

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen
Bundestages

Mittel nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz endlich einheitlich bewirtschaften und Transparenz für den Bund schaffen



Geschäftszeichen: I 6 - 0003254

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

BMBF hat Beschlüsse zur BAföG-Bewirtschaftung jahrelang nicht umgesetzt

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2019 empfohlen, dass die Länder die Mittel nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) künftig in den Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaften. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Ausschuss) hat dies unterstützt. Er forderte das damalige Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ab März 2020 mehrfach auf, für eine Umstellung der Bewirtschaftung zu sorgen. Im Juni 2023 sagte das BMBF die Umstellung für das Jahr 2024 verbindlich zu. Seit März 2024 stellt es sie erneut in Frage. Der Bundesrechnungshof hält dies für nicht hinnehmbar.

→ Worum geht es?

Der Bund trägt die Leistungen nach dem BAföG von jährlich rund 2 Mrd. Euro seit dem 1. Januar 2015 zu 100 %. Dennoch nutzen die Länder – anders als beim Elterngeld – zur Mittelbewirtschaftung nicht die Haushaltsverfahren des Bundes. Damit ist eine einheitliche Mittelbewirtschaftung nach den Vorschriften des Bundes nicht sichergestellt. Zudem kann der Bund sich kein eigenes Bild über die Bewirtschaftung verschaffen. So fehlen ihm z. B. eigene Erkenntnisse über den Bestand an offenen Forderungen aus dem BAföG-Vollzug. Diese müssen die Länder beitreiben und vollständig an den Bund abführen.

→ Was ist zu tun?

Das jetzige Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) muss sich gegenüber den Ländern mit Nachdruck für die Umstellung einsetzen. Hierzu muss es die Vorbehalte der Länder hinterfragen und gemeinsam mit ihnen und ggf. mit Unterstützung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) eine tragfähige Lösung erarbeiten. Es muss den Umstellungsprozess fachlich und zeitlich koordinieren. Diese Aufgabe darf es nicht – wie bisher – auf das BMF abwälzen.

→ Was ist das Ziel?

Die Länder sollten die BAföG-Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaften, um eine ordnungsgemäße und einheitliche Bewirtschaftung sicherzustellen und dem Bund eine angemessene Transparenz über die Ausgaben und Einnahmen zu verschaffen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	7
1	Bewirtschaftung der BAföG-Mittel wenig transparent für den Bund	10
1.1	Vorbemerkung.....	10
1.2	Bewirtschaftungsprozess	10
1.3	Empfehlung: BAföG-Mittel über die Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaften ...	13
2	Ausschuss fordert im März 2020 andere Bewirtschaftung – bis Februar 2021 kaum Fortschritte erkennbar	13
2.1	Erster Beschluss des Ausschusses vom März 2020.....	13
2.2	Aktivitäten des BMBF	14
2.3	Beiträge des BMF	15
2.4	Erster Fortschrittsbericht vom Februar 2021	15
3	Im Dezember 2021 fehlt Umsetzungsplan immer noch	17
3.1	Zweiter Beschluss des Ausschusses vom März 2021	17
3.2	Aktivitäten des BMBF	17
3.3	Beiträge des BMF	18
3.4	Zweiter Fortschrittsbericht vom Dezember 2021	18
4	Im März 2023 verspricht BMBF Umstellung für das Jahr 2024.....	20
4.1	Dritter Beschluss des Ausschusses vom Februar 2022	20
4.2	Aktivitäten des BMBF	20
4.3	Beiträge des BMF	21
4.4	Dritter Fortschrittsbericht vom März 2023	22
5	Ende 2024 ist Umstellung noch immer nicht in Sicht – BMBF stellt Aktivitäten ein.....	23
5.1	Vierter Beschluss des Ausschusses vom Juni 2023	23
5.2	Aktivitäten des BMBF im zweiten Halbjahr 2023	23
5.3	Differenzen mit dem BMF	24
5.4	Aktivitäten des BMBF im Jahr 2024.....	25
5.5	Vierter Fortschrittsbericht vom Dezember 2024	26
5.6	Auswertung zu den Vorbehalten der Länder	27

6	Würdigung und Empfehlung	28
7	Stellungnahme des BMFTR	29
8	Stellungnahme des BMF	31
9	Abschließende Bewertung.....	33

Abkürzungsverzeichnis

A

Ausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

B

BAföG *Bundesausbildungsförderungsgesetz*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFTR *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*

V

VerfRiBeS-HKR *Verfahrensrichtlinie für die Nutzung der elektronischen Schnittstellen zum automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes*

Z

ZFB *Zentrales Finanzwesen des Bundes*

ZÜV *Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes*

0 Zusammenfassung

0.1

Seit März 2020 forderte der Ausschuss das BMBF mehrfach auf, dafür zu sorgen, dass die Länder die BAföG-Mittel künftig in den vom BMF bereitgestellten zentralen Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaften. Zum Jahresende 2024 war eine Umstellung der Bewirtschaftung noch immer nicht in Sicht. Der Bundesrechnungshof nahm dies zum Anlass, die Aktivitäten zur Umsetzung der Beschlüsse zu prüfen. (Textziffer 1.1)

Der Bund trägt die Leistungen nach dem BAföG seit dem 1. Januar 2015 zu 100 %. Die Länder vereinnahmen die Mittel aber nach wie vor in ihren Landeshaushalten und zahlen die Leistungen über ihre Landeskassen aus. Damit hat der Bund kein ausreichend transparentes Bild über die Bewirtschaftung der Mittel. Dies gilt z. B. für offene Forderungen aus dem BAföG-Vollzug, die die Länder betreiben und vollständig an den Bund abführen müssen. Der Bundesrechnungshof hat daher im Jahr 2019 empfohlen, dass die Länder die BAföG-Mittel – analog zum Elterngeld – künftig in den Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaften. (Textziffern 1.2 und 1.3)

0.2

Die aktuelle Prüfung des Bundesrechnungshofes bestätigt, dass das BMBF die Umstellung der Bewirtschaftung jahrelang verschleppt hat. Nach dem ersten Beschluss des Ausschusses im März 2020 ließ es ein Jahr fast tatenlos verstreichen. (Textziffer 2)

Nachdem der Ausschuss in weiteren Beschlüssen vom März 2021 und Februar 2022 nachdrücklich die Umsetzung seiner Beschlüsse gefordert hatte, nahmen die Planungen des BMBF ein wenig Fahrt auf. Im März 2023 legte es endlich den vom Ausschuss geforderten Umsetzungs- und Zeitplan vor. Es kündigte an, die Bewirtschaftung ab dem Jahr 2024 umzustellen. (Textziffern 3 und 4)

Aufgrund seiner Zusage sollte das BMBF künftige Berichte ausschließlich an den Bundesrechnungshof richten. (Textziffer 5.1)

0.3

Anschließend blieben die Aktivitäten des BMBF erheblich hinter den Plänen zurück. Es gelang ihm zwar, das BMF einzubinden. Auch dieses hatte aber spätestens seit dem Sommer 2023

den Eindruck, dass das BMBF seine Koordinierungsaufgaben nicht angemessen wahrnahm. (Textziffern 5.2 und 5.3)

In einem Schreiben vom März 2024 an den Bundesrechnungshof teilte das BMBF mit, dass sich die Länder nicht in der Lage sähen, die Bewirtschaftung zeitnah umzustellen. Das BMBF wollte daher mit dem Bundesrechnungshof „eine gemeinsame Lösung finden, die sowohl den bestehenden Vorgaben gerecht werde, aber auch die berechtigten Interessen der Länder ausreichend berücksichtige“. Der Bundesrechnungshof teilte dem BMBF daraufhin mit, dass der Beschluss des Ausschusses eindeutig und nicht verhandelbar sei. (Textziffer 5.4)

Der Bericht des BMBF an den Bundesrechnungshof vom Dezember 2024 bestätigte, dass es in den letzten Jahren fast keine Fortschritte erzielt hatte und auch keine konkreten Pläne zur Umstellung der Bewirtschaftung mehr verfolgte. Aus dem Bericht ging nicht hervor, welche Vorbehalte die Länder im Einzelnen vorgetragen hatten. Er zeigte auch nicht auf, ob und wie das BMBF versucht hatte, diese zu entkräften. (Textziffer 5.5)

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Prüfung die Rückmeldungen der Länder ausgewertet. Bewertungen des BMBF zu den Hinweisen der Länder wurden ihm nicht vorgelegt. Der Bundesrechnungshof hält die Herausforderungen – auch aufgrund eigener Prüfungserkenntnisse in den Ländern – für grundsätzlich lösbar. (Textziffer 5.6)

0.4

Das BMBF hat bis zuletzt offenbar nicht erkannt, dass es die Umstellung, auch fachlich, eng begleiten muss. Es ist ihm nicht gelungen, die dafür notwendigen Arbeiten voranzubringen. Durch sein Selbstverständnis, nur ein Vermittler zwischen den Ländern und dem BMF zu sein, hat es auf beiden Seiten für Unmut gesorgt und die Akzeptanz und damit die Umsetzung der Beschlüsse verhindert. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, die BAföG-Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes zu bewirtschaften. Er erwartet, dass sich das BMFTR nun mit Nachdruck für die Umstellung einsetzt, um Transparenz und eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der BAföG-Mittel zu gewährleisten. (Textziffer 6)

0.5

Das BMFTR hat in seiner Stellungnahme vom 9. Januar 2026 mitgeteilt, es bekenne sich ausdrücklich zu dem Ziel, Transparenz und Ordnungsmäßigkeit bei der Bewirtschaftung von Bundesmitteln sicherzustellen. Daher habe es in der Vergangenheit auch zugesagt, die Forderung des Ausschusses nach einer Anbindung der Länder an die Haushaltsverfahren des Bundes umzusetzen. Die bei den Umsetzungsarbeiten gewonnenen neuen Erkenntnisse zwängen das BMFTR jedoch zu einer Neubewertung. Die Aktivitäten der Jahre 2023 und 2024 hätten gezeigt, dass die Annahme zur Machbarkeit nicht aufrechterhalten werden könne,

ohne den BAföG-Vollzug nachhaltig zu gefährden oder wichtige Digitalisierungsvorhaben im BAföG auszusetzen. Der Dialog mit den Ländern und den Fachverfahrensherstellern habe ergeben, dass eine zentrale Anbindung nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand möglich sei. (Textziffer 7)

