BAföG-Leistungen zu 100 % trägt. Ziel war es, den Ländern Freiräume zu schaffen für Investitionen in deren Bildungswesen.

(2) Erklärtes Ziel des Änderungsgesetzes war zudem die Erhöhung der Studierendenzahlen. Die Anhebungen der Bedarfssätze und der Einkommensfreigrenzen um jeweils 7 % sollten neue Anreize zum Studium schaffen. Dazu wurden weitere Pauschalsätze an die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst.

(3) Die Mehrausgaben durch die Vollfinanzierung aus Bundesmitteln und aus den veränderten Grundlagen für Leistungsansprüche schätzte das BMBF in seinem Gesetzentwurf bis zum Ende der 18. Wahlperiode wie folgt ein⁴:

Mehrausgaben BAföG

	2015	2016	2017	2018
- Mio. Euro -				
Mehrausgaben BAföG Bund durch Übernahme der vollen Finanzierung ¹⁾	749	705	682	659
Mehrausgaben BAföG Bund ¹⁾ aus Änderungen 2016 ²⁾	21	147	503	489
Gesamtmehrausgaben BAföG Bund ^{1) 2)}	770	852	1185	1148
1) Mehrausgaben hinsichtlich der gem. § 56 Abs. 1 Satz 2 BAföG über die KfW bereitgestellten Darlehensanteile bei Studierenden fallen beim Bund in Höhe der der KfW zu erstattenden Zinsen und Ausfälle an. Mehrausgaben bei den Ländern fallen infolge der durch dieses Gesetz geregelten hundertprozentigen Finanzierung der Geldleistungen durch den Bund ab 2015 nicht mehr an. 2) Mehrausgaben bereits ab 2015 einschließlich der Änderungen infolge EuGH-Entscheidungen.				

³ Bundestagsdrucksache 18/2663 vom 25. September 2014.

⁴ Bundestagsdrucksache 18/2663 vom 25. September 2014, Seite 4.

(4) Das 25. BAföG-ÄndG entfaltete seine leistungserhöhende Wirkung erstmals ab dem Schuljahres- bzw. Semesterbeginn zum Herbst 2016, was eine genauere Prognose wegen der vielen veränderten Faktoren zumindest erschwerte. Der erwartete Anstieg der Studierendenzahlen stellte sich jedoch nicht ein. Dadurch sank die Prognosegenauigkeit für die Jahre 2016 und 2017 auf unter 90 % (vgl. Tabelle 1).

1.2.2 26. BAföG-Änderungsgesetz

(1) Da das 25. BAföG-ÄndG nicht zu dem erwarteten Anstieg bei den Geförderten führte, versuchte das BMBF mit dem 26. BAföG-ÄndG nachzubessern. Durch eine Verbesserung des Leistungsspektrums und durch eine deutliche Anhebung der Bedarfssätze sollten neue Anreize zur Aufnahme eines Studiums gesetzt werden. Zum Schuljahresbeginn bzw. zum Wintersemester 2019 sollten die Bedarfssätze um 5 % (2020: 2 %) steigen. Eine deutliche Anhebung des Wohnzuschlages, eine Erhöhung der Einkommensfreibeträge 2019 um 7 % (2020: 3 %; 2021: 6 %) und die Anhebung der Kranken- und Pflegeversicherungszuschläge waren weitere Bausteine. Zudem sollten Änderungen bei den Rückzahlungsbestimmungen und der Verzinslichkeit von Staatsdarlehen die Angst vor Verschuldung durch die Inanspruchnahme von BAföG-Leistungen für Studierende abbauen.

(2) Für 2019 und die Folgejahre rechnete das BMBF in seinem Gesetzentwurf mit erheblichen Mehrkosten⁵:

	2019	2020	2021	2022
Mehrausgaben ¹⁾ BAföG (100 %)	146	498,6	588,6	647,6
1) Mehrausgaben hinsichtlich der gem. § 56 Absatz 1 Satz 2 BAföG über die KfW bereitgestellten Darlehensanteile bei Studierenden fallen beim Bund lediglich in Höhe der der KfW zu erstattenden Zinsen und Ausfälle an.				

Tatsächlich ging die Nachfrage nach BAföG-Leistungen auf das ganze Haushaltsjahr betrachtet weiter zurück. Die Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger im ersten Fachsemester im Studienjahr 2018/2019⁶ stieg gegenüber dem vorherigen Zeitraum leicht um 2 556 an. Für das nachfolgende

⁵ Bundestagsdrucksache 19/8749 vom 27. März 2019, Seite 5 (Angaben in Mio. Euro).

⁶ Statistisches Bundesamt 2020; Stand: 14. April 2020.

Hochschuljahr 2019/2020 erwartete das Statistische Bundesamt schon im Februar 2020⁷ bereits wieder einen Rückgang um ca. 5 000 Studienanfängerinnen und Studienanfänger.

2 Feststellungen

2.1 Verwertbarkeit der Prognosen

(1) BAföG-Leistungen werden den Anspruchsberechtigten nur auf Antrag gewährt. Die Beschränkung auf den voraussichtlich notwendigen Finanzbedarf verpflichtet zur sorgfältigen Ermittlung und Schätzung der Ausgaben. Dabei kann die Verwaltung auf externen Sachverstand zurückgreifen. Das BMBF zieht dazu die Leistungen des FIT heran und erhält regelmäßig Auswertungen zur Entwicklung der Ausgaben beim BAföG. Die einzelnen Prognosen beziehen sich auf das laufende und die nachfolgenden vier Haushaltsjahre. Das FIT kann auf eine jahrzehntelange Wissensbasis und ein erprobtes wissenschaftliches Simulationsprogramm zurückgreifen.

