



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 30
(Bundesministerium für Bildung und Forschung) für
die Beratungen zum Bundeshaushalt 2021

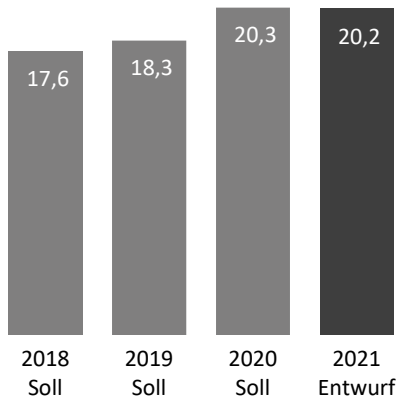
Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 - 2020 - 0058

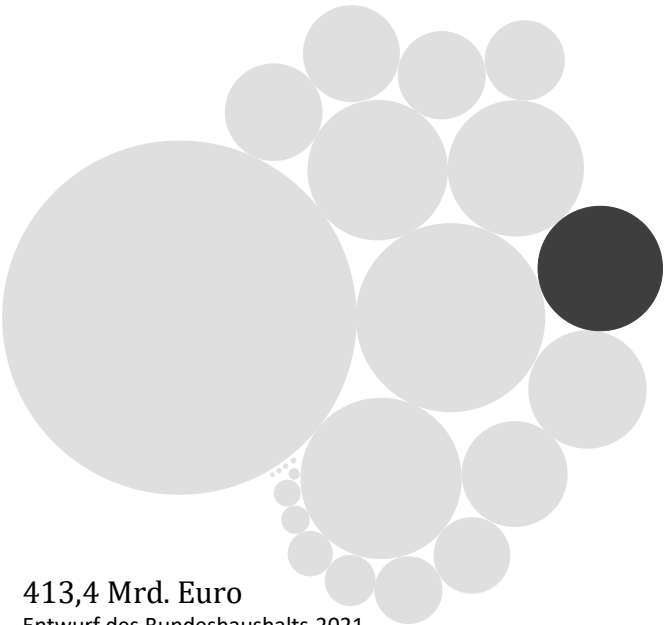
Bonn, den 25. September 2020

Bundesministerium für Bildung und Forschung

20,2 Mrd. Euro
Ausgaben



Soll-Entwicklung
Ausgaben in Mrd. Euro



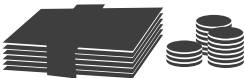
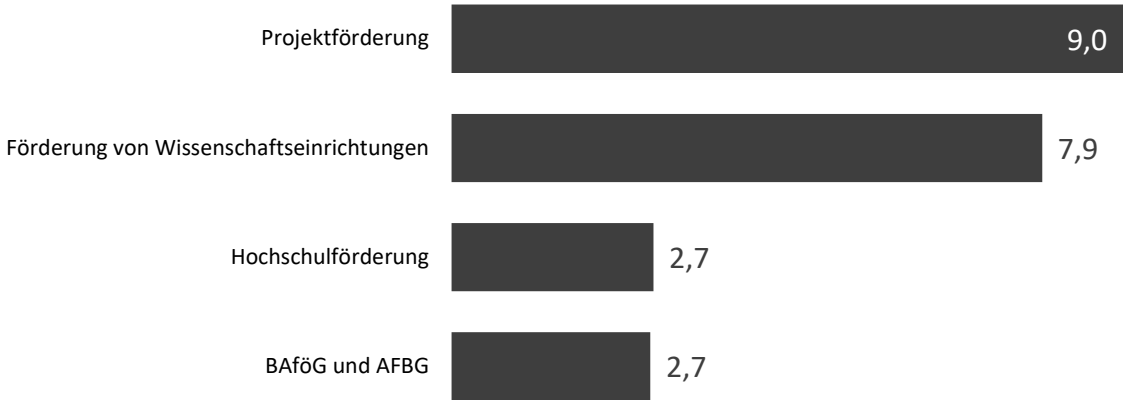
413,4 Mrd. Euro
Entwurf des Bundeshaushalts 2021
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