0.6

Das BMF hat in seiner Stellungnahme vom 16. Januar 2026 mitgeteilt, es sehe nicht, dass eine Umstellung auf die Haushaltsverfahren des Bundes die Funktionsfähigkeit des BAföG-Vollzugs gefährden könnte. Die Umstellung erfordere einen einmaligen Aufwand in den jeweiligen BAföG-Fachverfahren. Die Schnittstellen würden bereits für den Haushaltsvollzug von Bundesmitteln in den Ländern genutzt. (Textziffer 8)

0.7

Die in der Stellungnahme des BMFTR enthaltenen Aussagen decken sich im Wesentlichen mit den bereits im Frühjahr 2020 vorgetragenen Argumenten. Insofern fällt es schwer, sie jetzt als „Neubewertung“ einzuordnen. Darüber hinaus versäumt das BMFTR es weiterhin, die angebliche Unverhältnismäßigkeit des Umstellungsaufwands zu belegen. Es hat in der Zwischenzeit weder belastbare Kostenschätzungen vorgelegt noch nachvollziehbar begründet, warum die beim Elterngeld bereits seit Jahren praktizierten Bewirtschaftungsprozesse beim BAföG zu unkalkulierbaren Risiken führen könnten.

Der Bundesrechnungshof hat nicht bestritten, dass der Umstellungsprozess Aufwand verursacht wird. Dem stehen dauerhafte Einsparungen in den Ländern entgegen, die sich u. a. aus einem Wegfall manueller Tätigkeiten für Berichtspflichten ergeben.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher dabei, dass die BAföG-Mittel über die Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaftet werden sollten. Das BMFTR sollte gemeinsam mit den Ländern und ggf. mit Unterstützung des BMF einen Plan für den schrittweisen Umstellungsprozess erarbeiten. (Textziffer 9)

1 Bewirtschaftung der BAföG-Mittel wenig transparent für den Bund

1.1 Vorbemerkung

Seit März 2020 forderte der Ausschuss das BMBF mehrfach auf, dafür zu sorgen, dass die Länder die Mittel nach dem BAföG künftig in den Haushaltsverfahren des Bundes¹ bewirtschaften. Die Forderungen aus dem BAföG-Vollzug sollen sie im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes (ZÜV) nachweisen. Mit den Beschlüssen folgte der Ausschuss den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes.

Das BMBF musste regelmäßig zum Umsetzungsstand berichten. Im Jahr 2023 kündigte es eine Umstellung des Bewirtschaftungsprozesses für das Jahr 2024 an. Dieser Ankündigung kam es nicht nach. Nach seinem letzten Bericht vom Dezember 2024 ist es von einer Umstellung noch immer weit entfernt.

Der Bundesrechnungshof nahm dies zum Anlass, die Aktivitäten des BMBF und des BMF zur Umstellung der Bewirtschaftung zu prüfen.

1.2 Bewirtschaftungsprozess

Bewirtschaftungsprozess beim BAföG

Der Bund finanziert Leistungen nach dem BAföG von rund 2 Mrd. Euro jährlich seit dem 1. Januar 2015 zu 100 %. Bis dahin trugen die Länder 35 % der Ausgaben.

Die Länder führen das BAföG weiterhin im Auftrag des Bundes aus. Das BMBF muss über seine Aufsicht die recht- und zweckmäßige Ausführung gewährleisten. In den Ländern entscheiden Ämter für Ausbildungsförderung über die Leistungen. Sie fordern auch Beträge zurück, die z. B. durch Überzahlungen entstehen. Eingezogene Rückforderungsbeträge müssen sie seit dem Jahr 2016 vollständig an den Bund abführen. Zuvor standen sie Bund und Ländern im Verhältnis der früheren Finanzierungsanteile zu. Damit haben die Länder seit dem Jahr 2015 keine eigenen finanziellen Anreize für einen effektiven Forderungseinzug mehr.

¹ Der Beschluss stellte seinerzeit noch auf das zentrale Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) ab. Mit einer Änderung wesentlicher haushaltsrechtlicher Vorschriften im Sommer 2025 hat sich die Bezeichnung verändert. Auch dieser Bericht verwendet daher jetzt durchgehend die Bezeichnung „Haushaltsverfahren des Bundes“. Das ZÜV ist Teil der Haushaltsverfahren des Bundes.

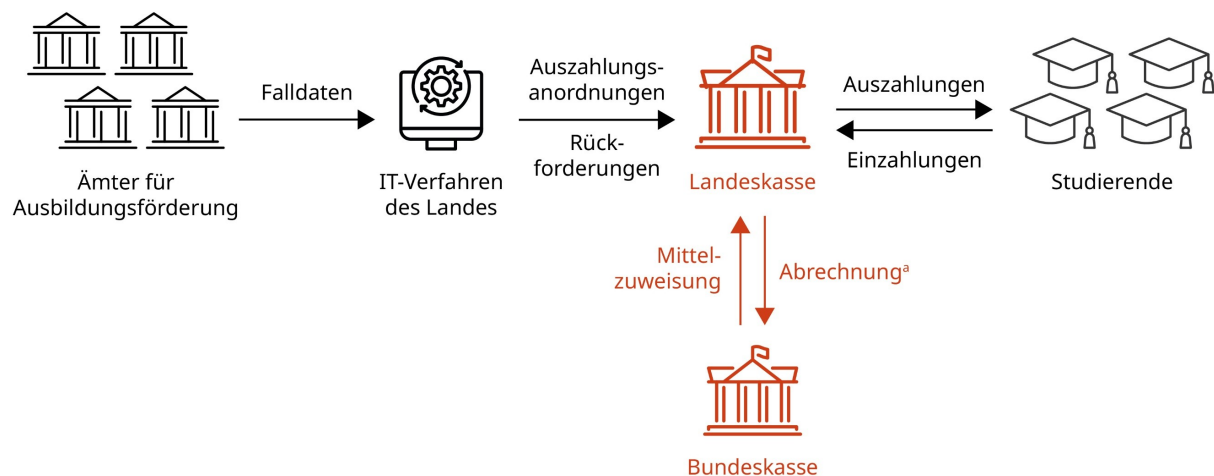
Als der Bund die vollständige Finanzierung des BAföG übernahm, entschieden das BMBF und das BMF, die Bewirtschaftungssystematik nicht zu ändern. Sie veranschlagten die Mittel weiterhin unter der Gruppierung 632 (Sonstige Zuweisungen an Länder) im Bundeshaushalt. Für die Bewirtschaftung dieser Mittel galten die – teilweise unterschiedlichen – haushaltsrechtlichen Vorschriften in den verschiedenen Ländern.

Die Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt hat das BMBF im Jahr 2021 geändert (siehe Textziffer 2.4). Die Länder vereinnahmen die Mittel aber nach wie vor in ihren Landeshaushalten, zahlen die Leistungen über ihre Landeskassen aus und rechnen mit der Bundeskasse ab. Einzahlungen aus Rückforderungen leiten einige Länder an die Bundeskasse weiter. Andere Länder verrechnen sie mit den Mittelzuweisungen. Abbildung 1 zeigt den Bewirtschaftungsprozess am Beispiel der Leistungen für Studierende.

Abbildung 1

BAföG-Bewirtschaftungsprozess aktuell mit Umweg über die Landeskassen

Da die Länder das BAföG bewirtschaften und die Mittel dafür vom Bund erhalten, ist bei der Auszahlung ein zusätzlicher Abrechnungsschritt notwendig. Zudem hat der Bund keinen Überblick über die Auszahlungen, Einzahlungen und offenen Forderungen aus dem BAföG-Vollzug.



Erläuterung: ^a Einige Länder überweisen die Einzahlungen der Studierenden an die Bundeskasse. Andere verrechnen sie mit der Mittelzuweisung.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Für ihr Forderungsmanagement müssen die Länder daher auch nicht das ZÜV nutzen. Dies führt u. a. dazu, dass sich der Bund kein eigenes Bild von den offenen Forderungen aus dem BAföG-Vollzug machen kann. Er ist auf Meldungen der Länder angewiesen.

Das Forderungsmanagement wird in den Ländern unterschiedlich durchgeführt. Teilweise nutzen die Länder ein im BAföG-Verfahren integriertes Forderungsmanagement. In anderen Fällen übertragen sie die Daten manuell oder teilautomatisiert an Verfahren der jeweiligen Landesverwaltung und verarbeiten sie in den dortigen Systemen weiter. So stellte der Bundesrechnungshof z. B. fest, dass in einem Land drei verschiedene Verfahren zur Forderungsbearbeitung eingesetzt wurden. Keinem der Verfahren konnte der Bestand aller offenen Forderungen zu einem bestimmten Stichtag entnommen werden.

Auffassung des BMF

Das BMF stellte im Jahr 2016 fest, dass bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln die Nutzung eines einheitlichen, zentralen Verfahrens sinnvoll und wünschenswert sei. Dies gelte auch und gerade für das Forderungsmanagement des Bundes. Es funktioniere umfassend nur, wenn alle Forderungen zentral erfasst und bewertet werden können. Überwachen die Länder die Bundesforderungen in eigenen Verfahren, sei dies nicht gewährleistet, weil es keine zentrale Auswertungsmöglichkeit gebe. Voraussetzung für ein einheitliches Forderungsmanagement sei somit eine einheitliche Verwaltung aller Forderungen des Bundes, auch wenn sie bei der Auftragsverwaltung von den Ländern erhoben werden.

