



# Abschließende Mitteilung

an das  
Bundesministerium  
für Bildung und Forschung

## über die Prüfung

des Nationalen Stipendienprogramms  
(Deutschlandstipendium)

Kapitel 3002 Titelgruppe 10 Titel 681 12 des  
Bundeshaushaltsplans

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de) veröffentlicht.

| <b>Inhaltsverzeichnis</b>                                                      | <b>Seite</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>0 Zusammenfassung</b>                                                       | <b>5</b>     |
| <b>1 Vorbemerkung</b>                                                          | <b>10</b>    |
| <b>2 Staatliche Studienfinanzierung in Deutschland</b>                         | <b>11</b>    |
| <b>3 Deutschlandstipendium</b>                                                 | <b>12</b>    |
| 3.1 Rechtsgrundlagen                                                           | 12           |
| 3.2 Private Mittelgeber als Voraussetzung                                      | 12           |
| 3.3 Abwicklung durch die Hochschulen                                           | 13           |
| 3.4 Auswahl der Stipendiaten                                                   | 13           |
| 3.5 Bundesstatistik                                                            | 14           |
| <b>4 Ziele und Erfolg des Programms</b>                                        | <b>14</b>    |
| 4.1 Wesentliche Ziele                                                          | 14           |
| 4.1.1 Anteil der Stipendiaten erhöhen                                          | 14           |
| 4.1.2 Anreize für ein Hochschulstudium schaffen                                | 16           |
| 4.2 Spezifische Ziele                                                          | 17           |
| 4.2.1 Begabte aufgrund ihrer Leistungen fördern                                | 17           |
| 4.2.2 Bisher in der Begabtenförderung unterrepräsentierte Gruppen fördern      | 18           |
| 4.3 Erfolgskontrolle                                                           | 19           |
| 4.4 Bewertung                                                                  | 20           |
| 4.4.1 Zahl der Stipendiaten und Anreizwirkung bleibt hinter Erwartungen zurück | 20           |
| 4.4.2 Begleitende Erfolgskontrolle unzureichend                                | 21           |
| 4.4.3 Fehlende Daten zu spezifischen Zielen                                    | 23           |
| 4.5 Empfehlungen                                                               | 23           |
| 4.6 Aktuelle Entwicklung                                                       | 24           |
| 4.7 Stellungnahme des Bundesministeriums                                       | 25           |
| 4.7.1 Wesentliche Ziele                                                        | 25           |

|          |                                                                                       |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.7.2    | Erfolgskontrolle                                                                      | 26        |
| 4.8      | Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes                                      | 26        |
| 4.8.1    | Wesentliche Ziele                                                                     | 26        |
| 4.8.2    | Erfolgskontrolle                                                                      | 27        |
| 4.8.3    | Erledigung                                                                            | 27        |
| <b>5</b> | <b>Kosten des Programms</b>                                                           | <b>28</b> |
| 5.1      | Prüfung der Wirtschaftlichkeit                                                        | 28        |
| 5.2      | Akquise- und Unterstützungskosten                                                     | 28        |
| 5.3      | Prozentualer Aufwand für die Durchführung                                             | 30        |
| 5.4      | Bewertung                                                                             | 31        |
| 5.4.1    | Keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Gestaltung des Programms | 31        |
| 5.4.2    | Hoher Durchführungsaufwand                                                            | 33        |
| 5.4.3    | Durchführungsaufwand steigt mit Höchstförderquoten                                    | 34        |
| 5.5      | Empfehlungen                                                                          | 34        |
| 5.6      | Stellungnahme des Bundesministeriums                                                  | 35        |
| 5.7      | Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes                                      | 35        |
| <b>6</b> | <b>Haushaltsdarstellung</b>                                                           | <b>36</b> |
| 6.1      | Durchführungsaufwand nicht erkennbar                                                  | 36        |
| 6.2      | Berichte des Bundesrechnungshofes                                                     | 37        |
| 6.3      | Bewertung                                                                             | 38        |
| 6.4      | Empfehlung                                                                            | 38        |
| 6.5      | Stellungnahme des Bundesministeriums                                                  | 39        |
| 6.6      | Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes                                      | 39        |
| <b>7</b> | <b>Finanzplanung</b>                                                                  | <b>40</b> |
| 7.1      | Entwicklung und Ausblick                                                              | 40        |
| 7.2      | Bewertung                                                                             | 42        |
| 7.3      | Empfehlung                                                                            | 43        |

|            |                                                         |           |
|------------|---------------------------------------------------------|-----------|
| <b>7.4</b> | <b>Stellungnahme des Bundesministeriums</b>             | <b>43</b> |
| <b>7.5</b> | <b>Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes</b> | <b>44</b> |
| <b>8</b>   | <b>Verwaltungs- und Haushaltsvollzug</b>                | <b>44</b> |
| <b>8.1</b> | <b>Zuweisung der Mittel an die Länder</b>               | <b>44</b> |
| <b>8.2</b> | <b>Verfahren des Landes Berlin</b>                      | <b>45</b> |
| <b>8.3</b> | <b>Bewertung</b>                                        | <b>45</b> |
| <b>8.4</b> | <b>Empfehlungen</b>                                     | <b>47</b> |
| <b>8.5</b> | <b>Stellungnahme des Bundesministeriums</b>             | <b>48</b> |
| <b>8.6</b> | <b>Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes</b> | <b>48</b> |
| <b>9</b>   | <b>Abschluss der Prüfung</b>                            | <b>48</b> |