1 229
+/- 0

Personal

Planstellen und Stellen
Veränderung zum Vorjahr



Wesentliche Ausgaben
in Mrd. Euro

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	5
2.1	Auswirkungen von Covid-19 auf den Einzelplan 30	5
2.2	Schwerpunkte im Haushalt 2021	6
2.3	Sondervermögen	6
3	Wesentliche Ausgaben	7
3.1	Bund-Länder-Verflechtung nimmt weiter zu	7
3.2	Veranschlagung von Investitionen noch nicht durchgängig haushaltsrechtskonform	9
3.3	Projektförderung: Wirkungs- und Zielorientierung fraglich	10
3.4	BAföG/AFBG	11
4	Ministerium	13
4.1	Aktenführung verbessern	13
4.2	„Nachgeordneten“ Bereich besser steuern	13
5	Ausblick	14

1 Überblick

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert Bildung, Wissenschaft und Forschung. Seine Maßnahmen berühren vielfach den Zuständigkeitsbereich der Länder. Im Wesentlichen fördert das BMBF

- den Betrieb und die Investitionen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (institutionelle Förderung),
- einzelne Vorhaben in Bildung, Wissenschaft und Forschung (Projektförderung) sowie
- die Aus- und Fortbildung mit Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).

Für das Haushaltsjahr 2021 plant die Bundesregierung Gesamtausgaben im Einzelplan 30 in Höhe von 20,2 Mrd. Euro. Damit stehen dem BMBF 71 Mio. Euro weniger zur Verfügung als im Vorjahr (Volumen 2020 inklusive 2. Nachtragshaushalt: 20,3 Mrd. Euro). Zudem ist das BMBF gehalten, eine Globale Minderausgabe von fast 468 Mio. Euro zu erwirtschaften.

Die Entwicklung von Ausgaben, Einnahmen und Verpflichtungsermächtigungen sowie von Planstellen und Stellen im Einzelplan 30 zeigt die Tabelle 1.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 30 Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2019 Soll	2019 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020 ^b
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	18 269,8	17 433,2	-836,5	20 308,7	20 238,0	-0,3
darunter:						
• Förderung von Wissenschaftseinrichtungen, Beiträge für internationale Einrichtungen ^c	6 793,1	6 725,6	-67,5	7 112,4	7 946,5 ^d	11,7
• Förderung von Projekten ^e	7 786,0	7 276,5	-509,5	9 270,1	9 041,2	-2,5
davon:						
○ Förderung von Hochschulen ^f	3 275,3	3 171,2	-104,1	3 165,2	2 716,4 ^d	-14,2
○ Unterstützung anwendungsorientierter Forschung	-	-	-	400,0	400,0	0,0
○ Sicherung von Ausbildungen	-	-	-	150,0	350,0	133,3
○ Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen, Endlageraufwendungen	328,1	298,6	-29,4	345,8	374,4	8,3
• Leistungen nach BAföG, AFBG	2 908,0	2 288,1	-619,8	2 671,6	2 676,5	0,2
• Ministerium	121,4	112,7	-8,7	126,2	132,1	4,7
Einnahmen	36,3	85,5	49,3	39,3	40,3	2,6
Verpflichtungs-ermächtigungen	8 502,8 ^g	4 676,9	-3 826,0	7 221,9	6 391,4	-11,5
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal^h	1 207	1 117 ⁱ	-90	1 229 ^j	1 229	0,0

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2019, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Folgende Titelgruppen wurden berücksichtigt: Kapitel 3002, Titelgruppe 30; Kapitel 3003, Titelgruppen 20, 30, 40, 50, 60, 70 (ohne Titel 687 73) und 90; Kapitel 3004, Titelgruppen 60 und 70.

^d Im Jahr 2021 wird die Programmpauschale des Hochschulpaktes in den Betriebshaushalt der Deutschen Forschungsgemeinschaft überführt.

^e Summenangabe des BMBF, die zahlreiche Einzeltitel berücksichtigt.

^f Mit Exzellenzstrategie, Hochschulpakt bzw. Zukunftsvertrag Studium und Lehre, Qualitätspakt Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Förderinitiative Innovative Hochschule, Forschungsbauten.

^g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^h Ausschließlich Planstellen/Stellen des Bundesministeriums (Kapitel 3012).

ⁱ Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.