Bewirtschaftungsprozess beim Bundeselterngeld

Beim Bundeselterngeld trägt der Bund die Ausgaben ebenfalls allein. Sie sind unter der Gruppierung 681 (Renten, Unterstützungsleistungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen) im Bundeshaushalt veranschlagt. Die damit zusammenhängenden Einnahmen sind an den Bund abzuführen. Es sind die Vorschriften über das Haushaltsrecht des Bundes einschließlich der Verwaltungsvorschriften anzuwenden.²

Damit müssen die Länder die Ein- und Auszahlungen in den Haushaltsverfahren des Bundes abwickeln. Für das Forderungsmanagement beim Elterngeld müssen sie das ZÜV nutzen. Gegen die Nutzung des ZÜV bestanden zunächst erhebliche Vorbehalte in den Ländern. Diese sind inzwischen aber weitgehend ausgeräumt. Insofern erwartet der Bundesrechnungshof beim BAföG eine vergleichbare Entwicklung.

² § 12 Absatz 3 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz.

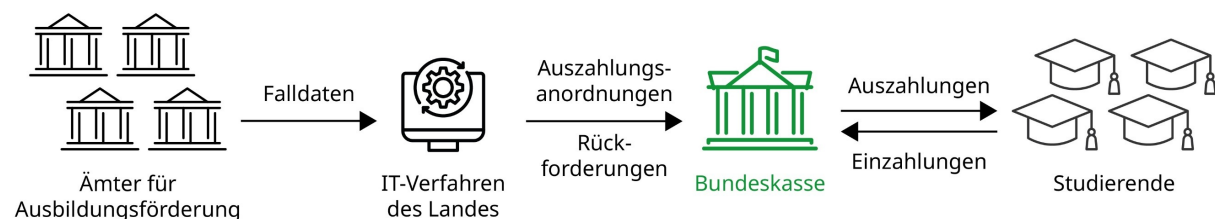
1.3 Empfehlung: BAföG-Mittel über die Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaften

Der Bundesrechnungshof empfahl daher in einer Bemerkung aus dem Jahr 2019, dass die Länder die BAföG-Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaften und für ihr Forderungsmanagement das ZÜV nutzen sollten. Damit könnten die Daten, die der Bund für eine effektive Aufsicht benötigt, regelmäßig automatisiert bereitgestellt werden. Die Länder müssten für ihre IT-Systeme dann die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes einhalten. Zudem wären die Forderungsausfälle beim BAföG-Vollzug als Einnahmeausfälle des Bundes zu erfassen. Abbildung 2 zeigt den empfohlenen Bewirtschaftungsprozess am Beispiel der Leistungen für Studierende.

Abbildung 2

Empfohlener Auszahlungsprozess direkt über die Bundeskasse

Durch die Auszahlung des BAföG direkt über den Bund entfällt die Abrechnung mit den Ländern. Der Bund kann sich so ein eigenes Bild über die Bewirtschaftung verschaffen. Dies gilt auch für die offenen Forderungen aus dem BAföG-Vollzug.



Grafik: Bundesrechnungshof.

2 Ausschuss fordert im März 2020 andere Bewirtschaftung – bis Februar 2021 kaum Fortschritte erkennbar

2.1 Erster Beschluss des Ausschusses vom März 2020

Im März 2020 nahm der Ausschuss die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis. Er erwartete, dass das BMBF geeignete Voraussetzungen für eine

effiziente Überwachung der Mittelbewirtschaftung nach dem BAföG schafft. Hierzu sollte es insbesondere

- sein mit den Ländern und dem Bundesrechnungshof abgestimmtes Meldeverfahren weiter optimieren und
- sich dafür einsetzen, dass die Länder beim Einsatz ihrer IT-Systeme die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes beachten.

Zudem erwartete der Ausschuss, dass das BMBF gemeinsam mit den Ländern und dem BMF ein Konzept inklusive Zeitplan zur Umsetzung folgender Maßnahmen erarbeitet:

- Die Leistungen nach dem BAföG werden als „Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen“ im Bundeshaushalt veranschlagt.
- Die Länder bewirtschaften die Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes, nutzen das ZÜV und halten die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes ein.
- Sämtliche Einnahmeausfälle nach dem BAföG werden für die Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes gemeldet.

Der Ausschuss forderte das BMBF auf, ihm bis zum 1. März 2021 über das Veranlasste zu berichten.

2.2 Aktivitäten des BMBF

Das BMBF informierte die Länder Mitte Juni 2020 über den Beschluss des Ausschusses. Gleichzeitig teilte es mit, dass es das Gespräch mit dem BMF und den Ländern suchen werde. Die Länder sollten ihre Fachverfahrenshersteller und weitere beteiligte Institutionen unterrichten. Zudem bat das BMBF die Länder, ihre eigenen Vorschriften zum Betrieb automatisierter Kassenverfahren zu übersenden. Anhand dieser könne das BMF prüfen, inwieweit die Vorgaben des Bundes analog erfüllt seien.

In der jährlichen Sitzung der Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung forderte das BMBF die Länder im Oktober 2020 auf, Vorkehrungen für die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zu treffen. Dazu legte es folgende Umsetzungsschritte fest:

- Zur Ausdifferenzierung des Meldeverfahrens für offene Forderungen erbitte das BMBF die Meldungen der Länder bis zum 15. Januar 2021.
- Die Neuveranschlagung der BAföG-Mittel sei in Kapitel 3002 Titel 681 50 und 681 51 vorzunehmen.
- Die Länder hätten zu prüfen, inwiefern ihre IT-Verfahren an die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes angepasst werden müssten.
- Das BMBF müsse prüfen, ob für eine Nutzung des ZÜV gesetzgeberischer Anpassungsbedarf bestehe.

→ Zur weiteren Detailplanung und Information der Länder werde sich das BMBF mit dem BMF über weitere Schritte austauschen.

Die Länder sollten dem BMBF bis Mitte Januar 2021 die Herausforderungen für eine Anbindung an die Haushaltsverfahren des Bundes darlegen, damit das BMBF diese in den vom Ausschuss zum 1. März 2021 geforderten Bericht einfließen lassen könne.

Da das BMBF einige Fragen der Länder nicht beantworten konnte, schlug es im Januar 2021 dem BMF einen gemeinsamen Termin mit den Ländern, dem Zentralen Finanzwesen des Bundes (ZFB) und der Bundeskasse vor.

Die geforderte Neuveranschlagung der BAföG-Mittel nahm das BMBF für das Haushaltsjahr 2021 vor, um damit die Grundlage für eine Bewirtschaftung der BAföG-Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes zu schaffen. Seitdem werden die Mittel in Kapitel 3002 bei den Titeln 681 50 und 681 51 als Renten, Unterstützungsleistungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen veranschlagt. Allerdings können die Länder diese Titel in der Praxis nicht bewirtschaften, solange ihre BAföG-Fachverfahren nicht über eine elektronische Schnittstelle an die Haushaltsverfahren des Bundes angeschlossen sind.

2.3 Beiträge des BMF

Das BMBF bat das BMF Anfang Juli 2020, ihm Ansprechpartner zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zu nennen. Dieser Bitte kam das BMF Anfang August 2020 nach. Auch zu dem gemeinsamen Termin mit den Ländern stehe es gerne zur Verfügung.

Um das Veranschlagungsproblem im Bundeshaushalt zu lösen, behielt das BMF ab dem Haushaltsjahr 2021 auch die alten Titel bei und richtete eine Deckungsfähigkeit mit den neuen Titeln ein.

2.4 Erster Fortschrittsbericht vom Februar 2021

Bericht des BMBF

Im Bericht an den Ausschuss vom 25. Februar 2021 erläuterte das BMBF insbesondere Folgendes:

→ Es habe in Abstimmung mit den Ländern mit dem Konzept zur Umsetzung der Beschlüsse des Ausschusses begonnen. Die Kapazitäten der Länder und Fachverfahrenshersteller seien aber durch die Einführung eines bundesweit einheitlichen digitalen Antragsassistenten stark gebunden.

- Viele Fragen, insbesondere zu den finanziellen und personellen Auswirkungen, seien noch nicht ausreichend geklärt. Die länderseitigen Regelungen wichen teilweise erheblich von den bundeseitigen Vorgaben ab. Daher seien die Auswirkungen der anstehenden Prozessänderungen in den Ländern erheblich.
- Die Umstellung stoße in den Ländern auf erhebliche Widerstände. Lediglich vier Länder hätten auf eine Umfrage des BMBF reagiert. Deren Rückmeldungen ließen erkennen, dass noch erheblicher Klärungsbedarf bestehe. Ein Land habe seine Rückmeldung mit dem Landesfinanzministerium abgestimmt und stehe der Anbindung an die Haushaltsverfahren des Bundes offen gegenüber.
- Die einzurichtende Bund-Länder-Arbeitsgruppe solle erstmals im April 2021 tagen.

Zudem wies es darauf hin, dass

- es der Forderung nachgekommen sei, das Meldeverfahren der offenen Forderungen weiter zu optimieren,
- es die Länder im Oktober 2020 aufgefordert habe, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zu beachten,
- die Anwendung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes in den Ländern gesetzlich im BAföG festgehalten werden müsse,
- die BAföG-Mittel jetzt in Kapitel 3002 Titel 681 50 und 681 51 veranschlagt seien.

Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof bemängelte, dass das BMBF mit dem Bericht dem Beschluss des Ausschusses nicht gerecht werde. In seiner Vorbereitung für den Berichterstatter wies er insbesondere darauf hin, dass

- der Bericht weder ein konkretes Umsetzungskonzept noch einen Zeitplan enthalte,
- nicht erkennbar sei, dass das BMBF sich mit Nachdruck dafür eingesetzt habe, die erforderliche Überzeugungsarbeit gegenüber den Ländern zu leisten,
- das BMBF die pauschalen Vorbehalte der Länder im Bericht hätte erläutern oder Lösungswege aufzeigen müssen,
- das BMBF die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt hätte einsetzen müssen.