(2) Für die Erstellung der Prognosen und weiterer Auswertungen sowie Beratungen setzt das FIT ein statistisches Mikrosimulationsmodell (BAFPlan) in unterschiedlichen Versionen seit ca. 40 Jahren ein. Es wurde in den Jahren 1975 bis 1977 im Auftrag des federführenden Ministeriums (heute BMBF) konzipiert und laufend fortentwickelt. Das Programm wurde auf die besonderen Anforderungen der Gesetzes- und Haushaltsplanung beim BAföG zugeschnitten.

(3) Wir haben für unsere Betrachtung jeweils die zum Oktober eines Jahres gefertigten Prognosen herangezogen. Diese bilden die Grundlage für die Beratungen des Fachreferats mit dem Haushaltsreferat. Dabei erwiesen sich die Prognosen der FIT als geeignetes Instrument, um die voraussichtlichen Mittelbedarfe zu überplanen. Die Ausgabeprognosen des FIT erreichten im Beobachtungszeitraum eine durchschnittliche Genauigkeit von 91 % bei den Schülerinnen und Schülern und Studierenden.

⁷ Ohne Einfluss der Corona-Pandemie.

Tabelle 1

Verwertbarkeit der Prognosen

Soll - Ist - Vergleich Trefferquote					
30 02 632 50	2015	2016	2017	2018	2019
Ist gegen Ansatz	97,5%	86,0%	77,4%	65,9%	66,9%
Ist gegen FIT-Prognose	97,0%	86,7%	85,2%	91,6%	94,8%
30 02 632 51	2015	2016	2017	2018	2019
Ist gegen Ansatz	95,2%	84,7%	76,1%	69,5%	63,6%
Ist gegen FIT-Prognose	96,5%	86,7%	85,6%	89,8%	96,5%

Quelle: Eigene Auswertung für die Leistungstitel für Schülerinnen und Schüler (Kap. 30 02 Titel 632 50) und Studierende (Kap. 30 02 Titel 632 51).

(4) Dem FIT stehen für seine Leistungen vertragliche Erstattungsleistungen zu. Das BMBF leistete hierfür im Erhebungszeitraum 2015 bis 2019 insgesamt 573 306,58 Euro an das FIT.

2.2 Veranschlagung der Mittel

(1) Bei der Planung der Haushaltsansätze darf nach § 11 Absatz 2 Nummer 2 BHO nur der im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendige Finanzbedarf veranschlagt werden. Die Notwendigkeit ergibt sich aus den Umständen des Einzelfalls.

(2) Die voraussichtlichen Leistungen nach dem BAföG wurden in Kap. 30 02 TGr. 50 des Bundeshaushaltsplans⁸ zusammengefasst.

Kap. 30 02 Tit. 632 50 ⁹	BAföG-Leistungen für Schülerinnen und Schüler
Kap. 30 02 Tit. 632 51 ¹⁰	BAföG-Leistungen für Studierende
Kap. 30 02 Tit. 671 50	Zinszuschüsse, Tilgung und Erstattung von Darlehensausfällen an die KfW

Aus zwei Titeln werden gemäß deren Zweckbestimmung die Ausgaben für Schülerinnen und Schüler (Kap. 30 02 Titel 632 50) und Studierende

⁸ Der in 2020 mit außerplanmäßiger Maßnahme neu eingeführte Titel 661 50 zur Absicherung von Darlehen als Soforthilfe für Studierende in pandemiebedingten Notlagen ist nicht einbezogen.

⁹ Mit dem Regierungsentwurf zum Haushalt 2021 ändert sich die Titelbezifferung auf 682 50.

¹⁰ Mit dem Regierungsentwurf zum Haushalt 2021 ändert sich die Titelbezifferung auf 682 51.

(Kap. 30 02 Titel 632 51) bestritten. Studierende erhalten den ihnen zustehenden Bedarf zur Hälfte als Zuschuss. Für den verbleibenden Betrag haben sie einen Anspruch auf ein Darlehen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) nach § 17 Absatz 2 Satz 1 BAföG. Daneben kann eine Förderung nach § 17 Absatz 3 BAföG ausschließlich als Darlehen gewährt werden. Die KfW bietet den Berechtigten hierzu vergünstigte Darlehen zu besonderen Konditionen¹¹ an. Der Bund trägt die Erstattungsverpflichtungen gegenüber der KfW nach § 18d Absatz 2 BAföG sowie deren Aufwendungen für die Bereitstellung der Mittel und das Ausfallrisiko¹². Die hierfür erforderlichen Mittel veranschlagt das BMBF bei Kap. 30 02 Titel 671 50 – BAföG-Zinszuschüsse, Tilgung und Erstattung von Darlehensausfällen an die KfW. Die Planungsgrundlage ist ein Refinanzierungsvertrag¹³ über die Darlehensbereitstellung durch die KfW. Unter Ziffer 4 werden dort die jährlichen Zinsforderungen beschrieben und die Rückzahlungsbedingungen und Zahlungstermine festgelegt.