^j Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2020: 1 154 Planstellen/Stellen.

Quellen: Einzelplan 30. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts); für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Auswirkungen von Covid-19 auf den Einzelplan 30

Vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie verzeichnete das BMBF im Jahr 2020 in zwei Nachtragshaushalten einen Mittelanstieg von insgesamt rund 2 Mrd. Euro. Damit erhöhte sich der Sollansatz 2020 von 18,3 Mrd. Euro auf 20,3 Mrd. Euro. Für den Haushalt 2021 sind im Einzelplan 30 nun 20,2 Mrd. Euro vorgesehen. Gegenüber dem ursprünglichen Haushalt 2020 ist dies ein Anstieg von 1,9 Mrd. Euro. Die Verpflichtungsermächtigungen sinken von 7,2 Mrd. Euro auf 6,4 Mrd. Euro. Es ist absehbar, dass sich die expansive Ausgabenpolitik, die im Zuge der Pandemie beschlossen wurde, nicht unbegrenzt fortsetzen lassen wird.¹ Vor diesem Hintergrund ist es für das BMBF umso wichtiger, seine Mittel ziel- und erfolgsorientiert einzusetzen und die Erforderlichkeit des Mitteleinsatzes jeweils streng zu prüfen, um sich Handlungsspielräume erhalten zu können. Der Bundesrechnungshof sieht hier noch erhebliches Verbesserungspotenzial.

Ein Großteil der zusätzlichen Mittel aus den Nachtragshaushalten 2020 soll in die Erforschung eines Impfstoffs gegen SARS-CoV-2 fließen. Dafür hat das BMBF ein eigenes Förderprogramm aufgelegt (insgesamt 750 Mio. Euro bis Ende 2021) und sein Engagement in der internationalen Impfstoffinitiative "Coalition for Epidemic Preparedness Innovations – CEPI" um 140 Mio. Euro erhöht. Ferner soll das nationale Netzwerk Universitätsmedizin aufgebaut werden (150 Mio. Euro). Weitere Unterstützung sieht der Einzelplan 30 als Notfallunterstützung für Studierende vor (100 Mio. Euro an den Nothilfefonds der Studierendenwerke). Ferner wird aus dem Einzelplan 30 die Sicherung von Ausbildungen mit 150 Mio. Euro im Jahr 2020 finanziert (Mittel insgesamt: 500 Mio. Euro; das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist hier hinsichtlich der Abwicklung federführend).

Weitere 400 Mio. Euro aus dem Einzelplan 30 erhalten die außeruniversitären Forschungseinrichtungen, um den Wegfall von Drittmitteln in der anwendungs-

¹ Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (Bundestagsdrucksache 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (Bundestagsdrucksache 19/20057).

orientierten Forschung zu kompensieren, aber auch um neue Forschungsfelder zu erschließen (neuer Titel 685 01 in Kapitel 3004).

2.2 Schwerpunkte im Haushalt 2021

Neben der Erforschung eines Impfstoffs zur Bekämpfung von SARS-CoV-2 bleiben die bisherigen Forschungsschwerpunkte bestehen. Künstliche Intelligenz (KI) erhält einen Zuwachs von insgesamt 500 Mio. Euro aus der dritten Tranche des KI-Programms. Der Zuwachs verteilt sich auf verschiedene Ressorts, das BMBF erhält hiervon 150 Mio. Euro. Weitere Themen, die das BMBF weiter in besonderem Maße fördern will und deren Ansätze es dementsprechend erhöht hat, sind insbesondere Grüner Wasserstoff, Quantencomputing sowie das Sofortprogramm Kohle. Letzteres sieht vor, aus dem Einzelplan 30 als Folge des Ausstiegs aus der Kohleverstromung und zur Unterstützung des Strukturwandels neue Forschungszentren in den Kohleregionen zu finanzieren. Hierfür sind für 2021 zunächst 6 Mio. Euro für die Konzeption vorgesehen, für die im Einzelplan 60 Vorsorge getroffen ist. Im Zuge des Konjunkturpakets erhalten die außeruniversitären Forschungseinrichtungen 2021 erneut 400 Mio. Euro aus dem Einzelplan 30, um pandemiebedingte Ausfälle von Drittmitteln zu kompensieren und um neue Forschungsfelder zu erschließen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass diese Mittel zielführend eingesetzt werden. Sie sind nur begrenzt erforderlich, insbesondere wenn die Forschungseinrichtungen über erhebliche Rücklagen verfügen.²