Zudem wies der Bundesrechnungshof darauf hin, dass das BMBF

- im Berichtszeitraum keine wesentlichen Fortschritte zur Verbesserung der Bundesaufsicht über das Forderungsmanagement erzielt habe und der Forderung nach einer Optimierung des Meldeverfahrens nicht nachgekommen sei,
- als Übergangslösung erstmals für das Haushaltsjahr 2021 die von den Ländern gemeldeten Daten für die Übersicht zu den Einnahmeausfällen an das BMF übermitteln müsse,

→ im Hinblick auf die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes nicht über Appelle an die Länder hinausgekommen sei.

3 Im Dezember 2021 fehlt Umsetzungsplan immer noch

3.1 Zweiter Beschluss des Ausschusses vom März 2021

Der Ausschuss forderte das BMBF im März 2021 auf,

- sich unverzüglich mit den Ländern über die Bewirtschaftung in den Haushaltsverfahren des Bundes einschließlich ZÜV zu verständigen,
- der Forderung nach einem konkreten Umsetzungs- und Zeitplan für die Bewirtschaftung der BAföG-Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes nachzukommen,
- in diesem Plan die möglichst kurzfristige Anbindung der Landesfachverfahren an die Haushaltsverfahren des Bundes und daran anschließend ein Konzept für die Einführung des ZÜV vorzusehen,
- gemeinsam mit dem BMF für die Übergangszeit eine Vereinbarung zu treffen, um erstmals für das Haushaltsjahr 2021 die Meldungen der Länder für die Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes zu nutzen.

Der Ausschuss erwartete einen weiteren Bericht des BMBF zur Umsetzung dieses Beschlusses sowie zu den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und dem in der Folge Veranlassten bis zum 31. Dezember 2021.

3.2 Aktivitäten des BMBF

Die Arbeitsgruppe setzte das BMBF nicht, wie angekündigt, im April 2021 ein. Stattdessen organisierte es eine Informationsveranstaltung. Hieran nahmen Vertreter aus allen Ländern, der Fachverfahrenshersteller, des BMF, des ZFB und der Bundeskasse teil. In der Veranstaltung informierten die Vertreter des Bundes darüber, welche Schritte zur Umsetzung des Beschlusses des Ausschusses erforderlich sind. Das BMBF verwies auf Beratungsangebote des ZFB und der Bundeskasse. Es kündigte an, in den Ländern die Voraussetzungen für die Nutzung der Haushaltsverfahren des Bundes zu erheben. Hierzu fragte es im Mai 2021 unter anderem ab, welche Fachverfahren die Länder einsetzen, welche Stellen die Förderung bewilligen und wie sie die Einnahmen bewirtschaften.

Ende September 2021 teilte das BMBF den Ländern mit, dass das BMF keine rechtlichen Hindernisse für den Zugang der BAföG-bewirtschaftenden Stellen zu den Haushaltsverfahren des Bundes sehe. Es bat die Länder, ihm bis zum 19. November 2021 mitzuteilen, welche Schritte zur Anbindung bei ihnen anstehen und bis wann sie diese umsetzen könnten. Auf dieser Basis wollte es den vom Ausschuss geforderten Zeitplan erarbeiten. Die Länder antworteten, dass noch viele rechtliche und technische Fragen offen seien. Sie erwarteten, dass das BMBF den Prozess koordiniere. Nach Auffassung des BMBF betrafen die offenen Fragen das BMF. Es kündigte daher erneut an, eine Arbeitsgruppe mit diesem und den Ländern einzurichten.

3.3 Beiträge des BMF

Das BMF nahm gemeinsam mit dem ZFB und der Bundeskasse an der Informationsveranstaltung des BMBF im April 2021 teil.

Anfang Juni 2021 teilte es dem BMBF mit, dass aus seiner Sicht die im Jahr 2015 zwischen Bund und Ländern abgestimmte Verwaltungsvorschrift Nummer 1.9 zu § 34 Bundeshaushaltsordnung gelte. Die Länder seien damit verpflichtet, für die Mitteilung der verfahrensnotwendigen Daten an die Kassen des Bundes die vorgeschriebenen Vordrucke und Schnittstellen zu verwenden. Mit der Umgruppierung der BAföG-Mittel habe das BMBF dafür gesorgt, dass die Länder die BAföG-Mittel künftig unmittelbar aus dem Bundeshaushalt bewirtschaften könnten. Damit sei verbunden, dass die Länder die BAföG-Mittel über ihre Fachverfahren an die Bundeskasse zur Auszahlung anordnen. Die Fachverfahren der Länder müssten deshalb direkt über eine Schnittstelle an die Haushaltsverfahren des Bundes angebunden werden und unterlägen damit den Anforderungen des Bundes an die Kassensicherheit von IT-Verfahren. Mit der Auszahlung über die Bundeskasse sei auch die Erhebung der Einnahmen aus Rückforderungen unberechtigter BAföG-Zahlungen über die Bundeskassen verbunden.

Mitte September 2021 forderte das BMF das BMBF auf, mit den Ländern einen Zeitplan für die Umstellung pro Land zu erarbeiten.

3.4 Zweiter Fortschrittsbericht vom Dezember 2021

Bericht des BMBF

In seinem Bericht an den Ausschuss vom 22. Dezember 2021 verwies das BMBF u. a. auf die Neuveranschlagung der Mittel im Bundeshaushalt und die Informationsveranstaltung im April 2021. Zudem führte es insbesondere Folgendes aus:

- Die Länder hätten sich übereinstimmend für eine elektronische Schnittstelle zu den Fachverfahren ausgesprochen. Diese sei grundsätzlich möglich. Offene Fragen der Länder sollten nun in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe geklärt werden.
- Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe werde sich in einem ersten Schritt mit der Schnittstelle zu den Haushaltsverfahren des Bundes befassen und einen konkreten Umsetzungs- und Zeitplan für die Anbindung der einzelnen Landesfachverfahren erarbeiten. Ziel des BMBF sei es, die Umstellung des Auszahlungs- und Einzahlungsverfahrens möglichst bis zum Haushaltsjahr 2024 zu vollenden.
- Um die Sollstellung von Forderungen länderübergreifend zu vereinheitlichen habe das BMBF zudem eine weitere Arbeitsgruppe mit den Ländern eingesetzt.
- Die Meldungen der Länder werde das BMBF für das Jahr 2021 für die Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes nutzen.

Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof stellte zu diesem Bericht fest, dass das BMBF

- sich inzwischen grundsätzlich mit den Ländern über die Bewirtschaftung der BAFöG-Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes einschließlich ZÜV und zur Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes verständigt habe,
- erste vorbereitende Schritte zur Umsetzung des Beschlusses ergriffen und in zwei Abfragen allgemeine Vorfragen geklärt habe und
- der Forderung nach einer Übergangslösung für die Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes für das abgelaufene Haushaltsjahr nachkommen wolle.

Gleichzeitig stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMBF

- seit dem ersten Beschluss des Ausschusses im März 2020 viel Zeit habe verstreichen lassen, bis es mit Maßnahmen zur Umsetzung begonnen habe und
- den geforderten konkreten Umsetzungs- und Zeitplan erneut nicht vorgelegt habe, sondern erst in der noch zu gründenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeiten wolle.

Aufgrund des fehlenden Umsetzungs- und Zeitplans bezweifelte der Bundesrechnungshof, dass die Umstellung des Auszahlungs- und Einzahlungsverfahrens – wie angekündigt – bis zum Haushaltsjahr 2024 realistisch sei. Er wies darauf hin, dass hierzu die Initiative und eine enge Begleitung durch das BMBF erforderlich seien.

4 Im März 2023 verspricht BMBF Umstellung für das Jahr 2024

4.1 Dritter Beschluss des Ausschusses vom Februar 2022

Im Beschluss vom Februar 2022 forderte der Ausschuss das BMBF auf,

- die Umsetzungsprozesse in den Ländern konsequent zu unterstützen,
- umgehend die Bund-Länder-Arbeitsgruppe einzusetzen,
- einen regelmäßigen Austausch aller Beteiligten sicherzustellen,
- den Ländern gemeinsam mit den für die Haushaltsverfahren des Bundes zuständigen Stellen Hilfestellungen bei Umsetzungsfragen zu bieten und
- zügig einen konkreten Umsetzungs- und Zeitplan für die Anbindung an die Haushaltsverfahren des Bundes zu erarbeiten. Dieser Plan sollte die möglichst kurzfristige Anbindung der Länder über eine elektronische Schnittstelle, die möglichst zeitnah daran anschließende Einführung des ZÜV und die möglichst umgehende Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes vorsehen.

Der Ausschuss erwartete einen weiteren Bericht des BMBF zu den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und dem in der Folge Veranlassten bis zum 31. März 2023.

4.2 Aktivitäten des BMBF

Das BMBF sah für das Jahr 2022 bis zu fünf Sitzungen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe vor. Anschließend sollten die Länder bis Mitte Februar 2023 Beiträge für den geforderten Bericht an den Ausschuss zuliefern. Die erste und einzige Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe fand im April 2022 statt.

Im Mai 2022 plante das BMBF, die Auszahlung in einigen Ländern bereits im Jahr 2023 umzustellen, da der politische Schaden für das BMBF ansonsten stetig zunehme. Im Oktober 2022 wies es die Länder erneut auf den zum 31. März 2023 fälligen Bericht an den Ausschuss hin. Sie sollten Vorbereitungen dafür treffen und ihre Maßnahmen dokumentieren. Das BMBF sei weiterhin dabei, den künftigen Auszahlungsprozess mit dem BMF, der Bundeskasse und der Kreditanstalt für Wiederaufbau abzustimmen.

In der jährlichen Sitzung der Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung im Oktober 2022 berichtete das BMBF, dass es zum künftigen Bewirtschaftungsprozess ein vorläufiges Ergebnis gebe. Dieses solle im Jahr 2023 mit einem oder zwei Pilotländern erprobt werden. Das BMBF kündigte an, die Länder zum Jahresende 2022 zu einem weiteren Termin einzuladen. Dieser Termin fand nicht statt.