(3) Das BMBF gab an, bei den Planungen der TGr. 50 abweichend vom üblichen Verfahren die Planungsgrößen verwendet zu haben, die im Rahmen der Umsetzung des 25. BAföG-ÄndG gemeinsam mit dem FIT für die Haushaltsjahre 2016 bis 2018 erarbeitet wurden. Dadurch sollten Planungsstabilität und ein möglichst gleichmäßiger Mittelabfluss erreicht werden. Zu diesem Zweck habe es in enger Zusammenarbeit mit dem zuständigen Referat im Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine Ausnahmeregelung bei der durch den Koalitionsvertrag zur 18. Wahlperiode vorgegebenen Verwendung nicht benötigter Finanzmittel erreicht. Freie Mittel wollte das BMBF verwenden, um anfallende Altforderungen der KfW aus Darlehensverpflichtungen mit kurzer Laufzeit und hoher Zinslast vorzeitig abzulösen. Mit dem neuen, ab 2016 gültigen Refinanzierungsvertrag haben sich die Darlehenslaufzeiten verlängert und die Zinsbelastungen verringert.

(4) Durch den Haushaltsvermerk Nummer 1 zur TGr. 50 sind die drei Titel grundsätzlich wechselseitig bis zur Höhe von 300 Mio. Euro deckungsfähig. Nach dem Haushaltsvermerk Nummer 2 fließen Rückzahlungen den Ausgaben zu. Das für die Darlehensverwaltung und deren Einzug zuständige

¹¹ § 18 Absatz 1 BAföG.

¹² § 56 Absatz 1 Sätze 1 und 3 BAföG.

¹³ Vertrag über die Refinanzierung gemäß § 56 Absatz 1 Satz 2 des Bundesgesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung vom 24. März 2016.

Bundesverwaltungsamt (BVA) überweist die entsprechenden Beträge aus Rückzahlungen direkt an die KfW als Tilgungs- und Zinsbeitrag zum Abtrag der jährlichen Fälligkeiten.

(5) Das BMBF wies darauf hin, dass der überwiegende Anteil an Tilgungsleistungen für Darlehen durch Zahlungen des BVA an die KfW erbracht werde. Die aus den Rückzahlungen resultierenden Beträge sind im Umfang allerdings unterschiedlich und schwer zu planen. So erzielte das BVA im fraglichen Zeitraum erhebliche Einnahmen, die sich von 591,1 Mio. Euro in 2015 auf zuletzt 810,9 Mio. Euro für 2019 gesteigert hatten. Es wird jedoch nicht erwartet, dass sich die positive Entwicklung fortsetzt. Mit diesen Einnahmen bestreitet das BVA zunächst mit 188,2 Mio. Euro jährlich die Zahlungsverpflichtungen aus § 56 BAföG¹⁴ gegenüber den Ländern. Die Weiterleitung der Einnahmen an die KfW wird nicht im Haushalt des BMBF abgebildet. Es handelt sich nicht um Rückzahlungen im Sinne des Haushaltvermerks Nummer 2 zur TGr. 50.

(6) Für Kap. 30 02 Titel 671 50 hat das BMBF den Betrag zu veranschlagen, der voraussichtlich für Zinsen und die Ausfallhaftung nach Ziffer 4 des Refinanzierungsvertrages an die KfW erforderlich werden wird¹⁵. Die KfW übersendet jährlich ihre Voranmeldungen der zu erwartenden Mindestanforderungen über die Zins- und Tilgungsleistungen. Die Übersichten umfassen das laufende und die nachfolgenden vier Haushaltsjahre. Das FIT erstellt für diese Gegenfinanzierung keine Prognose. Es schätzt den voraussichtlichen Mittelbedarf der KfW für die Darlehensausreichung des Jahres mit seinen Simulationsparametern ein. Diese Einschätzung wird vom BMBF an die KfW weitergegeben. Sie bildet zugleich die Höchstgrenze¹⁶ für die nachfolgend beschriebenen Darlehens-Laufzeitkonten (Tz. 2.4) zulasten des BMBF.

(7) Für Kap. 30 02 Titel 671 50 wurden von 2016 bis 2018 jeweils über 100 Mio. Euro veranschlagt. Für 2019 wurde eine einmalige Absenkung auf 26,58 Mio. Euro vorgesehen. Die vom BMBF in diesem Titel über die Jahre veranschlagten Haushaltsmittel sollten ausweislich der Planungsunterlagen zu den Haushalten 2018 und 2019¹⁷ zusammen mit den Minderbedarfen der

¹⁴ Mit der vollständigen Übernahme der BAföG-Leistungen durch den Bund erhalten die Länder ab 2015 pauschale Ausgleichszahlungen für Darlehenstilgungseinnahmen aus früheren Jahren, die ihnen anteilig zugestanden hätten.

¹⁵ Siehe Vermerk Z 21 vom 16. April 2018, „Übersicht BAföG-Titelgruppe“, Seite 2.

¹⁶ Ziffer 2.2 Satz 1 Refinanzierungsvertrag.

¹⁷ Vermerk Z 21 „Übersicht BAföG-Titelgruppe“ vom 16. April 2018, Seite 2.

BAföG-Leistungstitel auch für Sondertilgungsleistungen verwendet werden¹⁸. In einer anderen Planungsunterlage wird der Bedarf für Kap. 30 02 Titel 671 50 für den Zeitraum 2017 bis 2020 mit jährlich rund 33 Mio. Euro angegeben.¹⁹ Die in Kap. 30 02 Titel 671 50 veranschlagten Mittel deckten nicht die zu erwartenden Beträge ab, die sich aus den Voranmeldungen der KfW für die einzelnen Haushaltsjahre ergaben (siehe auch unten Tz. 2.4.).