2.3 Sondervermögen

Neben dem Einzelplan 30 sind Ausgaben für Bildung und Forschung auch aus Sondervermögen vorgesehen. Aus dem Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ wird der Digitalpakt Schule finanziert, für den der Bund insgesamt 5 Mrd. Euro bis 2024 zur Verfügung stellen will. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 wurden diese Mittel noch einmal um 1 Mrd. Euro aufgestockt. Davon sind 500 Mio. Euro für Ausbildung und Finanzierung technischer Administratoren vorgesehen. Weitere 500 Mio. Euro gehen in die Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit Endgeräten („Sofortprogramm“). Beim Sofortprogramm sieht der Bundesrechnungshof das Risiko, dass Bundesmittel aufgrund der gewählten Verteilungsmethode nicht zweckentsprechend und bedarfsgerecht einge-

² Er hat sich hierzu nach § 103 Absatz 1 BHO gegenüber dem BMBF und dem Bundesministerium der Finanzen geäußert.

setzt werden. Der bisherige Mittelabruf aus dem „normalen“ Digitalpakt Schule liegt bislang deutlich unter Plan, was auf strukturelle und kapazitive Probleme hinweist.³ Im Weiteren hat das BMBF angekündigt, dass im Vorgriff auf Mittel aus dem Europäischen Wiederaufbaufonds weitere 500 Mio. Euro bereitgestellt werden sollen, um auch Lehrerinnen und Lehrer mit Endgeräten auszustatten.

Ferner soll mit einem weiteren Sondervermögen der "Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter" finanziert werden. In den Jahren 2020 und 2021 sind dafür jeweils 1 Mrd. Euro für das Sondervermögen vorgesehen, die jeweils zur Hälfte im Haushalt des BMBF und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend etatisiert sind. Im Zuge des Konjunktur- und Krisenpakets sollen dem Sondervermögen noch einmal jeweils 750 Mio. Euro aus den Einzelplänen 30 und 17 zufließen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass bei Finanzhilfen Erfolgskontrollen vorzunehmen sind. Grundlage hierfür sind hinreichend beschriebene und messbare Ziele, die mit den Finanzhilfen erreicht werden sollen.

Dass die Bewirtschaftung der genannten Mittel außerhalb des Einzelplans 30 stattfindet, erschwert die parlamentarische Kontrolle. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Auffassung, dass Sondervermögen aus Transparenz- und Steuerungsgründen nachteilig und daher grundsätzlich zu vermeiden sind.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Bund-Länder-Verflechtung nimmt weiter zu

Mit dem Haushalt 2021 greifen die Neufassungen der großen Pakte, die der Bund mit den Ländern neu verhandelt hat. Der Pakt für Forschung und Innovation (PFI) legt in seiner nunmehr vierten Phase für den Zeitraum von 2021 bis 2030 fest, dass die außeruniversitären Forschungseinrichtungen einen jährlichen Mittelzuwachs von 3 % erhalten. Dies entspricht einem Volumen von 17 Mrd. Euro. Im PFI III hatte der Bund diesen jährlichen Aufwuchs allein getragen. Im PFI IV werden nun Bund und Länder den jährlichen Aufwuchs

³ Im zweiten Nachtragshaushalt für das Jahr 2020 sind Bundeszuweisungen von 2,12 Mrd. Euro an die Länder vorgesehen. Laut Bericht der Bundesregierung zum Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ vom 15. September 2020 flossen seit dem Beginn des Digitalpakts Schule knapp 16 Mio. Euro ab.

nach den Schlüsseln der jeweiligen Ausführungsvereinbarungen finanzieren.⁴ Der während der Laufzeit des PFI III je Einrichtung erreichte Betrag, um den der tatsächliche Bundesanteil vom schlüsselgerechten Bundesanteil abweicht, wird ab dem Jahr 2024 in sieben gleichmäßigen Schritten zu Lasten des Länderanteils zurückgeführt. Ab dem Jahr 2030 sollen die Einrichtungen dann vollständig nach den Schlüsseln in den Ausführungsvereinbarungen finanziert werden.