Stattdessen gab es zwischen Oktober 2022 und April 2023 weiteren Schriftverkehr zwischen dem BMBF und dem BMF, um den künftigen Auszahlungsprozess zu konkretisieren.

Im März 2023 informierte das BMBF seinen parlamentarischen Staatssekretär, dass sich die Erörterungen mit den Ländern zu Beginn sehr schwierig gestaltet hätten, nun aber ein Einvernehmen erzielt worden sei. Mehrere Faktoren hätten den Zeitplan ausgebremst, darunter der Krieg in der Ukraine.

4.3 Beiträge des BMF

Anfang März 2022 teilte das BMF dem BMBF mit, dass den Ländern ein grundsätzliches Verständnis für die geplante Anbindung an die Haushaltsverfahren des Bundes fehle. Es schlug daher vor, die Fragen der Länder in Präsenzterminen zu klären. Das BMBF griff diesen Vorschlag auf, es wollte „möglichst in monatlichen Sitzungen mit den Ländern auf eine zügige Umsetzung des Beschlusses hinwirken“.

Das BMF nahm an der ersten und einzigen Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe im April 2022 gemeinsam mit dem ZFB und der Bundeskasse teil. In dieser stellte das BMF die Grundlagen des Kassenrechts vor und wies darauf hin, dass es zwar für kassenrechtliche Fragen, nicht aber für die Organisation des gesamten Umstellungsprozesses zuständig sei.

Die Bundeskasse erläuterte die Haushaltsverfahren des Bundes einschließlich ZÜV. Das BMBF wies ergänzend darauf hin, dass sich der Prozess nicht wesentlich vom bisherigen mit den Landesverfahren unterscheide. Mit den Ländern wurde Einvernehmen erzielt, in einem ersten Schritt die Auszahlung umzustellen und anschließend die Rück-einnahmen sowie das Forderungsmanagement. Das BMBF kündigte an, den künftigen Prozess für die Auszahlung vorzulegen und mit den Ländern zu beraten.

Im Nachgang zur Arbeitsgruppensitzung wies das BMF das BMBF nochmals schriftlich darauf hin, dass es nur für die kassenrechtlichen Fragen sowie die technische Anbindung an die Bundeskasse zuständig sei. Für den Vollzug aller Einnahmen und Ausgaben im Einzelplan 30 sei das BMBF zuständig. Es habe die Rechts- und Fachaufsicht für die Auftragsverwaltung der Länder zum Vollzug des BAföG. Dies solle es gegenüber den Ländern klarstellen, ansonsten könne das BMF aufgrund falscher Erwartungshaltungen nicht weiter unterstützen.

Zudem stellte das BMF fest, dass das BMBF das Protokoll zur Bund-Länder-Arbeitsgruppe und den Bericht an den Ausschuss vom Dezember 2021 weder mit ihm noch mit der Bundeskasse abgestimmt habe.

4.4 Dritter Fortschrittsbericht vom März 2023

Bericht des BMBF

In seinem Bericht vom 30. März 2023 an den Ausschuss wies das BMBF auf die Einsetzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe hin. Ergänzend dazu habe es mit dem BMF, der Bundeskasse und dem ZFB Workshops für die Länder durchgeführt. Zudem teilte es insbesondere Folgendes mit:

- Die Länder seien vom BMBF auf die Erfüllung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes hingewiesen worden. Einige Länder sähen noch Klärungsbedarf zu den Unterschieden zwischen den bundes- und den länderseitigen Regelungen und wünschten sich hier noch mehr Unterstützung und Beratung durch den Bund.
- Vorarbeiten zur Umstellung der Dokumentationen seien im BMBF bereits geleistet worden und sollten bis Ende des 2. Quartals 2023 finalisiert werden. Die Kapazitäten zur weiteren Ausarbeitung seien nach dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine zunächst größtenteils anderweitig gebunden gewesen (insbesondere durch die Umsetzung der Heizkostenzuschüsse für Studierende).
- Das BMBF und die Länder hätten sich darauf verständigt, als ersten Schritt die Auszahlung der BAföG-Mittel umzustellen. Damit würden künftig die BAföG-Mittel den Ländern nicht mehr als Zuweisungen zur Verfügung gestellt, sondern direkt durch die Bundeskasse an die Geförderten ausgezahlt.
- Da das für das Studierenden-BAföG aufgewendete Staatsdarlehen nicht im Bundeshaushalt veranschlagt werde, sollten gemeinsam mit dem BMF die weiteren Schritte des neuen Auszahlungsprozesses besprochen und den Ländern vorgestellt werden.

Das BMBF plante,

- bis Ende April 2023 ein Gespräch mit dem BMF zur angepassten Auszahlung und den weiteren Prozessschritten zu führen,
- im Mai 2023 eine weitere Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Klärung noch offener Fragen zu veranstalten,
- im Jahr 2024 die Auszahlung in den Ländern umzustellen – inklusive vorgeschaltetem Pilotverfahren in ein bis zwei Ländern,
- ab dem zweiten Halbjahr 2024 die Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf die Umstellung des Forderungsmanagements (ZÜV) zu fokussieren.

Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ließ der Bericht des BMBF vom 30. März 2023 erstmals konkrete Aktivitäten erkennen und enthielt den mehrfach geforderten Umsetzungs- und Zeitplan. Der Bericht nannte zwar weiterhin kein Datum

für die vollständige Umstellung (einschließlich ZÜV) und beschrieb auch nicht die in den Ländern noch erforderlichen Maßnahmen. Die dem Bericht beigefügten Hinweise zu den Rückmeldungen einiger Länder deuteten aber darauf hin, dass die mit der Umstellung verbundenen Probleme weniger umfangreich waren, als das BMBF zunächst angenommen hatte. Auch Erkenntnisse aus mehreren Prüfungen des Bundesrechnungshofes in den Ländern ließen keine unüberwindbaren Probleme erkennen.

Der Bundesrechnungshof ging daher davon aus, dass das BMBF gemeinsam mit dem BMF zügig geeignete Lösungen für noch offene Fragen finden werde. Dass das BMBF seinen Bericht an den Ausschuss nicht mit dem BMF abgestimmt hatte sowie bereits bestehende Differenzen zwischen den beiden Bundesministerien (siehe Textziffer 5.3), waren ihm zum damaligen Zeitpunkt nicht bekannt.

5 Ende 2024 ist Umstellung noch immer nicht in Sicht – BMBF stellt Aktivitäten ein

5.1 Vierter Beschluss des Ausschusses vom Juni 2023

Der Ausschuss beschloss im Juni 2023, dass das BMBF die für das Jahr 2024 angekündigten Auszahlungen über die Haushaltsverfahren des Bundes gemeinsam mit den Ländern termingerecht umsetzen und einen Umsetzungs- und Zeitplan für die Nutzung des ZÜV erstellen muss. Zudem sollte es zum 31. Dezember 2024 erneut berichten.

Das BMBF hatte im Berichterstattegespräch die Umstellung der Mittelbewirtschaftung für das Jahr 2024 noch einmal verbindlich zugesagt. Der Ausschuss entsprach daher seinem Wunsch, den nächsten Bericht nur noch an den Bundesrechnungshof richten zu müssen.

5.2 Aktivitäten des BMBF im zweiten Halbjahr 2023

Am 2. August 2023 diskutierte das BMBF die Umstellung der Bewirtschaftung mit dem BMF. Das Gespräch führte seinen Aufzeichnungen zufolge zu keinem Fortschritt in der Sache. Im Nachgang ließ sich das Fachreferat vom Haushaltsreferat des BMBF die Verfahrensrichtlinie für die Nutzung der elektronischen Schnittstellen zum automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (VerfRiBeS-HKR) übersenden.

Das BMBF lud die Länder und die Fachverfahrenshersteller zu zwei Sitzungen im September 2023 ein. Es bat die Länder, zur Sitzung über ihren aktuellen Sachstand zu berichten und zu prüfen, ob sie für eine Pilotierung ab dem Frühjahr 2024 in Betracht kämen. Ziel sei es, alle Länder bis Anfang 2025 an die Haushaltsverfahren des Bundes anzuschließen. Die Nutzung des ZÜV solle sich daran anschließen. Im Nachgang zur Sitzung stellte das BMBF intern fest, dass man „irgendeine Idee vom künftigen Prozess entwickeln“ müsse, da die Länder vom BMBF „die Vorgabe der Marschroute einfordern“ würden.

In der jährlichen Sitzung der Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung Anfang November 2023 thematisierte das BMBF erneut den Beschluss des Ausschusses. Es führte aus, dass sich die Länder aufgrund der vorliegenden Informationen nicht in der Lage sähen, die Umstellung anzugehen. Die in den Sitzungen im September 2023 aufgeworfenen Fragen und Probleme hätten deutlich gemacht, dass es sich um einen höchst komplexen Prozess handle, der durch unterschiedliche Akteure auch auf Bundesseite begleitet werden müsse. Das BMBF sehe sich in der Pflicht, die Umstellung koordinierend zu begleiten. Die an der Sitzung teilnehmenden Vertreter des Bundesrechnungshofes sahen keine grundsätzlichen Umsetzungshindernisse. Im Ergebnis kündigte das BMBF an, zeitnah mit dem Bundesrechnungshof über die weitere Umsetzung des Beschlusses zu beraten.

Am Tag nach der Sitzung bat das BMBF die Länder und die Fachverfahrenshersteller, ihre Probleme bei der Umstellung nochmals detailliert darzulegen, um eine Modifizierung des Beschlusses im Sinne der Länder erreichen zu können. Neun Länder kamen dieser Bitte nach. Davon führten drei keine eigenen Argumente an, sondern schlossen sich lediglich den Ausführungen anderer Länder an. Das BMBF bewertete die Rückmeldungen nicht und ließ auch keine Versuche erkennen, die vorgetragenen Probleme zu lösen. Es nutzte die Abfrage nur, um den Bundesrechnungshof pauschal auf die Vorbehalte der Länder hinzuweisen (siehe Textziffern 5.4 und 5.5).