## 0 Zusammenfassung

Mit dem Nationalen Stipendienprogramm (Deutschlandstipendium) fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) begabte Studierende. Der Bundesrechnungshof hat das Deutschlandstipendium mit den Schwerpunkten Erfolg und Kosten des Programms, Darstellung der Ausgaben im Bundeshaushalt sowie administrative Abwicklung begleitend geprüft. Er teilte dem Bundesministerium die Ergebnisse seiner Prüfung im Juli 2013 mit. Das Bundesministerium nahm hierzu Stellung. Der Inhalt der Stellungnahme ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

In den Jahren 2010 bis 2012 stellte das Bundesministerium insgesamt 56,7 Mio. Euro für das Deutschlandstipendium bereit, gab aber mit 25,3 Mio. Euro weniger als die Hälfte aus. Dennoch sollte sich nach der Planung des Bundesministeriums zum Zeitpunkt der Prüfung das Gesamtvolumen der Jahre 2013 bis 2017 auf über 275 Mio. Euro belaufen.<sup>1</sup>

Die Prüfung hat im Wesentlichen ergeben:

- 0.1 Das Deutschlandstipendium fördert begabte Studierende seit dem Sommersemester 2011 mit monatlich 300 Euro. Es besteht aus einem privaten und einem öffentlichen Anteil. Wollen Hochschulen ein Stipendium vergeben, müssen sie zunächst die Hälfte von privaten Mittelgebern – z. B. Wirtschaftsunternehmen, Stiftungen oder Privatpersonen – einwerben. Das Bundesministerium stockt diesen privaten Anteil dann mit monatlich 150 Euro auf (Nummer 3).
- 0.2 Das Deutschlandstipendium hatte zum Zeitpunkt der Prüfung wesentliche Ziele nicht erreicht:
  - Im Jahr 2011 sollten 0,5 %, im Jahr 2012 bereits 1 % aller Studierenden mit einem Deutschlandstipendium gefördert werden (Höchstförderquote). Tatsächlich erhielten nur etwa 0,25 % (2011) bzw. 0,6 % (2012) der Studierenden ein Stipendium. Im Endausbau sollten 8 % aller Studierenden gefördert werden. Bei gleichem Tempo der Zunahme hätte dies über 20 Jahre gedauert. Der Bundesrechnungshof kritisierte die Zielgröße von 8 % als unrealistisch.
  - Das Deutschlandstipendium sollte junge Menschen zur Aufnahme eines Studiums motivieren. Tatsächlich waren 93 % der Stipendiaten keine

---

<sup>1</sup> Planungsstand April 2013.

Studienanfänger sondern Studierende, die bereits länger an einer Hochschule studierten.

Das Bundesministerium kontrollierte die Entwicklung des Programms nicht systematisch. Dennoch wertete es das Programm regelmäßig als Erfolg. Der Bundesrechnungshof formulierte als Ergebnis seiner Erhebungen die Erwartung, dass das Bundesministerium das Deutschlandstipendium auf den Prüfstand stellt und einer systematischen Erfolgskontrolle unterzieht. Hierfür gab er ausführliche Hinweise und empfahl dem Bundesministerium, Vorschläge für Reformmaßnahmen zu entwickeln.

Nach Abschluss der Erhebungen setzte der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode Ende des Jahres 2013 die Zielgröße für das Deutschlandstipendium für die aktuelle Legislaturperiode auf 2% herab. Der Anteil der mit einem Deutschlandstipendium geförderten Studierenden erhöhte sich im Jahr 2013 auf 0,76 %. Trotz dieser weiteren Steigerung bleibt der Anteil im Jahr 2013 noch deutlich hinter der jährlichen Höchstförderquote von 1,5 % zurück. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die ursprüngliche Zielgröße, 8 % aller Studierenden zu fördern, durch eine realistischere Festlegung ersetzt wurde. Er hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium auch die für die Haushaltsveranschlagung maßgeblichen jährlichen Höchstförderquoten ständig kritisch überprüft.

Das Bundesministerium hat angekündigt, die Forderung des Bundesrechnungshofes umzusetzen und das Programm nunmehr einer systematischen Erfolgskontrolle (Evaluation, Begleitforschung) zu unterziehen.

**Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung des Stipendiatenanteils weiter beobachten. Er bittet das Bundesministerium, ihm die Ergebnisberichte der Evaluation und der Begleitforschung nach Abschluss der Untersuchungen zuzuleiten (Nummer 4).**

- 0.3 Der Bundesrechnungshof stellte den Ausgaben für Stipendien die Ausgaben für die Durchführung des Programms gegenüber. Dabei ermittelte er einen Durchführungsaufwand von 47 % (2011) und 29 % (2012) der Gesamtausgaben. Im Jahr 2011 lagen damit die Kosten für die Durchführung fast genauso hoch wie die Ausgaben für die Stipendien selbst. Insgesamt machte der Durchführungsaufwand mit rund 10 Mio. Euro fast 40 % der Gesamtausgaben von 25,3 Mio. Euro aus. Nach vom Bundesministerium vorgelegten Zahlen ist der Durchführungsaufwand inzwischen weiter auf 21 % im Jahr 2013 gesunken.

Das Haushaltsrecht verpflichtete das Bundesministerium, *vor* der Einführung des Deutschlandstipendiums und *begleitend* zu untersuchen, ob es im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich ist. Beides hat das Bundesministerium nicht in ausreichendem Maße getan.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass das Deutschlandstipendium mit einem ungünstigen Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag gestartet ist. Er leitete aus vom Bundesministerium genannten Vergleichszahlen für andere Programme ab, dass ein Anteil des Durchführungsaufwands von 10 % als Voraussetzung für eine langfristig wirtschaftliche Umsetzung anzustreben ist. Dabei berücksichtigte er bereits die vom Bundesministerium hervorgehobene Tatsache, dass das Deutschlandstipendium private Mittel einwirbt und nicht mit üblichen Projektförderungen vergleichbar ist.

Das Bundesministerium sollte alle Möglichkeiten nutzen, die im Jahr 2013 erfolgreich fortgesetzte Reduzierung des Aufwandsanteils fortzusetzen. Es wird dabei besondere Aufmerksamkeit auf die Entwicklung der Akquisepauschalen zu legen haben, die umso stärker steigen, je schneller die jährlichen Höchstförderquoten für die Vergabe von Stipendien angehoben werden.

**Der Bundesrechnungshof bittet daher das Bundesministerium, bis zum 31. Januar 2015 zu berichten, wie sich der Durchführungsaufwand im Jahr 2014 entwickelt hat (Nummer 5).**

- 0.4 Der Durchführungsaufwand für das Deutschlandstipendium ist bisher im Bundeshaushalt nicht erkennbar. Er ist Bestandteil der Gesamtsumme des Titels „Nationales Stipendienprogramm“ und damit zusammen mit den operativen Mitteln für die eigentliche Förderung ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2012 generell für den Einzelplan 30 bei Titeln mit Projektträgerleistungen eine getrennte Darstellung des Durchführungsaufwands gefordert. Das Bundesministerium weist ihn dort seit dem Haushalt 2013 unter dem Stichwort „Programmmanagement“ zahlenmäßig aus.

Der Bundesrechnungshof hielt es für erforderlich, dass das Bundesministerium künftig auch beim Deutschlandstipendium für eine transparente Darstellung sorgt und den Durchführungsaufwand *getrennt* von den Stipendienmitteln ausweist.

Das Bundesministerium folgt im Grundsatz dem Anliegen des Bundesrechnungshofes und schlägt vor, Akquisekosten und programmunterstützende Maßnahmen zwar auszuweisen, aber nicht unter

dem Begriff „Programmmanagement“ zusammenzufassen. Dieser Vorschlag erfüllt nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes noch nicht die Anforderungen eines durchgängig transparenten Haushalts. Er hält weiterhin für wichtig, dass der Durchführungsaufwand – wie bei anderen Titeln des Einzelplans 30 – als Gesamtgröße erkennbar bleibt. Er wird diese Frage im Zusammenhang einer übergreifenden Prüfung des Ausweises von Programmmanagementausgaben im Einzelplan 30 aufgreifen (Nummer 6).

- 0.5 Das Bundesministerium schätzte seit Einführung des Deutschlandstipendiums den Mittelbedarf regelmäßig zu hoch ein und stellte deutlich mehr Mittel für das Programm bereit als es ausgab. Im Jahr 2011 flossen von den veranschlagten 10 Mio. Euro nur 5,7 Mio. Euro ab. Im Jahr 2012 benötigte es von den bereitgestellten 36,7 Mio. Euro nur 17,5 Mio. Euro. Dennoch ging es mit der Veranschlagung weiter nach oben und stellte 45,5 Mio. Euro in den Haushalt 2013 ein.

Der Bundesrechnungshof gab Hinweise, wie der Mittelbedarf präziser eingeschätzt werden kann und bat das Bundesministerium, diese künftig bei seiner Haushaltsplanung zu beachten.

Das Bundesministerium greift die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf. Es stellt seine Bedarfsschätzung auf eine neue Grundlage, um eine präzise Finanzplanung sicherzustellen (Nummer 7).