2.3 Überhöhte Bedarfsplanung

(1) Das BMBF hat die beauftragten FIT-Ausgabeprognosen bei den Haushaltsplanungen für die Jahre 2015 bis 2018 nur auf Grundlage einer anlassbezogenen Gesetzesfolgenabschätzung für das Jahr 2015 verwendet. Ab dem Haushaltsjahr 2016 hat es den empfohlenen Ansätzen der FIT zusätzliche Beträge aufgeschlagen. Aus den Unterlagen zu den Referatsvorlagen zur Haushaltsplanung des Folgejahres geht hervor, dass die Ansätze für Schülerinnen und Schüler und Studierende deutlich über den Bedarf hinaus angesetzt wurden. Begründet wurden die überhöhten Ansätze mit „... der beabsichtigten Sondertilgung in Höhe von 300 Millionen Euro an die KfW...“.²⁰

(2) Die von der bedarfsdeckenden FIT-Ausgabeprognose abweichenden Ansätze ergeben für den Zeitraum 2015 bis 2019 folgendes Bild:

¹⁸ E-Mail 415 an Z 21 betreffend „Aktuelle BAföG-Ausgabeprognose“ vom 16. Oktober 2017 und 15. Oktober 2018.

¹⁹ E-Mail 414 an Z21 betreffend „Aktuelle BAföG-Ausgabeprognose vom 4. November 2016.

²⁰ E-Mail Referat 414 an Referat Z 21 vom 16. Oktober 2017 und 15. Oktober 2018, Aktuelle BAföG-Ausgabeprognose.

Tabelle 2

Verwendung der Haushaltsüberschüsse

Abweichungen HH-Ansatz zur FIT-Prognose (in Tsd. Euro)		
Jahr	30 02 632 50	30 02 632 51
2015	- 5 000	15 700
2016	8 000	28 700
2017	93 000	166 700
2018	315 000	336 500
2019	312 200	529 500
Summe	723 200	1 077 100

Quelle: Eigene Auswertung.

(3) Selbst wenn die hier verwendeten FIT-Prognosen Momentangaben innerhalb des laufenden Prozesses von Haushaltsplanung und -vollzug darstellen, summierte sich im Zeitraum 2016 bis 2019 der ohne Bezug zu den Zweckbestimmungen der Titel für Schülerinnen und Schüler und Studierende veranschlagte Mehrbedarf auf annähernd 1,7 Mrd. Euro. Für das Haushaltsjahr 2015 lagen die FIT-Prognose und die Haushaltsansätze recht genau bei den tatsächlichen Ausgaben. In den Folgejahren entfernten sich die nicht bedarfsorientierten Haushaltsansätze immer weiter von den aufgabenbedingten Erfordernissen. Die gegenläufige Entwicklung veranschaulicht ein Vergleich der Treffergenauigkeit (siehe Abbildung bei Tz. 2.1).

2.4 Verwendung der Mittel

(1) Soweit die veranschlagten Mittel nicht zur Bedarfsdeckung verwendet wurden, hat das BMBF diese für Sondertilgungsleistungen an die KfW verwendet. Damit sollte vorrangig ein Altlastenabbau bei den Darlehen erreicht werden, um von der anhaltenden Niedrigzinsphase zu profitieren. Der daraus resultierende Mehrbedarf bei Kap. 30 02 Titel 671 50 wurde jeweils als Deckungsbeitrag unter Inanspruchnahme der Höchstgrenze von 300 Mio. Euro des Haushaltsvermerks Nummer 1 zur TGr. 50 ausgewiesen.

Jährliche Haushaltsüberschüsse (Soll - Ist) und ihre Verwendung (in Tsd. Euro)			
HHJahr	Kap. 30 02	632 50	632 51
2015	Überschuss	22 279	57 191
	an 671 50	13 000	42 000
2016	Überschuss	130 206	193 350
	an 671 50	115 000	185 000
2017	Überschuss	231 412	359 274
	an 671 50	99 932	200 000
	allg. Einsparung	131 479	159 273
2018	Überschuss	382 618	453 186
	an 671 50	100 000	200 000
2019	Überschuss	350 727	565 900
	an 671 50	99 326	200 000
	für ÜplA AFBG	10 000	

Quelle: Eigene Auswertung.

(2) Die KfW legt für die während eines Kalenderjahres bereitgestellten Darlehensmittel Konten zulasten des BMBF an. Die Konten haben eine Laufzeit von 20 Jahren und sind in den ersten sechs Jahre tilgungsfrei.²¹ Das genauere Verfahren der Kontenführung wird für neue Darlehen in den Ziffern 2 und 3 des Refinanzierungsvertrages beschrieben. Ältere Darlehensverpflichtungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des aktuellen Vertrages werden unter Ziffer 6 behandelt. Durch den Refinanzierungsvertrag ist der maximale Gesamtbetrag der durch die KfW bereitzustellenden Darlehensmittel auf 20 Mrd. Euro²² begrenzt.

(3) Aus den Summen aller Konten errechnen sich die ansteigenden Zahlungsverpflichtungen des BMBF, die betragsmäßig durch die Haushaltsansätze bei Kap. 30 02 Titel 671 50 (Zinsen und Ausfallhaftung zur Absicherung von BAföG-Darlehen) abgedeckt werden müssten. Auf Nachfrage legte das BMBF Zusammenstellungen für die KfW-BAföG-Darlehen²³ vor, die mit Stand Ende Mai 2020 einen Gesamtbetrag an bereitgestellten Darlehensmitteln von rund 7 Mrd. Euro ausweisen.

(4) Die Zusammenstellungen der KfW über die zu erwartenden Zins- und Tilgungsleistungen für die BAföG-Darlehen erfolgen zu Beginn eines Jahres und geben für das laufende Haushaltsjahr und die nachfolgenden vier Jahre die

²¹ Ziffern 2.1 und 4.2 Refinanzierungsvertrag.