5.3 Differenzen mit dem BMF

Das BMF teilte dem BMBF im Juni 2023 mit, dass dessen Bericht vom März 2023 eine Reihe unrichtiger Aussagen enthalte. Es sagte daraufhin weitere für das zweite Halbjahr 2023 geplante Termine mit dem BMBF und den Ländern ab.

Intern stellte es fest, dass das BMBF die Umstellung nicht vorantreibe und keine eigenen Umsetzungsschritte unternehme, obwohl der Ausschuss dies mehrfach eingefordert habe. Besprechungen mit den Ländern fänden ausschließlich im Beisein des BMF bzw. der Bundeskasse statt. Fragen der Länder sammle das BMBF und leite diese unverändert und unstrukturiert an das BMF weiter.

In seinen Aufzeichnungen zu dem Gespräch mit dem BMBF vom 2. August 2023 stellte das BMF fest, es habe „wie erwartet fast ergebnislos geendet“. Am 10. August 2023 übersandte es dem BMBF eine überarbeitete Prozessbeschreibung. Es wies darauf hin, dass es damit alles zu den weiteren Arbeitsschritten zur Umsetzung der Beschlüsse mitgeteilt habe. Für konkrete Fragen der Länder stünden das ZFB und die Bundeskasse bereit. Die elektronischen Schnittstellen zu den Haushaltsverfahren des Bundes seien in der VerRiBeS-HKR beschrieben.

Anfang November 2023 wies das für das Kassenrecht zuständige Referat im BMF in einem hausinternen E-Mail-Schriftwechsel darauf hin, dass die aktuell bestehenden Probleme normal seien und schrittweise geklärt werden müssten. Das BMBF tue alles, um den Prozess zu verzögern. Man habe sich daher „komplett rausgezogen und auch die Bundeskasse angewiesen, die Einladungen des BMBF abzulehnen“.

5.4 Aktivitäten des BMBF im Jahr 2024

Mit Schreiben vom 12. März 2024 bat das BMBF den Bundesrechnungshof darum, das weitere Verfahren in einem Gespräch zu erörtern. Es teilte mit, dass sich die Länder nicht in der Lage sähen, die BAföG-Mittel zeitnah über die Haushaltsverfahren des Bundes zu bewirtschaften. Sie hätten grundsätzlich die Frage gestellt, ob die Umstellung nicht als unverhältnismäßig anzusehen sei.

Die Hinweise der Länder auf fehlende Kapazitäten angesichts anderer, als prioritär eingeordneter Digitalisierungsprojekte könne das BMBF nicht im Einzelnen bewerten, diesbezügliche Sorgen aber nachvollziehen. Das BMBF wollte daher mit dem Bundesrechnungshof „eine gemeinsame Lösung finden, die sowohl den bestehenden Vorgaben gerecht werde, aber auch die berechtigten Interessen der Länder ausreichend berücksichtige“.

Der Bundesrechnungshof wies das BMBF mit Schreiben vom 26. März 2024 darauf hin, dass der Beschluss des Ausschusses eindeutig sei und keine Interpretationsspielräume zulasse. Der Vorstoß des BMBF stehe zudem im Widerspruch zu dessen Zusagen vom Sommer 2023. Die vom BMBF vorgetragenen Vorbehalte der Länder bewertete der Bundesrechnungshof als pauschal und daher in weiten Teilen nicht nachvollziehbar. Sie erinnerten ihn zudem stark an den Beginn der Diskussionen im Jahr 2020, vor dem ersten Beschluss des Ausschusses. Da das BMBF sich von den Vorbehalten der Länder nicht distanzierte, musste der Bundesrechnungshof davon ausgehen, dass es den eindeutigen Beschluss des Ausschusses nachträglich in Frage stellen und nicht mehr umsetzen wollte. Angesichts dessen sah er keine geeignete Grundlage für ein gemeinsames Gespräch und forderte das BMBF auf, den Beschluss gemeinsam mit den Ländern endlich umzusetzen.

In einer Staatssekretärsvorlage vom Juni 2024 schlug das zuständige Fachreferat im BMBF vor, ein Gespräch mit dem für das BMBF zuständigen Berichterstatter im Ausschuss zu suchen, um die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Beschlusses darzulegen. Das Fachreferat sehe derzeit keine Möglichkeiten, den Druck auf die Länder zu verstärken und diese zu einer möglichst zeitnahen Umstellung zu bewegen. Es habe bereits in mehreren Sitzungen mit den Ländern auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Beschluss des Ausschusses umzusetzen. Zudem habe es mehrere Austausche sowie Informationsveranstaltungen organisiert, ohne wirkliche Fortschritte zu erzielen. Die Umsetzung des Beschlusses sei zumindest in naher und mittlerer Zukunft unmöglich.

Mit seiner Zusage, die Länder bis zum Jahr 2024 an die Haushaltsverfahren des Bundes anzubinden, habe das BMBF erreicht, dass es nur noch an den Bundesrechnungshof berichten müsse. Falls sich das Gespräch mit dem Berichterstatter als nicht zielführend herausstelle, bestehe ggf. auf Leitungsebene die Möglichkeit, die Länder zu einer zügigen Anbindung anzuhalten und einen Zeitplan zu erarbeiten. So könne der Bericht an den Bundesrechnungshof neben der Verzögerung einen realistischen Zeitplan enthalten. Auf die angemessene Einbindung des BMF in diesem Prozess müsse geachtet werden, da man es weiterhin für den Umstellungsprozess benötige.

Seinen Bericht an den Bundesrechnungshof vom Dezember 2024 (siehe Textziffer 5.5) übersandte das BMBF dem BMF nicht. Auch bei seinem Schreiben vom März 2024 an den Bundesrechnungshof hatte es dieses nicht beteiligt.

Die vom BMBF bereitgestellten Unterlagen lassen nach dem Jahresende 2024 keine weiteren Aktivitäten mehr erkennen, die Beschlüsse des Ausschusses umzusetzen.

5.5 Vierter Fortschrittsbericht vom Dezember 2024

In seinem Bericht an den Bundesrechnungshof vom 30. Dezember 2024 teilte das BMBF mit, dass es den Zeitplan nicht habe einhalten können. Es verwies dabei auch auf sein Schreiben vom 12. März 2024. Den Umstellungsprozess habe es dennoch fortgeführt. Das Wiederaufgreifen der Gespräche mit den Ländern Anfang November 2024 habe aber zu keinen greifbaren weiteren Schritten geführt.

Das BMBF sei auf die aktive Mitwirkung weiterer Akteure mit umfassender Expertise zum Kassenwesen angewiesen. Die Einwände der Länder zu fehlenden Kapazitäten könne es zwar nicht im Einzelnen bewerten, aber nachvollziehen. Wie es weiter vorgehen wolle, um den Beschluss des Ausschusses umzusetzen, erläuterte das BMBF nicht.

5.6 Auswertung zu den Vorbehalten der Länder

Bei seiner Prüfung im Jahr 2025 wertete der Bundesrechnungshof die Rückmeldungen der Länder vom Jahresende 2023 aus. Die Auswertung ergab insbesondere Folgendes:

- Acht von neun Ländern wiesen allgemein darauf hin, dass der Umstellungsprozess sehr komplex sei und erhebliche Finanz- und Personalaufwände erfordere. Die Aufwände quantifizierten sie nicht. Sechs dieser Länder teilten mit, der konkrete Mehraufwand lasse sich mit den vorliegenden Informationen nicht abschätzen. Fünf dieser Länder unterstrichen zusätzlich, dass sich die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen durch weltweite Krisen verändert hätten. Auch hierzu machten sie keine weiteren Angaben.
- Sieben Länder verwiesen auf eine Kostenschätzung eines Fachverfahrensherstellers vom November 2023. Dieser stellt für elf Länder das BAföG-Fachverfahren bereit. Er gab als „grobe Annahme“ Umstellungskosten für alle elf Länder von 4,2 Mio. Euro einmalig und rund 1 Mio. Euro jährlich an. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass ihm die technischen Details der Schnittstellen zu den Haushaltsverfahren des Bundes nicht bekannt seien.
- Sieben Länder machten geltend, dass durch andere IT-Projekte (z. B. den Ausbau von BAföG Digital, die Entwicklung und Einführung einer bundesweit austauschbaren E-Akte und die digitale Bescheidzustellung) Mehraufwand und Verzögerungen entstünden. Entsprechende Vorbehalte hatte das BMBF bereits vor der ersten Behandlung im Ausschuss im März 2020 vorgetragen.
- Sieben Länder behaupteten, dass z. B. der Anschluss an die Haushaltsverfahren des Bundes weiterhin ungeklärt sei. Das ZFB hatte diese Frage bereits im Jahr 2020 grundsätzlich beantwortet (siehe Textziffer 3.4).
- Fünf Länder bemängelten, dass die Bundeskasse Fragen nicht hätte beantworten können, da sie über keine ausreichenden Kenntnisse der BAföG-Zahlverfahren verfüge.
- Zwei Länder wiesen darauf hin, dass ihre Landeskassen für das Vollstreckungsverfahren zuständig seien. Es müsse daher geklärt werden, wie künftig offene Forderungen aus dem ZÜV zur Vollstreckung wieder an die Länder zurückgegeben werden könnten.

Wie das BMBF die von den Ländern aufgezeigten Probleme bewertete, ging aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervor. Sie enthielten auch keine Hinweise auf Versuche, diese zu lösen.

Der Bundesrechnungshof hält die Probleme – auch aufgrund eigener Prüfungserkenntnisse in den Ländern – für grundsätzlich lösbar. Auch das BMF bewertete sie als „normal“ (siehe Textziffer 5.3).

6 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält das Vorgehen des BMBF für nicht hinnehmbar. Es ist seiner Rolle im Umstellungsprozess nicht gerecht geworden und hat auch Zweifel aufkommen lassen, ob es die Beschlüsse des Ausschusses tatsächlich umsetzen möchte.