Darüber hinaus beginnt der „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ als Nachfolger des Hochschulpakts (HSP). Hier hat der Bund zugesagt, von 2021 bis 2023 jährlich 1,88 Mrd. Euro und ab 2024 dauerhaft jährlich 2,05 Mrd. Euro an die Länder zu zahlen. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Gegenfinanzierung der Länder – ebenso wie im HSP – nicht nachzuvollziehen ist und die Hochschulen aus diesen Mitteln unbegrenzt Rücklagen bilden. Der bisher zweite Teil des HSP, die Programmpauschale der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), wird ab 2021 in den institutionellen Haushalt der DFG überführt; damit „verschwindet“ die Programmpauschale in den Betriebsmitteln der DFG. Die Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Ländern bleibt hier bis 2025 bestehen.

Mit der Vereinbarung zur Innovation in der Hochschullehre (Nachfolge Qualitätspakt Lehre) beteiligt sich der Bund zudem dauerhaft an der Weiterentwicklung der Hochschullehre. Bund und Länder stellen hierfür jährlich bis zu 150 Mio. Euro bereit. Die Finanzierung erfolgt in den Jahren 2021 bis 2023 durch den Bund und ab 2024 gemeinsam, wobei der Bund 110 Mio. Euro und die Länder 40 Mio. Euro jährlich aufbringen werden.

Mit der Weiterführung der Pakte ist der Bund weitreichende Verpflichtungen eingegangen, die den Anteil an Mitteln, die im Einzelplan 30 in Bund-Länder-Vereinbarungen gebunden sind, bis auf Weiteres auf über 50 % festschreiben. Diese enge Verflechtung mit den Ländern einerseits und die weitreichenden finanziellen Verpflichtungen des Bundes andererseits sieht der Bundesrech-

⁴ Finanzierungverhältnis von Bund zu Ländern: Deutsche Forschungsgemeinschaft 58:42, Fraunhofer-Gesellschaft 90:10, Helmholtz-Gemeinschaft 90:10, Leibniz-Gemeinschaft 50:50, Max-Planck-Gesellschaft 50:50.

nungshof weiterhin kritisch.⁵ Zum einen schränkt das BMBF seine Möglichkeiten ein, flexibel auf neue Themen und Anforderungen reagieren zu können. Zum anderen dringt es damit in den Aufgabenbereich der Länder vor. Dies ist nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und inwiefern das derzeitige finanzielle Engagement des Bundes notwendig ist. In einer aktuellen Prüfung zum HSP hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass dort 3,7 Mrd. Euro nicht ausgegeben waren. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Ausgabereste zuerst abzuschmelzen, bevor neue Mittel zugewiesen werden.⁶

Auch in anderen Bereichen, in denen Bund und Länder zusammenwirken, geht der Bund erhebliche finanzielle Verpflichtungen ein. Für die Beschaffung der neu geplanten Forschungsschiffe kommt der Bund mit seinen hohen Finanzierungsanteilen den Ländern so weit entgegen, dass deren angemessene Beteiligung fraglich erscheint.⁷

3.2 Veranschlagung von Investitionen noch nicht durchgängig haushaltsrechtskonform

Im Regierungsentwurf sind 2,4 Mrd. Euro (fast 12 %) für Investitionen veranschlagt. Einen bedeutenden Anteil daran nehmen Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen der großen außeruniversitären Forschungseinrichtungen ein.

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Veranschlagung und Darstellung dieser Zuwendungen – wie auch in anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts – oftmals nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprachen.⁸

Zudem sammelten die Forschungseinrichtungen einen erheblichen Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln (SBM) an. Diese Praxis war häufig auf eine verfrühte und nicht hinreichend realistische Mittelveranschlagung zurückzu-

⁵ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) nach § 88 Absatz 2 BHO: Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020, Gz.: III 2 - 2019 - 0581, veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

⁶ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung restlicher Hochschulpaktmittel und der Bedingungen des Zukunftsvertrags *Studium und Lehre stärken*, Gz. III 2 - 2018 - 0313/3. (Stand der Ausgabereste: 31. Dezember 2018).