²² Ziffer 1.2 Refinanzierungsvertrag.

²³ E-Mail 414 vom 4. Juni 2020; Stand der Auswertung: 29. Mai 2020.

erwartbaren Anforderungen an Zins- und Tilgungsleistungen der bis dahin aufgelaufenen Darlehen wieder. Den Darstellungen lässt sich entnehmen, dass mit den Sondertilgungen vorrangig ältere Darlehensverpflichtungen mit kurzer Laufzeit abgegolten wurden. Mit dem neugefassten Refinanzierungsvertrag entstand durch diese älteren Verpflichtungen eine „Bugwelle“ an jährlichen Forderungen, die deutlich über den durchschnittlichen Jahresbedarfen lagen. So wird mit der Zusammenstellung für das Jahr 2018 die Tilgungslast für die beiden nachfolgenden Jahre 2019/2020 mit 350 bzw. 330 Mio. Euro und die Zinslast für alle fünf Jahre mit jeweils 10 Mio. Euro ausgewiesen. In der Zusammenstellung vom Januar 2020 wird die Tilgungslast für das laufende Jahr mit 49 Mio. Euro angegeben. Die Zinslast für alle BAföG-Darlehen ist für alle fünf Jahre auf jeweils 5 Mio. Euro abgesunken.

(5) Sondertilgungen an die KfW sind nach Ziffer 5 des Refinanzierungsvertrages zulässig. Als außerordentliche Zahlung nach vorheriger Ankündigung werden sie mit einem Vorfälligkeitsentgelt belegt²⁴. Mit den vorgefundenen, als Sondertilgungen bezeichneten Buchungsfällen waren keine Vorfälligkeitsentgelte verbunden. Sondertilgungen sind nicht Bestandteil der jährlichen Abrufschätzung der KfW an das BMBF und damit deutlich gegen die jährlichen Zahlungsverpflichtungen zur Erstattung von Darlehensausfällen abgegrenzt. Das BMBF verwendet in den planungsbegleitenden Haushaltsunterlagen dennoch den Begriff „Sondertilgung“.

2.4.1 Klassifizierung der Ausgaben

(1) Das BMBF nutzte die den Bedarf für BAföG-Leistungen übersteigenden Ansätze (vgl. Tz. 2.3) für Sondertilgungsleistungen an die KfW. Die in den Unterlagen vorgefundene Einschätzung, dass damit der Zeitpunkt für das Erreichen des Maximalbetrages von 20 Mrd. Euro für Förderdarlehen vom Jahr 2021 auf das Jahr 2026 hinausgeschoben²⁵ worden sei, lässt sich aus dem Gesamtbetrag der bereitgestellten Darlehensmittel nicht ableiten. Der vorzeitige Abtrag von Altdarlehen mit kurzen Laufzeiten und höherer Zinsverpflichtung hat das Verwaltungshandeln vorrangig bestimmt. Die bei Kap. 30 02 Titel 671 50 veranschlagten Mittel reichten alleine nicht aus, um die sich aus den KfW-Voranschlägen abzuleitenden Bedarfe für Zins- und Tilgungsleistungen zu decken.

²⁴ Ziffer 5 (1) Satz 1 Refinanzierungsvertrag.

²⁵ Siehe Vermerk Z 21 vom 16. April 2018, „Übersicht BAföG-Titelgruppe“, Seite 2.

(2) Die einzelnen Zahlungsvorgänge wurden im HKR-Verfahren als außerplanmäßige Ausgaben oder als Sondertilungsleistung bezeichnet.

(4) Das BMBF veranschlagte in den jährlichen Haushaltsentwürfen bei den Ausgaben für BAföG-Leistungen an Schülerinnen und Schüler und Studierende bewusst zu hohe Ansätze. Durch den Haushaltsvermerk Ziffer 1 zur TGr. 50 waren Ausgaben in Höhe von 300 Mio. Euro gegenseitig deckungsfähig. Die Nutzung des Deckungsvermerks ermöglichte Sondertilungsleistungen an die KfW. Deren Ziel war es, unter Ausnutzung der anhaltenden Niedrigzinsphase Altverpflichtungen gegenüber der KfW mit höheren Verzinsungen vorzeitig abzulösen. Die Überweisungsbeträge an die KfW hat das BMBF in jedem Jahr so gewählt, dass die Mehrausgaben geringfügig unterhalb der zugestandenen Deckungsfähigkeit blieben. Tatsächlich verwendete das BMBF in den Jahren 2016 bis 2019 jeweils mehr als 300 Mio. Euro für die Ausgabe „Sondertilungsleistungen an die KfW“. Diese jährlichen Beträge für Sondertilungsleistungen setzten sich zusammen aus den in Kap. 30 02 Titel 671 50 in den Jahren 2016 bis 2018 ohnehin jeweils vorgesehenen Mitteln und den Deckungsbeiträgen der beiden überplanten Leistungstitel.

(5) Die über den Haushaltsansätzen liegenden Mehrausgaben bei Kap. 30 02 Titel 671 50 entwickelten sich folgendermaßen:

Tabelle 3

Mehrausgaben für Zins- und Tilgungsleistungen

Haushaltsjahr	Sondertilung in Tsd. Euro	Mehrausgabe in Tsd. Euro
2015	155 269	54 920
2016	386 500	299 719
2017	393 298	299 932
2018	353 000	298 565
2019	310 000	299 326
Summen	1 598 067	1 252 462

Quelle: Eigene Auswertung.