Die Auswertungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass das BMBF die Umsetzung des Beschlusses jahrelang verschleppt hat. Zu Beginn ließ es ein Jahr fast tatenlos verstreichen, erst danach nahmen zumindest seine Planungen ein wenig Fahrt auf. Mit nur einer Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe blieben seine Aktivitäten aber erheblich hinter den Plänen zurück. Es gelang ihm zwar, das BMF einzubinden. Allerdings hatte auch dieses offenbar schon früh den Eindruck, dass das BMBF seine Koordinierungsaufgaben im Umstellungsprozess nicht angemessen wahrnahm.

Das BMBF hat bis zuletzt offenbar nicht erkannt, dass es die Umstellung, auch fachlich, eng begleiten muss. Es ist ihm nicht gelungen, die dafür notwendigen Arbeiten maßgeblich voranzubringen. Durch sein Selbstverständnis, nur ein Vermittler zwischen den Ländern und dem BMF zu sein, hat es auf beiden Seiten für Unmut gesorgt und die Akzeptanz und damit die Umsetzung der Beschlüsse verhindert.

Sein Bericht an den Bundesrechnungshof vom 30. Dezember 2024 zeigte, dass das BMBF die Zusagen aus seinem Bericht vom März 2023 in keiner Weise eingehalten hat. Vielmehr hat es seit dem zweiten Halbjahr 2023 erneut nur die Vorbehalte der Länder vorgetragen und keine echten Bemühungen erkennen lassen, die offenen Fragen zu klären. Stattdessen, hat es sich bemüht, die Beschlüsse des Ausschusses aufzuweichen oder abzuwenden.

Die Antworten der Länder auf die Abfragen des BMBF zeigen, dass dort und bei den Fachverfahrensherstellern noch Ende 2023 grundlegende Informationen über konkrete Anforderungen im Umstellungsprozess fehlten. Dies galt z. B. für die Schnittstellenbeschreibungen, um die sich das Fachreferat im BMBF erst Anfang August 2023 kümmerte. Auch deshalb liegt bisher offenbar keine valide Schätzung zu den Umstellungskosten vor.

Der Bundesrechnungshof geht zwar davon aus, dass Besonderheiten der Bewirtschaftungsprozesse in einigen Ländern ein besonderes Augenmerk und ggf. individuelle Lösungsansätze für einzelne Fragestellungen erfordern. Gleichzeitig gibt er zu bedenken, dass 11 der 16 Länder das gleiche BAföG-Fachverfahren einsetzen. Dieses ist bisher über elektronische Schnittstellen an elf Landeskassen angeschlossen. Künftig wird für diese Länder nur noch eine einheitliche Schnittstelle zur Bundeskasse erforderlich sein.

Dass es auch andere prioritäre IT-Projekte in den Ländern gibt, erkennt der Bundesrechnungshof grundsätzlich an. Dies darf aber einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Bundesmittel nicht im Wege stehen. Zudem werden die Projekte – z. B. das zentrale Antragsportal BAföG Digital – regelmäßig nach dem „Einer für Alle“-Prinzip von einem Land entwickelt und den weiteren Ländern zur Verfügung gestellt. Sie dürften daher nicht alle Länder personell gleichermaßen stark belasten.

Im Übrigen haben die Länder seinerzeit im Bundesrat zugestimmt, dass der Bund die Finanzierung des BAföG ab dem Jahr 2015 vollständig übernimmt. Damit haben sie neben der jährlichen Entlastung von rund 1 Mrd. Euro, indirekt auch eine Änderung der Bewirtschaftungsprozesse in Kauf genommen. Da der Bund das BAföG zu 100 % finanziert, sollte er sich selbst einen angemessenen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen sowie die offenen Forderungen aus dem BAföG-Vollzug verschaffen können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Länder keine Anreize mehr haben, ein effektives Forderungsmanagement zu betreiben, da sie die Einnahmen vollständig an den Bund abführen müssen.

Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für geboten, die BAföG-Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes zu bewirtschaften. Er erwartet, dass sich das BMFTR nun mit Nachdruck für die Umstellung einsetzt, um eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der BAföG-Mittel zu gewährleisten.

7 Stellungnahme des BMFTR

Das BMFTR nahm mit Schreiben vom 9. Januar 2026 zum Berichtsentwurf Stellung. Es bekenne sich ausdrücklich zu dem Ziel, Transparenz und Ordnungsmäßigkeit bei der Bewirtschaftung von Bundesmitteln sicherzustellen. Daher habe es in der Vergangenheit auch zugesagt, die Forderung des Ausschusses nach einer Anbindung der Länder an die Haushaltsverfahren des Bundes umzusetzen.

Die bei den Umsetzungsarbeiten gewonnenen neuen Erkenntnisse zwängen das BMFTR jedoch zu einer Neubewertung. Die Analysen und Abstimmungsgespräche der Jahre 2023 und 2024 hätten gezeigt, dass die ursprüngliche Annahme zur Machbarkeit nicht aufrechterhalten werden könne, ohne die Funktionsfähigkeit des BAföG-Vollzugs nachhaltig zu gefährden oder wichtige Digitalisierungsvorhaben im BAföG auszusetzen. Im Dialog mit den Ländern und den Fachverfahrensherstellern habe sich gezeigt, dass die heterogene IT-Landschaft eine zentrale Anbindung nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand zulasse.

Das BMFTR priorisiere die Stabilität der Leistungsgewährung und die Digitalisierung und Entbürokratisierung der Antragstellung („BAföG Digital“) und der Antragsbearbeitung (E-Akte, digitaler Rückkanal, Registermodernisierung). Eine parallele Großreform der technischen Abwicklungsinfrastruktur würde Ressourcen in den Ländern und auch beim Bund binden, die dann für diese vorrangigen Ziele fehlen würden.

Das weiterentwickelte Berichtswesen gewährleiste inzwischen die notwendige Steuerungsinformation über den Mittelabfluss. Sollten im Einzelfall vertiefte Informationen erforderlich sein, etwa zum Stand offener Forderungen, könne der Bund diese Daten jederzeit bei den Ländern abfragen. Der Mehrwert eines direkten technischen Durchgriffs auf Einzelbuchungsdaten sei im Verhältnis zum Aufwand als gering zu bewerten. Daher sei ein technischer Systemwechsel zur Sicherstellung der Transparenz nicht erforderlich.

Das BMFTR habe im Jahr 2020 die Beschlüsse des Ausschusses aufgegriffen und in der Absicht gehandelt, diese umzusetzen. Gemeinsam mit dem BMF, der Bundeskasse und den Ländern seien vorbereitende Schritte eingeleitet worden. Erst dabei sei das volle Ausmaß der technischen Inkompatibilitäten und der organisatorischen Herausforderungen in den Ländern sichtbar geworden. Verzögerungen seien daher nicht als fehlende Umsetzungsbereitschaft zu werten, sondern als Ergebnis eines notwendigen Realitätschecks. Die Komplexität der Fach- und Kassenverfahren der Länder habe sich als deutlich höher erwiesen als zum Zeitpunkt der Beschlussfassung angenommen.

Einen belastbaren Umsetzungsplan habe das BMFTR aufgrund notwendiger Vorprüfungen (Anbindungsmodell, ZÜV-Integration, IT-Sicherheit) zunächst nicht vorlegen können. Durch die Vorprüfungen habe es vermeiden wollen, dass sich fixierte Zeitpläne in der Praxis als nicht haltbar erweisen.

Im März 2023 habe das BMFTR angenommen, dass die verbleibenden technischen Fragen zügig lösbar seien. Nach Vorlage der angepassten und mit dem BMF abgestimmten Auszahlungsskizze im Sommer 2023 und den darauffolgenden Gesprächen mit den Ländern im September 2023 habe es jedoch erkennen müssen, dass die operative Umsetzung in den Ländern nicht wie geplant möglich sei. In der Sitzung der Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung im November 2023 hätten die Länder bestätigt, dass die Anbindung an die Haushaltsverfahren des Bundes funktionierende Prozesse zerschlagen würde.

Das BMFTR sei daraufhin im März 2024 auf den Bundesrechnungshof zugegangen, um angesichts dieser neuen Bewertung das Gespräch über das weitere Vorgehen zu suchen. Diese Bitte sei jedoch abschlägig beantwortet worden. In dem vom Ausschuss geforderten Bericht zum 31. Dezember 2024 an den Bundesrechnungshof habe das BMFTR dargelegt, dass es die Ziele für das Jahr 2024 nicht habe erreichen können.

Das BMFTR respektiere das Budgetrecht und die Beschlusslage des Parlaments uneingeschränkt. Gleichwohl gebiete die Verantwortung der Exekutive für den gesetzeskonformen Vollzug, auf die faktische Unmöglichkeit der zügigen Umsetzung unter den gegebenen Rahmenbedingungen hinzuweisen.

Die fachliche Expertise des BMF und der Bundeskasse sei – entgegen den Vorwürfen des Bundesrechnungshofes – in allen Phasen, in denen eine technische Umsetzung operativ planbar erschien, intensiv genutzt worden. Dies gelte z. B. für die gemeinsame Finalisierung der Prozessbeschreibung zur Auszahlung im August 2023.

Im Jahr 2024 seien die Abstimmungen nicht in gleicher Dichte fortgeführt worden, da die IT-Ressourcen der Länder durch die gesetzlich vorgeschriebene Einführung der Studienstarthilfe sowie der E-Akte vollständig gebunden gewesen seien. Ein paralleles Erzwingen der Migration hätte unkalkulierbare Risiken für die Pünktlichkeit und Richtigkeit der laufenden BAföG-Zahlungen verursacht. Es habe der Verantwortung des BMFTR für einen ordnungsgemäßen Vollzug entsprochen, in dieser Situation keine Ressourcen für theoretische Detailabstimmungen mit dem BMF zu binden.