⁷ Abschließende Prüfungsmitteilung über die Ausgaben für Forschungsschiffe, Gz.: III 2 - 2018 - 1122, veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

⁸ Der Bundesrechnungshof hat darüber den Haushaltsausschuss im März 2020 mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO (Gz.: II 4 - 2020 - 0145) informiert.

führen.⁹ Im Jahr 2019 beläuft sich in der Haushaltsrechnung des Einzelplans 30 der Bestand an investiven SBM trotz eines Rückgangs immer noch auf über 485 Mio. Euro (von insgesamt rund 899 Mio. Euro SBM).

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatte angekündigt darauf hinzuwirken, dass die Mittel ab dem Bundeshaushalt 2021 einheitlich und rechtskonform veranschlagt werden. BMBF und BMF haben begonnen, die betreffenden Titel im Einzelplan 30 umzustellen. Der Bundesrechnungshof sieht darin einen wichtigen Schritt, die Förderung bedeutender Investitionsprojekte verlässlicher und transparenter zu machen. Er wird den Umstellungsprozess weiter beobachten.

Auch bei der Prüfung der Investitionen in die Forschungsschiffsflotte hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass haushaltsrechtliche Vorgaben zur Mittelveranschlagung und Darstellung nicht beachtet wurden.¹⁰ Deshalb weist er darauf hin, dass die gleichen Veranschlagungsgrundsätze wie für Hochbaumaßnahmen auch für andere große Investitionen gelten (§ 24 BHO).

3.3 Projektförderung: Wirkungs- und Zielorientierung fraglich

Der Einzelplan 30 wendet im Jahr 2020 über 9 Mrd. Euro für Projektförderung auf (2019: über 7 Mrd. Euro). Das BMBF erlässt jährlich mehr als 120 Förderrichtlinien, mit denen es seine förderpolitischen (Rahmen-)Programme konkretisiert und deren Abwicklung regelt. Der Bundesrechnungshof wertete die Förderrichtlinien aus, die das BMBF vom 1. September 2018 bis zum 31. August 2019 erlassen hatte.¹¹ Er kam zu dem Ergebnis, dass bei einem Großteil der Förderrichtlinien die benannten Förderziele nicht den Mindestanforderungen der BHO entsprechen, d. h. sie eignen sich nicht als Grundlage für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen. Zwischen Förderziel

⁹ Der Haushaltsgesetzgeber räumt den außeruniversitären Forschungseinrichtungen die Möglichkeit ein, Mittel zur Selbstbewirtschaftung zu nutzen. Die Mittel stehen dann überjährig zur Verfügung und gelten mit der Zuweisung an den Empfänger haushaltsrechtlich als ausgegeben. Prüfung der Wirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen, Gz.: III 2 - 2015 - 0235/II 4 - 2016 - 0256, veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

¹⁰ Abschließende Prüfungsmitteilung über die Ausgaben für Forschungsschiffe, Gz.: III 2 - 2018 - 1122, veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

¹¹ Bericht an das Bundesministerium für Bildung und Forschung nach § 88 Absatz 2 BHO über im Anhörungsverfahren nach § 103 Absatz 1 BHO vorgelegte Förderrichtlinien des BMBF, Az. III 2 - 28 05 05 03, veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

und -zweck wird oft nur unzureichend differenziert. So ist bei einigen Förderrichtlinien bereits die bloße Durchführung der Maßnahme als Erfolg definiert.

Auch andere Fördermaßnahmen des BMBF, die der Bundesrechnungshof untersuchte, weisen die genannten Schwächen – insbesondere mangelnde oder mangelhafte Zieldefinition und fehlende Voraussetzungen für Erfolgskontrollen – auf.¹²

Im Haushalt 2021 soll die Projektförderung erneut mit über 9 Mrd. Euro ausgestattet werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes birgt der Einzelplan 30 hier erhebliches Potenzial, um eine bessere, d. h. zielgerichtete und wirksame Förderung zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMBF dringend, dieses Potenzial auszuschöpfen. Damit könnte das BMBF mit den eingesetzten Ressourcen eine größere Wirkung bzw. dieselbe Wirkung auch mit geringeren Ressourcen erzielen und damit etwaige Budgeteinschränkungen in der Zukunft auffangen.