Im Jahr 2015 konnten die benötigten Deckungsbeiträge in Höhe von 55 Mio. Euro aus nicht verausgabten Haushaltsmitteln bei den BAföG-Leistungstiteln bereitgestellt werden.

2.4.2 Umgang mit verbleibenden Minderausgaben

(1) In den Haushaltsrechnungen der einzelnen Jahre lagen bei den BAföG-Leistungstiteln die Ist-Ausgaben erheblich unter den Ansätzen. Diese wurden, wie zuvor aufgezeigt, vorrangig als Deckungsbeiträge für die Sondertilgungsleistungen an die KfW genutzt. Im Haushaltsjahr 2017 konnten zusätzlich 290 853 000 Euro für eine haushaltsmäßige Einsparung zugunsten des Kap. 50 01 verwendet werden. 2019 wurde ein Deckungsbeitrag von 10 Mio. Euro zugunsten des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG) erbracht. Nach Abzug aller Deckungsbeiträge von den ausgewiesenen Minderausgaben ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 4

Nichtverwendete Haushaltsreste

Ausgabereste nach Abzug von Deckungsbeiträgen und allg. Haushaltseinsparungen			
in TEuro	30 02 632 50	30 02 632 51	Ausgabereist
2015	9 279	15 191	24 470
2016	15 206	8 350	23 556
2017	-	-	-
2018	282 618	253 186	535 804
2019	241 401	365 900	607 301
Summe	548 504	642 627	1191 131

Quelle: Eigene Auswertung.

Aus den nicht verwendeten Mitteln wurden keine Zuführungen zur Globalen Minderausgabe getätigt. Diese sind durch die verbindlichen Erläuterungen zum Kap. 30 11 Titel 972 01 – Globale Minderausgabe – aus BAföG-Mitteln nicht zugelassen. Haushaltsreste der TGr. 50 sind nicht übertragbar.

(2) Rückzahlungen fließen nach dem Haushaltsvermerk Ziffer 2 der TGr. 50 den Ausgaben zu. Sie können, wenn sie in unvorhersehbarer Höhe und/oder mit unerwarteter Steigerung anfallen, das Rechnungsergebnis beeinflussen. Bei den Titeln für BAföG-Leistungen an Schülerinnen und Schüler sowie an Studierende stammen die Rückzahlungen mehrheitlich aus Rückzahlungen und

Korrekturen der beteiligten Landesdienststellen. Auslöser können Korrekturen oder Aufhebungen von Leistungsbescheiden im Gesetzesvollzug sein. Nach einem Höchststand im Jahr 2016 haben sich die Gesamtsummen nahezu halbiert und auf einem annähernd gleichbleibenden Niveau eingependelt.

Tabelle 5

Einnahmen auf Ausgabetiteln

Rückzahlungen im Jahresvergleich (in Euro)			
Jahr	30 02 632 50	30 02 632 51	30 02 671 50
2015	28 774 987	41 154 884	2 634 591
2016	33 012 946	40 805 511	3 291 902
2017	17 198 049	24 693 350	3 079 033
2018	14 731 558	24 090 715	2 773 433
2019	16 741 705	24 991 296	5 062 033
Summe	81 684 258	155 735 756	16 840 992

Quelle: Eigene Auswertung.²⁶

(3) Nach dem Rahmenvertrag mit dem FIT liefert dieses dem BMBF im Haushaltsvollzug regelmäßig Auskünfte aus den aktuellen HKR-Daten. Rückzahlungen sind in diesen Auskünften enthalten. Diese Informationen verarbeitet das FIT in seinen Prognosemodellen und erstellt unter anderem Vorhersagen über den wahrscheinlichen Mittelabfluss. Die Ergebnisse haben Einfluss auf die Haushaltsplanungen genommen oder hätten solchen zumindest nehmen können. Die Prognosemodelle der FIT zeichneten sich durch eine hohe Treffergenauigkeit aus (vgl. Tz 2.1). Die Rückeinnahmen können den starken Anstieg der Ansatzunterschreitungen in der TGr. 50 nicht ausreichend erklären.

(4) Soweit die überplanten und nicht verwendeten Mittel nicht, wie 2017 oder 2019 geschehen, für Finanzierungsengpässe an anderer Stelle verwendet werden konnten, sind sie in Höhe von 1 191 131 000 Euro verfallen.

3 Zusammenfassende Würdigung

(1) Die FIT-Prognosen ermittelten verlässliche Grundlagen für die Haushaltsplanungen des BMBF. Wir bewerteten trotz der kurzzeitigen Abweichungen unter die 90 %-Marke die Prognosegenauigkeit des FIT als hoch. Schon eine Übernahme der prognostizierten Werte in die jeweiligen Haushaltsentwürfe hätte zu einer ausreichenden, den ausgewiesenen Aufgaben angemessenen

²⁶ Auswertung von HKR-Daten mit der VSL 60350 Einzahlung Verrechnung.

Mittelbereitstellung geführt. Wenn das BMBF seine Planungen nicht enger an den Expertenvorschlägen ausrichtet, stellt es die Notwendigkeit dieser Vertragsleistungen in Frage.

(2) Das BMBF hat zumindest bei den Haushaltsentwürfen zur BAföG-TGr. der Jahre 2016 bis 2019 das Fälligkeitsprinzip § 11 Absatz 2 Nummer 2 BHO nicht beachtet. Obwohl mit den laufend aktualisierten Prognosen der FIT und den Voranmeldungen der KfW über Zins- und Tilgungsleistungen ausreichend konkrete Planungswerte sowie Erfahrungen über den Mittelabfluss aus den Vorjahren vorlagen, wurden die Ansätze in Kap. 30 02 für die Titel 632 50 und 632 51 überveranschlagt und bei Titel 671 50 zu niedrig etatisiert. Die den Planungen zu Grunde liegenden Überlegungen hatten keinen Bezug zur Zweckbestimmung der Ausgabentitel.