Zudem habe sich die neue Bundesregierung ambitionierte Ziele beim Abbau bürokratischer Lasten und einer stärkeren Digitalisierung gesetzt. Ein starres Festhalten an den Beschlüssen des Ausschusses aus der vergangenen Legislaturperiode würde diese Ziele konterkarieren. Die geforderte Systemumstellung führe zu einem massiven administrativen Mehraufwand und einer Bindung von finanziellen und personellen Kapazitäten bei Bund und Ländern. Gleichzeitig verspreche sie nicht mehr Transparenz als das bereits etablierte und ggf. noch auszubauende Informationsmanagement zwischen dem BMFTR und den Ländern.

Das BMFTR setze die technischen Arbeiten daher nicht aus Missachtung der Beschlusslage aus, sondern aufgrund der tatsächlich eingeschränkten Möglichkeiten und der Priorisierung von Maßnahmen, die den Bürgerinnen und Bürgern direkt zugutekämen.

8 Stellungnahme des BMF

Das BMFTR hatte seine Stellungnahme vom 9. Januar 2026 nicht mit dem BMF abgestimmt, sondern ihm lediglich eine Kopie zur Kenntnis übersandt. Das BMF nahm daher mit Schreiben vom 16. Januar 2026 gesondert zum Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes Stellung.

Es teilte mit, dass es keine Ergänzungen zur Darstellung der Beiträge des BMF und der Bundeskasse habe. Bei seiner Teilnahme an Gesprächen mit den Ländern habe es keine neuen Sachverhalte erfahren, die eine Umstellung auf die Haushaltsverfahren des Bundes erschweren bzw. die Funktionsfähigkeit des BAföG-Vollzugs gefährden könnten.

Die Umstellung erfordere einen einmaligen Sachaufwand in den jeweiligen BAföG-Fachverfahren. Die Schnittstellen seien den zuständigen Stellen der Länder bekannt und würden bereits für den Haushaltsvollzug von Bundesmitteln in den Ländern genutzt.

Weiter sei ein einmaliger Personalaufwand in den Dienststellen der Länder zu erwarten, die in die Bewirtschafterstruktur des Bundes einzubinden seien. Sie müssten sich für die Nutzung der Haushaltsverfahren des Bundes anmelden sowie an Schulungen der Bundeskasse zur Bewirtschaftung der Bundesmittel teilnehmen. Aktuell bewirtschafteten zahlreiche Dienststellen der Länder Bundesmittel in den Haushaltsverfahren des Bundes. Der Bundeskasse seien keine dauerhaften Probleme bekannt.

Insgesamt sei ein einmaliger Umstellungsaufwand analog zur Umstellung des Elterngeldes in Zuständigkeit des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend erforderlich. Viele der von den Ländern angesprochenen Probleme hätten innerhalb der Länder durch Einbezug der zuständigen Kassenreferate gelöst werden können.

Aus Sicht des BMF sei eine sukzessive Umstellung wichtig. So könnten die Länder ihre Bewirtschaftungsprozesse beispielsweise bei einer Weiterentwicklung der jeweiligen BAföG-Fachverfahren umstellen. Dem BMF lägen bereits Anfragen aus den Kassenreferaten der Länder vor. Diese wollten wissen, wann der Wechsel auf die Haushaltsverfahren des Bundes stattfinden solle, um die Anpassung der Schnittstellen bei der Planung ihrer BAföG-Fachverfahren berücksichtigen zu können.

Auch die vom BMFTR geplante Digitalisierung und Entbürokratisierung der Antragstellung könne durch eine direkte Bewirtschaftung der BAföG-Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes erleichtert werden. Zudem erwidere das BMF laufend die Rückschnittstellen in die Fachverfahren und biete so einen zeitnahen Datenaustausch an.

Die Landesdienststellen könnten als bewirtschaftende Stellen den Haushaltsvollzug elektronisch im Haushaltsverfahren des Bundes überwachen. Das BMFTR könnte als fachaufsichtsführende Stelle die summierten Forderungen pro Land oder – falls gewünscht – pro Landesdienststelle direkt einsehen und elektronisch auswerten. Die aktuellen Medienbrüche durch Übersendung von Listen durch die Länder könnten so vermieden werden.

Lediglich den Stand der Vollstreckung könnten die Landesdienststellen nicht in den Haushaltsverfahren des Bundes einsehen. Ursache hierfür sei, dass die Vollstreckungsstellen der Länder weiter für die Vollstreckung von BAföG-Forderungen zuständig blieben und die Haushaltsverfahren des Bundes über keine Schnittstellen zu den Vollstreckungsverfahren der Länder verfügten.

9 Abschließende Bewertung

Die in der Stellungnahme des BMFTR enthaltenen Aussagen decken sich im Wesentlichen mit den bereits im Frühjahr 2020 vorgetragenen Argumenten. Insofern fällt es schwer, sie jetzt als „Neubewertung“ einzuordnen.

Schon im ersten Berichterstattegespräch zu diesem Thema hatte das damalige BMBF darauf hingewiesen, dass es eine Umstellung der Mittelbewirtschaftung in den Ländern für zu aufwendig und unnötig erachte. Sie behindere zudem andere IT-Projekte im Bereich des BAföG. Das BMBF wolle daher die Informationsbedürfnisse des Bundes zu den offenen Forderungen aus dem BAföG-Vollzug dauerhaft durch ein verbessertes Berichtswesen der Länder erfüllen. Der Ausschuss folgte dieser Argumentation seinerzeit nicht.

Sechs Jahre später trägt das BMFTR erneut die alten Argumente vor, ohne die angebliche Unverhältnismäßigkeit des Umstellungsaufwands zu belegen. Es hat in der Zwischenzeit weder belastbare Kostenschätzungen vorgelegt, noch Gründe gegen eine Umstellung nachvollziehbar dargestellt. Insbesondere bleibt unklar, warum die beim Elterngeld bereits seit Jahren praktizierten Bewirtschaftungsprozesse zu „unkalkulierbaren Risiken für die Pünktlichkeit und Richtigkeit der laufenden BAföG-Zahlungen“ führen könnten.

Der Bundesrechnungshof hat nicht bestritten, dass der Umstellungsprozess Aufwand verursachen wird. Das BMF hat die entstehenden Aufwände seines Erachtens gut umrissen. Einem einmaligen Umstellungsaufwand stehen dauerhafte Einsparungen in den Ländern entgegen, die sich u. a. aus einem Wegfall manueller Tätigkeiten für Berichtspflichten ergeben. Der Programmieraufwand für die Schnittstellen zu den Haushaltsverfahren des Bundes dürfte vergleichsweise überschaubar bleiben, da 11 von 16 Ländern schon jetzt das gleiche BAföG-Fachverfahren einsetzen.

Das BMF hat aus den Gesprächen mit den Ländern offenbar nicht den Eindruck gewonnen, dass eine Umstellung der Bewirtschaftungsprozesse den BAföG-Vollzug gefährden könnte. Es hat in seiner Stellungnahme zudem darauf hingewiesen, dass etwaige

Umstellungsprobleme durch eine Einbindung der Kassenreferate in den Ländern hätten gelöst werden können. Gleichzeitig hat es darauf verwiesen, dass bereits zahlreiche Dienststellen der Länder weitgehend problemfrei Bundesmittel in den Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaften.

Das in diesem Bericht dargestellte Handeln des BMBF/BMFTR seit dem Jahr 2020 legt auch angesichts dessen nahe, dass der Wille, die Beschlüsse des Ausschusses umzusetzen, zumindest bei einzelnen Akteuren nicht besonders stark ausgeprägt war. Nachdem das BMBF für das Jahr 2021 voreilig die Veranschlagung der BAföG-Mittel im Bundeshaushalt geändert hatte, erweckte es den Eindruck, es sehe seinen Teil der Aufgaben damit weitgehend als erledigt an. Den berechtigten Erwartungen der Länder, den Umstellungsprozess zu koordinieren und offene Fragen zu klären, kam es anfangs nur unzureichend nach. Später versuchte es, diese Aufgaben auf das BMF abzuwälzen. Nachdem das nicht gelang, griff es alte Argumentationsmuster wieder auf. Gleichzeitig legen die Anfragen beim BMF nahe, dass die Länder weiterhin von einer Umstellung ausgehen und sich darauf vorbereiten wollen.

Sowohl der Ausschuss als auch der Bundesrechnungshof haben von Anfang an keinen Zweifel daran gelassen, dass erweiterte Berichtspflichten der Länder zum BAföG-Vollzug allenfalls als Übergangslösung in Betracht kommen. Sie sind nicht geeignet, die Transparenz der Bewirtschaftungsprozesse zu erhöhen, dem BMFTR einen eigenen unmittelbaren Informationszugang zu gewähren und mittelfristig auch die Aussagefähigkeit der Rechnungslegung des Bundes zu verbessern. Zudem ist die Zusammenstellung der Informationen in den Ländern durch händische Arbeiten und Medienbrüche geprägt und damit aufwendig und fehleranfällig.

Das BMF hat die Vorteile, die eine Bewirtschaftung der BAföG-Mittel in den Haushaltsverfahren des Bundes sowohl für den Bund als auch für die Länder bietet, in seiner Stellungnahme beschrieben. Dass das BMFTR die Bestrebungen der Bundesregierung zur stärkeren Digitalisierung und zum Bürokratieabbau als Argument gegen die Umstellung anführt, zeigt ein grundlegendes Unverständnis der angestrebten Prozesse und Vereinfachungen für Bund und Länder.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die BAföG-Mittel über die Haushaltsverfahren des Bundes bewirtschaftet werden sollten. Ein sukzessives Vorgehen in den verschiedenen Ländern hält er für vertretbar. Dieses könnte z. B. – wie vom BMF vorgeschlagen – an der Weiterentwicklung von BAföG-Fachverfahren anknüpfen. Das BMFTR sollte aber gemeinsam mit den Ländern einen Plan für den schrittweisen Umstellungsprozess erarbeiten.

Dr. Mähring

Meichsner

Beglaubigt: Schadow, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.