3.4 BAföG/AFBG

Wesentliches Element des Einzelplans 30 bleibt die Förderung der schulischen, akademischen und betrieblichen (Aus-) Bildung. Für das Jahr 2021 sind für das BAföG 2,1 Mrd. Euro und für das AFBG 537 Mio. Euro vorgesehen. Insbesondere für das BAföG waren die Mittelansätze über mehrere Jahre zu hoch veranschlagt, zuletzt im Jahr 2019 um 900 Mio. Euro. Es verblieben (erwartete) Ausgabereste, die das BMBF stattdessen – im Rahmen eines Deckungsvermerks – zur Sondertilgung für vorgezogene Tilgungsleistungen alter Darlehen verwendete (300 Mio. Euro jährlich).¹³ Für den Haushalt 2021 trägt das BMBF der sinkenden Zahl der BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger Rechnung und hat seine Ansätze entsprechend angepasst. Der Anstieg in der Titelgruppe zum BAföG resultiert daraus, dass der Bund einen neuen Titel ausgebracht hat. Im Zuge der Covid-19-Pandemie hat der Bund Studierenden ohne Anspruch auf BAföG-Leistungen vorübergehend Unterstützung in finanzieller Notlage zugesagt, um einem Abbruch des Studiums vorzubeugen. Für die als Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ausgestaltete Förderung übernimmt der

¹² Abschließende Prüfungsmitteilung über die Förderung von Forschungscampi, Gz.: III 2 - 2019 - 0576, veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

¹³ Prüfungsmitteilung zur Erstellung von Ausgabeprognosen zum Bundesausbildungsförderungsgesetz und deren Veranschlagung im Haushalt, Gz.: III 2 - 2019 - 0580. Das kontradiktorische Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Bund die Zinslasten für die Kreditnehmerinnen und -nehmer und trägt das Ausfallrisiko gegenüber der KfW.

Im Gesetzesvollzug des BAföG (Auftragsverwaltung durch die Länder) sieht der Bundesrechnungshof weiterhin Verbesserungsbedarf. Seit 2015 trägt der Bund die Ausgaben für BAföG allein, die Länder sind für den Vollzug verantwortlich. Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, dass die Vollzugspraxis in den Ländern uneinheitlich ist. Der Bund kann sich nur durch Informationsbesuche oder Stichprobenberichte der Länder einen Eindruck verschaffen. Positiv zu bewerten ist, dass das BMBF einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages umsetzt¹⁴: Es veranschlagt die Leistungen an die BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger nun so, dass es künftig den Mittelabfluss kontrollieren und sich einen Überblick über die von den Ländern eingezogenen Beträge verschaffen kann. Es bleibt abzuwarten, wie das BMBF – nach Umsetzung der weiteren hierzu erforderlichen Maßnahmen – diese Möglichkeit nutzen wird.

Beim AFBG sind zum 1. August 2020 Leistungsverbesserungen und Erweiterungen der Fördermöglichkeiten in Kraft getreten (4. AFBGÄndG). Dessen Finanzierung bleibt unverändert: 78 % der Ausgaben trägt der Bund, die übrigen 22 % tragen die Länder. Das AFBG wird weiterhin von den Ländern in Auftragsverwaltung ausgeführt. Der Bundesrechnungshof hat bereits in der Vergangenheit den uneinheitlichen Vollzug in den Ländern kritisiert.