- 0.6 Das Bundesministerium weist den Ländern die Mittel für das Stipendienprogramm zur Weiterleitung an ihre Hochschulen mit Zuweisungsbescheid zu (Zuweisungsverfahren). Es überträgt ihnen dabei die haushalts- und verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderung und ermächtigt sie, die Mittel selbständig von der Bundeskasse abzurufen. Das Zuweisungsverfahren entbindet das Bundesministerium aber nicht von der Verantwortung dafür, dass Länder und Hochschulen die Bundesmittel ordnungsgemäß, zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden.

Das Bundesministerium stellte nicht hinreichend sicher, dass die Länder die Bundesgelder nur bei Bedarf, d. h. nicht vorzeitig abrufen. Das Land Berlin rief beispielsweise Mittel ab, ohne darauf zu achten, ob die Hochschulen diese bereits für demnächst fällige Ausgaben benötigten. Dem Bund hätten dadurch nicht notwendige Zinsbelastungen entstehen können. In den Zuweisungsbescheiden des Bundesministeriums fehlten außerdem Regelungen über den Widerruf und die Rückforderung der Zuweisung bei zweckwidriger Mittelverwendung sowie zu Prüfungsrechten des Bundesministeriums selbst und des Bundesrechnungshofes.



Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesministerium auf, einen bedarfsgerechten Mittelabruf der Länder sicherzustellen und künftig eindeutige Vorgaben an die Länder in die Zuweisungsbescheide aufzunehmen.

Das Bundesministerium setzt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um und ergänzt die Zuweisungsbescheide um notwendige Regelungen. Der Bundesrechnungshof sieht damit wesentliche Verbesserungen als erzielt an, um eine regelkonforme und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu erreichen. Das Bundesministerium muss aber künftig insbesondere darauf achten, dass die Länder die Mittel bedarfsgerecht abrufen (Nummer 8).

- 0.7 **Der Bundesrechnungshof sieht einige wesentliche Empfehlungen aus seiner Prüfung als umgesetzt an. Nach einem schleppenden Start ist es dem Bundesministerium gelungen, die Zahl der Stipendiaten zu steigern und den prozentualen Durchführungsaufwand zu senken. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das nach seinen Feststellungen in absehbarer Zeit kaum erreichbare 8 %-Ziel durch eine realistischere Festlegung von 2 % ersetzt worden ist.**

**Gleichwohl bleiben die tatsächlich vergebenen Stipendien noch hinter den Erwartungen zurück. Das Bundesministerium sollte künftig die jährliche Höchstförderquote realistisch festlegen. Dies ist vor allem für die weitere Entwicklung des Durchführungsaufwands und die Haushaltsveranschlagung wichtig. Das Bundesministerium sollte alle Möglichkeiten nutzen, den Aufwandsanteil weiter zu reduzieren.**

**Der Bundesrechnungshof wird daher den Stipendiatenanteil sowie die Höhe der Kosten des Programms weiter beobachten. Er wird darauf drängen, die erforderliche Transparenz im Bundeshaushalt sicherzustellen.**

**Der Bundesrechnungshof schließt das Prüfungsverfahren mit der Bitte an das Bundesministerium ab, ihm**

- die Ergebnisberichte der Evaluation sowie der Begleitforschung nach Abschluss der Untersuchungen zuzuleiten (Nummer 4) und**
- bis zum 31. Januar 2015 zu berichten, wie sich der Durchführungsaufwand im Jahr 2014 entwickelt hat (Nummer 5).**

## 1 Vorbemerkung

Das Nationale Stipendienprogramm (Deutschlandstipendium) ist Bestandteil der „Qualifizierungsinitiative Bildung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Bundesministerium). Es war bereits im Koalitionsvertrag<sup>2</sup> für die 17. Legislaturperiode vorgesehen und seitdem Gegenstand parlamentarischer Anfragen und Beratungen.<sup>3</sup>

Die Mittel für das Deutschlandstipendium sind im Bundeshaushaltsplan in Kapitel 3002 Titel 681 12 veranschlagt. In den Jahren 2010 bis 2012 stellte das Bundesministerium insgesamt 56,7 Mio. Euro bereit, gab aber mit 25,3 Mio. Euro weniger als die Hälfte aus. Dennoch sollte sich nach der Planung des Bundesministeriums zum Zeitpunkt der Prüfung das Gesamtvolumen der Jahre 2013 bis 2017 auf über 275 Mio. Euro belaufen.<sup>4</sup>

Der Bundesrechnungshof hat das Deutschlandstipendium begleitend geprüft und hierzu bis Mitte des Jahres 2013 Erhebungen im Bundesministerium, beim „Servicezentrum Deutschlandstipendium“ des Stifterverbands für die deutsche Wissenschaft (Stifterverband), beim Land Berlin und bei einzelnen Hochschulen durchgeführt. Schwerpunkte waren Erfolg und Kosten des Programms, die Darstellung der Ausgaben im Bundeshaushalt, die Finanzplanung des Bundesministeriums sowie die administrative Abwicklung durch Bund und Länder. Ziel war es, Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit frühzeitig zu bewerten, um gegebenenfalls Schwachstellen aufzuzeigen und Hinweise für eine Anpassung zu geben.