(3) Das BMBF hat für die Haushaltsjahre 2016 – 2018 entgegen § 11 Absatz 2 Nummer 2 BHO den Mittelbedarf für beabsichtigte Tilgungsleistungen an die KfW nicht bedarfsdeckend beim Titel für die Absicherung von BAföG-Darlehen veranschlagt. Der Titelantrag lag bis zum Jahr 2019 deutlich niedriger als die aus der Voranmeldung der KfW bereits bekannten Mindestanforderungen für Zins- und Tilgungsleistungen. Gleichzeitig hat es die Ansätze für BAföG-Leistungen an Schülerinnen und Schüler und Studierende erheblich überveranschlagt. Die Ansätze in der TGr. 50 vermitteln dem Haushaltsgesetzgeber und der Öffentlichkeit ein unzutreffendes Bild über den tatsächlichen Förderbedarf.

(4) Das BMBF hatte über einen Zeitraum von vier Haushaltsjahren durch die falsche Veranschlagung und die eingeplante Inanspruchnahme von Deckungsvermerken im vollen Umfang von 300 Mio. Euro pro Jahr haushaltsrechtlich fehlerhaft agiert. Im Interesse von Haushaltsklarheit und -wahrheit hätte es alle bekannten Ausgaben für Tilgungsleistungen von vornherein bei Kap. 30 02 Titel 671 50 veranschlagen müssen. Auch vorhandene Deckungsvermerke entbinden nicht von der Verpflichtung zu einer möglichst bedarfsgerechten Veranschlagung. Die von uns festgestellte Vorgehensweise beeinträchtigt eine wirksame Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts. Das zugestandene Verwenden freier Mittel der TGr. 50 für zusätzliche Tilgungsleistungen kann sich nur auf bei ordnungsgemäßem Haushaltsvollzug entstandene Minderausgaben

bzw. Mehreinnahmen beziehen. Die jährliche Veranschlagung von zusätzlichen rund 300 Mio. Euro kann damit nicht gerechtfertigt werden.

(5) Das BMBF bewertete vorgezogene Tilgungsleistungen angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase als einen wirtschaftlicheren Weg der Darlehensfinanzierung. Dieses Argument zugrunde gelegt, wäre eine entsprechende Aufstockung der Ansätze in den Haushaltsentwürfen der richtige Weg gewesen. Zudem hat das BMBF der tatsächlichen Entwicklung der Bedarfe beim BAföG nicht die erforderliche Beachtung beigemessen.

4 Empfehlungen

(1) Der Bundesrechnungshof empfahl, dass das BMBF künftig die Ansätze innerhalb der TGr. 50 in Kap. 30 02 des Einzelplans 30 genauer am voraussichtlichen Mittelbedarf ausrichten (§ 11 Absatz 2 Nummer 2 BHO) sollte.

(2) Es sollte hierzu die Prognosen des FIT stärker nutzen.

(3) Der Haushaltsgesetzgeber hat Anspruch auf eine möglichst realistische Veranschlagung der Leistungstitel sowie der Titel über die Gegenfinanzierung der BAföG-Darlehen. Das BMBF sollte sich daher auch bei Letztgenannten an den Voranmeldungen der KfW orientieren.

5 Stellungnahme des BMBF

(1) Das BMBF führte zu den Veranschlagungen der Ausgaben für Schülerinnen und Schüler (Kap. 30 02 Titel 632 50) und Studierende (Kap. 30 02 Titel 632 51) aus, dass die beanstandeten Haushaltsansätze an den Finanzplanansätzen zu den Regierungsentwürfen der beiden BAföG-Änderungsgesetze ausgerichtet waren. Darin waren die damaligen Prognosen der FIT berücksichtigt. Das BMBF wollte so dem Umstand Rechnung tragen, dass die Folgewirkung einer BAföG-Novelle stark von der jeweiligen konjunkturellen Entwicklung abhängt. Das BMBF räumte ein, dass es keine Aktualisierung und Anpassung an die tatsächlichen Entwicklungen vorgenommen habe. Mit dem BMF habe es ein Einvernehmen gegeben, die Minderausgaben für Sondertilgungsleistungen an die KfW zu verwenden. Das BMBF bestreitet jedoch, den Ansätzen über die FIT-Prognosen hinausgehende Beträge „aufgeschlagen“ zu haben. Mit einer ergänzenden Klarstellung weist das BMBF darauf hin, dass die Beratungen des Fachreferats mit dem Haushaltsreferat für das Eckwerte-

verfahren wegen des zeitlichen Vorlaufs auf anderen als den vom Bundesrechnungshof herangezogenen FIT-Prognosen beruhen. Für den Regierungsentwurf würden ggf. die aktualisierten Prognosen aus dem Mai berücksichtigt. Die Veranschlagungspraxis für die beiden Leistungstitel wurde bereits mit dem Haushalt 2020 umgestellt und an die aktuelle FIT-Prognose angepasst. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes seien insoweit bereits umgesetzt. Bei einem Einbruch der Konjunkturlage sieht das BMBF ein Risiko für einen erheblichen Mehrbedarf. Die bestehende Praxis, Minderabflüsse für Sondertilgungen zu nutzen werde es zur Vermeidung künftiger Haushaltsbelastungen beibehalten, wenn dies aufgrund des aktuellen Zinsniveaus wirtschaftlich ist.