Neben dem AFBG können auch noch andere Fördermöglichkeiten für berufliche Aufstiegsfortbildungen genutzt werden, insbesondere Leistungen des jeweiligen Arbeitgebers. Zudem können die Kosten beruflicher Aufstiegsfortbildungen auch steuerlich als Werbungskosten oder Betriebsausgaben geltend gemacht werden. Soweit es dadurch zu Mehrfachförderungen kommt, sind diese nach dem AFBG nicht zulässig. Die sachbearbeitenden Stellen in den Ländern haben jedoch kaum eine Handhabe, um dies im Einzelfall festzustellen. Zudem ist nicht sichergestellt, dass die Finanzämter die erforderlichen Informationen erhalten. Das BMBF hat es bisher versäumt, Maßnahmen zur Vermeidung von Mehrfachförderungen zu ergreifen und insbesondere eine Anpassung des AFBG

¹⁴ Bundesaufsicht über Rückforderungen und IT-Sicherheit beim Vollzug des BAföG mangelhaft, Bundestagsdrucksache 19/15700 Nummer 23.

auf den Weg zu bringen.¹⁵ Ein zielgerichteter Mitteleinsatz ist dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht; die Mehrfachförderungen wären vermeidbar und die Haushaltsmittel könnten eingespart werden.

4 Ministerium

4.1 Aktenführung verbessern

In seinen Prüfungen ist der Bundesrechnungshof immer wieder auf Mängel in der Aktenführung beim BMBF, aber auch beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) gestoßen. Entscheidungen waren nur unzureichend begründet und wesentliche Ereignisse, die für die Bearbeitung und die Entscheidungsfindung bedeutend waren, wurden nicht dokumentiert. Das BMBF hat zugesagt, künftig einen verstärkten Fokus auf eine zeitnahe Dokumentation zu legen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass eine wahrheitsgetreue und vollständige Aktenführung der Sicherung gesetzmäßigen Verwaltungshandelns dient. Zudem bildet sie die Grundlage parlamentarischer Kontrolle.¹⁶

4.2 „Nachgeordneten“ Bereich besser steuern

Das BMBF verfügt nicht wie andere Ressorts über einen eigenen nachgeordneten Bereich. Daher bedient es sich insbesondere in der Projektförderung der Zuarbeit von Projektträgern. Da es keine Rechts- und Fachaufsicht über die Projektträger ausübt, muss das BMBF sie über die Vertragsgestaltung steuern. Hier hat der Bundesrechnungshof im Einzelfall festgestellt, dass das BMBF keine hinreichenden Vorgaben macht und nicht nachhaltig handelt. Auch beim BIBB kommt das BMBF seiner Aufsichtsfunktion nicht immer hinreichend nach: So hat das BMBF z. B. für die ins BIBB integrierte Arbeitsstelle „iMOVE“ (International Marketing of Vocational Education) bisher weder Aufgaben noch Ziele ausreichend konkretisiert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMBF, seine Steuerungsmöglichkeiten besser zu nutzen, um seine Ziele zu erreichen.

¹⁵ Abschließende Prüfungsmitteilung zur Doppelförderung von Aufstiegsfortbildungen, Gz.: III 2 - 2019 - 0321 und Abschließende Prüfungsmitteilung zum Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (Thüringen) Gz. III 2 - 2020 - 0753/1, veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de.

¹⁶ BVerwG, Beschluss vom 16. März 1988 – 1 B 153/87.

5 Ausblick

Die Haushaltslage ist angesichts der Covid-19-Pandemie angespannt. Durch sein bisheriges Vorgehen hat das BMBF die finanziellen Spielräume im Einzelplan 30 zusätzlich eingeschränkt. Dem ziel- und zweckgerichteten Einsatz der Haushaltsmittel kommt vor diesem Hintergrund eine ganz erhebliche Bedeutung zu. Das BMBF hat alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die ihm zugewiesenen Haushaltsmittel wirtschaftlich einzusetzen. Dazu muss es

- Mehrfachförderungen ausschließen,
- nicht erforderliche Zuwendungen vermeiden,
- eine angemessene Länderbeteiligung einfordern,
- die verfügbaren Mittel zielführender einsetzen als bisher und
- sich verstärkt an der föderalen Kompetenzordnung orientieren, seine immer engere Verflechtung mit den Ländern überdenken und sich auf seine eigentlichen Aufgaben konzentrieren.

Wenn Mittel des Bundes in die Länder fließen, sollte das BMBF die Voraussetzungen hierfür klar definieren und seiner Verantwortung zur Überwachung durchgängig nachkommen. Nicht zweckgemäß verwendete Mittel des Bundes muss es konsequent zurückfordern.