Im Juli 2013 übersandte der Bundesrechnungshof seine Feststellungen und Empfehlungen dem Bundesministerium.<sup>5</sup> Dieses nahm hierzu in mehreren Schreiben bis zum Mai 2014 Stellung.<sup>6</sup> Die Ausführungen des Bundesministeriums sind in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

<sup>2</sup> „Wachstum.Bildung.Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode“ Seite 60.

<sup>3</sup> z. B. BT-Drucksachen 17/10448 (Seite 22), 17/8279 (Seite 165-166), 17/9307, 17/9855.

<sup>4</sup> Haushaltsaufstellung Epl. 30/2014ff: Kurzübersicht nach den Eckwerten vom 13. März 2013 („3-Seiten-Liste“), Stand 23. April 2013.

<sup>5</sup> Bundesrechnungshof, Mitteilung an das Bundesministerium für Bildung und Forschung über die Prüfung des Nationalen Stipendienprogramms (Deutschlandstipendium) vom 3. Juli 2013 (VI 1 – 2011 – 0599).

<sup>6</sup> Schreiben des Bundesministeriums vom 7. Oktober 2013, 14. Januar 2014, 23. Januar 2014, 24. März 2014 und 5. Mai 2014 (122 – 42077-51).

## 2 Staatliche Studienfinanzierung in Deutschland

Die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten Studierender betragen etwa 760 Euro im Monat.<sup>7</sup> Diese Kosten müssen sie durch Elternunterhalt oder Eigenverdienst decken. Außerdem können sie auf die drei Säulen der öffentlichen Studienfinanzierung zugreifen:

- Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Mit dieser Förderung unterstützt die öffentliche Hand Studierende und deren Familien einkommensabhängig, wenn sie nicht in der Lage sind, ein Studium zu finanzieren.

- Staatlicher Bildungskredit

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Bank des Bundes und der Länder gewährt einkommensunabhängig einen Bildungskredit an Studierende.

- Stipendien

Eine Vielzahl von Institutionen vergibt Stipendien nach unterschiedlichen Kriterien. Größter öffentlich finanzierter Stipendienggeber sind die zwölf Begabtenförderungswerke.<sup>8</sup> Dazu gehören die Studienstiftung des deutschen Volkes, sechs parteinahe Stiftungen<sup>9</sup>, die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes und die Stiftung der Deutschen Wirtschaft (Arbeitgeberverband) sowie die drei kirchlichen Stiftungen.<sup>10</sup> Sie erhielten für die Stipendienvergabe vom Bundesministerium im Jahr 2013 zusammen rund 198 Mio. Euro.<sup>11</sup> Die Begabtenförderungswerke müssen ihre Stipendien an „*leistungsstarke und gesellschaftlich engagierte Studierende*“ vergeben, „*deren Begabung und Persönlichkeit besondere Leistungen in Studium und Beruf erwarten lassen*“.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks: [http://www.internationale-studierende.de/fragen\\_zur\\_vorbereitung/finanzierung/lebenshaltungskosten](http://www.internationale-studierende.de/fragen_zur_vorbereitung/finanzierung/lebenshaltungskosten), [http://www.studentenwerke.de/pdf/Internet\\_Studium\\_finanzieren\\_2011.pdf](http://www.studentenwerke.de/pdf/Internet_Studium_finanzieren_2011.pdf) (Zugriff am 3. Mai 2013).

<sup>8</sup> Während der Prüfung nahm das Bundesministerium am 16. Juli 2013 das Avicenna-Studienwerk als dreizehntes Begabtenförderungswerk in die öffentliche Finanzierung auf.

<sup>9</sup> Friedrich-Ebert-Stiftung (SPD), Friedrich-Naumann-Stiftung (FDP), Hanns-Seidel-Stiftung (CSU), Heinrich-Böll-Stiftung (Die Grünen), Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU) und Rosa-Luxemburg-Stiftung (Die Linke)

<sup>10</sup> Evangelisches Studienwerk Villigst, die Bischöfliche Studienförderung Cusanuswerk (katholisch) und das Ernst Ludwig Ehrlich Studienwerk (jüdische Begabtenförderung).

<sup>11</sup> Bundeshaushaltsplan 2013 Kapitel 3002 Titelgruppe 10 Titel 681 10 (Zuschüsse an Begabtenförderungswerke)

<sup>12</sup> „Mehr als ein Studium – Staatliche Begabtenförderung im Hochschulbereich“, Broschüre des Bundesministeriums, Seiten 3 und 8.