(2) Das BMBF bestreitet, dass die Planungsansätze zum Kap. 30 02 Titel 671 50 die zu erwartenden Verpflichtungen an Zins- und Tilgungsleistungen nicht ausreichend abdeckten. Die Titelansätze wurden stets bedarfsgerecht unter Berücksichtigung der zu erwartenden Rückzahlungen der BAföG-Darlehensnehmerinnen und Darlehensnehmer bemessen. Diese würden entsprechend dem ausgebrachten Haushaltsvermerk dem o. g. Ausgabetitel zufließen und damit für die Deckung von verbleibenden Zins- und Tilgungsleistungen zur Verfügung stehen. Beginnend mit dem Regierungsentwurf für den Haushalt 2021 wird künftig eine Erläuterung zu der Höhe der erwarteten Rückzahlungen aus BAföG-Darlehen sowie der erwarteten Zins- und Tilgungsverpflichtung im Interesse einer erhöhten Transparenz ausgebracht.

6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

(1) Wir sehen unsere Feststellungen zu den beiden BAföG-Leistungstiteln durch die Einlassungen des BMBF als nicht entkräftet an. Das Festhalten an Planungswerten aus Gesetzesnovellen über einen längeren Zeitraum ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung widerspricht der Verpflichtung zu einer bedarfsdeckenden Veranschlagung. Wir teilen nicht die Auffassung des BMBF, dass eine Ausrichtung der Ansätze an den FIT-Prognosen bei konjunkturellen Schwankungen zu erheblichen Mehrbedarfen führen wird. Konjunkturelle Schwankungen im üblichen Rahmen vermag das FIT mit seinen Prognosen gut abzubilden, da es entsprechende Parameter in seine Programme und Berechnungsmodelle einbindet. Dem Bund und den Ressorts stehen besondere haushaltsrechtliche Mittel (z. B. Nachtragshaushalt) zur Verfügung, wenn

außergewöhnliche makroökonomische Veränderungen wie in der derzeitigen Corona-Pandemie Mehrbedarfe erkennen lassen.

Hinsichtlich unserer Feststellung von zusätzlich zu den FIT-Prognosen eingeplanten Mitteln zur Finanzierung der späteren Sondertilgungen verweisen wir auf die vorgefundenen Planungsunterlagen. Ebenso verweisen wir auf die über mehrere Jahre hinweg andauernde Verwendung freier Mittel in nahezu gleicher Höhe zur Deckung der Mehrbedarfe für Sondertilgungsleistungen (siehe auch tabellarische Auswertung bei Tz 2.4 (1) und Tabelle 3. Das angeführte Einvernehmen des BMF enthielt nach Angabe des BMBF eine Ausnahmeregelung für die durch den Koalitionsvertrag zur 18. Wahlperiode vorgegebenen Verwendung nicht benötigter Finanzmittel. Hinsichtlich des Hinweises auf die von uns verwendeten FIT-Prognosen verweisen wir auf die Ausführungen zu Tz. 2.3 (3). Wir hatten verdeutlicht, dass die verwendeten Prognosen lediglich Momentaufnahmen innerhalb des laufenden Prozesses von Haushaltsplanung und -vollzug darstellen. Die Abweichungen zu den Mai-Prognosen des FIT bewegen sich jedoch nur im einstelligen Millionenbereich. Neuberechnungen würden die oben aufgezeigten Verhältnisse zwischen Haushaltsansätzen bzw. FIT-Prognosen nur unwesentlich beeinflussen.

Wir begrüßen die Änderung der Veranschlagungspraxis ab dem Haushalt 2020. Wir kritisieren zudem nicht die Verwendung freier Mittel für Sondertilgungen, soweit dies eine wirtschaftliche Variante darstellt und die haushaltsrechtlichen Vorgaben bei Planung und Vollzug beachtet werden.

(2) Der Titelanatz beim Kap. 30 02 Titel 671 50 soll (nur) das Ausfallrisiko des Bundes abdecken. In der Vergangenheit wurde dieses Risiko mit annähernd 15 % der fälligen Forderungen kalkuliert. Die Ansätze waren zur Absicherung des reinen Ausfallrisikos ausreichend, nicht jedoch für die Finanzierung der beabsichtigten Sondertilgungen. Wir weisen darauf hin, dass die vom BVA an die KfW weitergereichten Einnahmen aus BAföG-Darlehen nicht im Einzelplan 30 vereinnahmt oder verausgabt werden und somit nicht unter den Haushaltsvermerk Nummer 2 (siehe auch Tz 2.4.2 (2)) fallen. Sie können jedoch die Planungen des Ausfallrisikos des Bundes bei den Ansätzen für Zins- und Tilgungsleistungen aus BAföG-Darlehen stark beeinflussen.

Wir begrüßen die vom BMBF angekündigte Verbesserung der Transparenz zur Ausgestaltung des Titelanatzes für Zins- und Tilgungsleistungen an die KfW.

(3) Wir nehmen die Ausführungen des BMBF zur Kenntnis und begrüßen die bereits umgesetzten Veränderungen bei der Veranschlagung der BAföG-Aufwendungen. Wir sehen uns in unserer Auffassung bestätigt, dass für eine bedarfsdeckende Veranschlagung von Hausmitteln die tatsächliche Ausgabenentwicklung zu beobachten ist.

(4) Das BMBF hat unsere Empfehlungen umgesetzt. Wir schließen die Prüfung ab.

Ehmann

Dr. Keller