### 3 Deutschlandstipendium

#### 3.1 Rechtsgrundlagen

Unter dem Leitgedanken *„Bildungsaufstieg darf an finanziellen Hürden nicht scheitern“* setzten sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode im Jahr 2009 zum Ziel, mittelfristig den Anteil der Stipendiaten unter den Studierenden von 2 % auf 10 % zu erhöhen. Mit einem neuen Förderprogramm und finanzieller Beteiligung der Wirtschaft sollten Stipendien nach Begabung und unabhängig vom Einkommen vergeben werden.<sup>13</sup>

Die Bundesregierung setzte die Vereinbarung der Koalition bereits im Jahr 2010 mit dem *„Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG)“* um.<sup>14</sup> Mit der *„Verordnung zur Durchführung des Stipendienprogramm-Gesetzes (Stipendienprogramm-Verordnung – StipV)“* regelte sie Einzelheiten zur Umsetzung des Gesetzes.<sup>15</sup>

Seit dem Sommersemester 2011 fördert das Nationale Stipendienprogramm (Deutschlandstipendium) mit 300 Euro monatlich begabte Studierende, *„die hervorragende Leistungen in Studium oder Beruf erwarten lassen oder bereits erbracht haben“*.<sup>16</sup>

#### 3.2 Private Mittelgeber als Voraussetzung

Das Stipendium setzt sich aus einem privaten und einem öffentlichen Anteil zusammen.<sup>17</sup> Staatliche und staatlich anerkannte Hochschulen in Deutschland dürfen es vergeben und müssen dafür zunächst private Mittelgeber – beispielsweise Wirtschaftsunternehmen, Stiftungen oder Privatpersonen – gewinnen. Diese übernehmen den privaten Anteil von 150 Euro monatlich.<sup>18</sup> Das Bundesministerium stockt die eingeworbenen Stipendienmittel um den öffentlichen Anteil von 150 Euro auf.<sup>19</sup> Ursprünglich plante das Bundesministerium mit der hälftigen Finanzierung des öffentlichen

<sup>13</sup> „Wachstum.Bildung.Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode“ Seite 60.

<sup>14</sup> Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG) vom 21. Juli 2010 (BGBl. I Seite 957), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2010 (BGBl. I Seite 2204) geändert worden ist.

<sup>15</sup> Verordnung zur Durchführung des Stipendienprogramm-Gesetzes (Stipendienprogramm-Verordnung – StipV) vom 20. Dezember 2010 (BGBl. I Seite 2197).

<sup>16</sup> § 1 Absatz 1 StipG.

<sup>17</sup> § 11 Absatz 1 StipG.

<sup>18</sup> § 1 Absatz 1 und § 11 Absatz 2 StipG.

<sup>19</sup> § 11 Absatz 2 StipG.

Anteils durch die Länder. Die Länder waren zu einer anteiligen Finanzierung nicht bereit. Der Bund trägt nun den öffentlichen Anteil allein.<sup>20</sup>

Das Bundesministerium stellt den Ländern die Stipendienmittel zur Weiterleitung an ihre Hochschulen bereit.

### 3.3 Abwicklung durch die Hochschulen

Die zentrale Rolle beim Deutschlandstipendium spielen die Hochschulen. Das Gesetz legt Organisation und Abwicklung vollständig in ihre Hände. Sie werben nicht nur die Spendengelder ein, sondern gestalten auch Bewerbungs- und Auswahlverfahren. Sie führen die Verfahren durch und zahlen die Stipendien aus.<sup>21</sup> Darüber hinaus sollen sie die Stipendiaten betreuen und mindestens einmal jährlich prüfen, ob ihre Begabung und Leistung eine Fortsetzung des Stipendiums rechtfertigen.<sup>22</sup> Die mit den Aufgaben der Auswahl und Stipendienvergabe „beliehenen“ Hochschulen unterstehen der Aufsicht der zuständigen obersten Landesbehörden.<sup>23</sup>

### 3.4 Auswahl der Stipendiaten

Für das Deutschlandstipendium kann sich bewerben, *„wer vor der Aufnahme des Studiums an der jeweilige Hochschule steht oder bereits dort immatrikuliert ist.“*<sup>24</sup> Neben dem Leistungskriterium sollen die Hochschulen bei der Stipendienvergabe auch weitere Lebensumstände der Stipendienbewerber berücksichtigen. Das Gesetz nennt *„gesellschaftliches Engagement, die Bereitschaft Verantwortung zu übernehmen oder besondere soziale, familiäre oder persönliche Umstände, die sich beispielsweise aus der familiären Herkunft oder einem Migrationshintergrund ergeben.“*<sup>25</sup> Die Hochschulen sollen diese Kriterien in ihren Auswahlverfahren nach eigenem Ermessen gewichten.<sup>26</sup> Dazu geben sie sich eigene Richtlinien.

Die privaten Mittelgeber können festlegen, dass „ihre“ Stipendien an Bewerber bestimmter Fachrichtungen oder Studiengänge vergeben werden sollen (Zweckbindung). Bis zu zwei Drittel der von den Hochschulen pro Kalenderjahr neu bewilligten Stipendien können mit einer solchen

---

<sup>20</sup> Artikel 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Stipendienprogramm-Gesetzes (1. StipG-ÄndG).

<sup>21</sup> § 2 StipG.

<sup>22</sup> § 3 StipV.

<sup>23</sup> § 2 Absatz 4 StipG.

<sup>24</sup> § 2 Absatz 1 StipG.

<sup>25</sup> § 3 StipG.

<sup>26</sup> § 2 StipV.

Zweckbindung versehen werden.<sup>27</sup> Eine Einflussnahme der privaten Mittelgeber auf die Auswahl von Bewerbern ist nicht zulässig.<sup>28</sup>

Das Stipendium steht den Stipendiaten unabhängig vom Einkommen zu. Es kann ohne Anrechnung neben BAföG-Leistungen vergeben werden. Das Stipendium soll für mindestens zwei Semester bewilligt werden.<sup>29</sup> Die Stipendienvergabe ist an die jeweilige Hochschule gebunden. Wechselt der Stipendiat die Hochschule, verliert er das Stipendium.<sup>30</sup>

### **3.5 Bundesstatistik**

Das Bundesministerium lässt über die Förderung eine Statistik des Statistischen Bundesamtes (Bundesstatistik) führen. Sie erfasst jährlich folgende Erhebungsmerkmale:

- Stipendiaten: Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Art des angestrebten Abschlusses, Ausbildungsstätte nach Art und rechtlicher Stellung, Studienfachrichtung, Semesterzahl, Fachsemesterzahl, Zahl der Fördermonate, Bezug von Leistungen nach dem BAföG,
- private Mittelgeber: Rechtsform, Angaben zur Bindung der bereitgestellten Mittel für bestimmte Studiengänge, Gesamtsumme der bereitgestellten Mittel.<sup>31</sup>

## **4 Ziele und Erfolg des Programms**

### **4.1 Wesentliche Ziele**

Der Bundesrechnungshof konzentrierte sich bei seiner Untersuchung auf die im Folgenden dargestellten wesentlichen und prüfbaren Ziele des Deutschlandstipendiums.

#### **4.1.1 Anteil der Stipendiaten erhöhen**

Maßgebend für die Initiierung des Stipendienprogramms war die nur schwach ausgeprägte Stipendienkultur in Deutschland. Die Bundesregierung übernahm das schon im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode formulierte Ziel in die Begründung zum Gesetzentwurf für das Deutschlandstipendium:

---

<sup>27</sup> § 11 Abs. 3 und 4 StipG.

<sup>28</sup> § 2 Absatz 2 Nummer 3.

<sup>29</sup> § 6 Absatz 1 Satz 2 StipG.

<sup>30</sup> § 6 Absatz 3 StipG.

<sup>31</sup> § 13 StipG.

*„Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs ist es, den Anteil der Stipendiaten unter den Studierenden bundesweit mittelfristig von bislang ca. 2 auf 10 % zu erhöhen.“<sup>32</sup>*

Das Stipendienprogrammgesetz legt diese Zielvorgabe gleichzeitig als „Höchstgrenze“ pro Hochschule fest:

*„Ein Stipendium nach diesem Gesetz können höchstens 8 % der Studierenden einer Hochschule erhalten. Die Erreichung dieser Höchstgrenze erfolgt schrittweise.“<sup>33</sup>*

Weder das Gesetz noch das Bundesministerium legte einen Zeitpunkt fest, an dem das 8 %-Ziel erreicht sein sollte. Das Bundesministerium wollte es „mittelfristig“ realisieren und hob dafür die Höchstgrenze „Schritt für Schritt“ weiter an.<sup>34</sup> Dafür legte es jährlich neu fest, wie viele Stipendien die Hochschulen vergeben dürfen (Höchstförderquote):

- Jahr 2011

Das Bundesministerium ging für das Jahr 2011 davon aus, dass die Hochschulen jeweils zunächst bis zu 0,45 Prozent ihrer Studierenden fördern.<sup>35</sup> Sie hätten im Jahr 2011 bundesweit insgesamt fast 9 500 Stipendien vergeben können.<sup>36</sup> Die Anzahl der *tatsächlich* vergebenen Stipendien blieb allerdings deutlich dahinter zurück. Die Hochschulen vergaben rund 5 400 Stipendien.<sup>37</sup> Damit profitierten rund 0,25 % der Studierenden von einem Deutschlandstipendium.

Trotzdem wertete das Bundesministerium das Ergebnis als Erfolg: *„Deutschlandstipendium kommt gut an. Bundesstatistik 2011 zeigt: Die meisten Gelder werden ohne Zweckbindung vergeben.“<sup>38</sup>*

---

<sup>32</sup> Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms, BT-Drucksache 17/1942 vom 7. Juni 2010, Seite 7 (Gesetzentwurf); Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP eines Gesetzes zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms, BT-Drucksache 17/1552 vom 4. Mai 2010 (dort Seite 8).

<sup>33</sup> § 11 Absatz 4 StipG.

<sup>34</sup> E-Mail des Bundesministeriums vom 8. April 2013.

<sup>35</sup> § 4 StipV.

<sup>36</sup> Das Bundesministerium ermittelt auf Basis der Studierendenzahl des vorangegangenen Wintersemesters und der jeweiligen Höchstgrenze, wie viele Stipendien die einzelnen Hochschulen höchstens vergeben dürfen.

<sup>37</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.6 Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz, 2011.

<sup>38</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums vom 29. Mai 2012.

- Jahr 2012

Das Bundesministerium hob die Höchstförderquote für das Jahr 2012 auf 1 % der Studierenden an.<sup>39</sup> Die Anzahl der Stipendien hätte sich auf fast 22 000 erhöhen und damit mehr als verdoppeln können. Tatsächlich vergaben die Hochschulen insgesamt knapp 13 900 Stipendien. Etwa 0,6 % der Studierenden profitierten von einem Deutschlandstipendium.<sup>40</sup>

Wieder wertete das Bundesministerium die Entwicklung als Erfolg: *„Zahl der Deutschlandstipendien hat sich 2012 verdoppelt“* *„Zahl der Deutschlandstipendien wächst auf 14 000“*.<sup>41</sup>

- Jahr 2013

Das Bundesministerium wertete die Zahlen des ersten Förderjahres Mitte des Jahres 2012 aus. Es verzichtete darauf, die Höchstförderquote erneut – wie noch im Jahr 2012 – zum 1. Januar anzuheben. Stattdessen verlängerte es den Zeitraum zur Erreichung der 1 %-Grenze über das Jahr 2012 hinaus bis zum 31. Juli 2013 und stellte damit die Erhöhung der Höchstförderquote auf den Beginn des Wintersemesters um. Ab August 2013 beträgt die Höchstförderquote 1,5 %.<sup>42</sup> Gleichzeitig führte es eine Regelung zur Umverteilung ein: Schöpft eine Hochschule die Quote mangels privater Fördermittel *nicht* aus, darf das Land das frei bleibende Kontingent an andere Hochschulen verteilen, die mehr private Mittel einwerben konnten.<sup>43</sup>

Ausgehend von einer Höchstförderquote von 1,5 % hätten danach im Jahr 2013 rund 35 000 Stipendien vergeben werden können.<sup>44</sup>

#### 4.1.2 Anreize für ein Hochschulstudium schaffen

Die Bundesregierung stellte ein zweites Kernanliegen in den Mittelpunkt ihrer Gesetzesbegründung. Mit dem Stipendienprogramm sollen Anreize für die Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss eines Hochschulstudiums geschaffen und so die Studierneigung erhöht werden:

<sup>39</sup> § 1 der Verordnung über die Erreichung der Höchstgrenze nach dem Stipendienprogramm-Gesetz vom 29. November 2011 (Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung – StipHV).

<sup>40</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.6 Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz, 2012.

<sup>41</sup> Pressemitteilungen des Bundesministeriums vom 20. November 2012 und 24. Mai 2013.

<sup>42</sup> Artikel 1 Nummer 1 der Ersten Verordnung zur Änderung der Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung vom 8. August 2012.

<sup>43</sup> Artikel 1 Nummer 2 der Ersten Verordnung zur Änderung der Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung vom 8. August 2012.

<sup>44</sup> Aufstellung des Bundesministeriums in der E-Mail vom 7. Mai 2013 an den Bundesrechnungshof.



*„Ziel ist, die Studienbedingungen und die Studienfinanzierung zu verbessern und dadurch mehr Begabte für ein Studium zu mobilisieren.“<sup>45</sup> „Ziel des nationalen Stipendienprogramms ist es, mehr junge Menschen für die Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss eines Studiums zu motivieren.“<sup>46</sup>*

Besondere Messgrößen, anhand derer feststellbar ist, ob das Programm dieses Ziel erreicht, hatte das Bundesministerium nicht festgelegt. Die Bundestatistik erhebt allerdings die Anzahl der Studienanfänger unter den Stipendiaten. Im Jahr 2011 waren von den knapp 5 400 Stipendiaten 560 Studienanfänger. Die Studienanfängerquote lag damit bei 10 %.<sup>47</sup>

Während der Prüfung des Bundesrechnungshofes begründete das Bundesministerium die geringe Studienanfängerquote damit, im Anfangsstadium habe bei den Hochschulen die Tendenz bestanden, die Aufnahmen von Studienanfängern zu begrenzen und verstärkt bereits im Studium befindliche Bewerber aufzunehmen. Außerdem war das Bundesministerium der Meinung, dass *„[...] der Anteil der Studienanfänger unter den Stipendiatinnen und Stipendiaten nur bedingt als Gradmesser für die motivierende Wirkung eines Stipendiums geeignet [ist]. Die Motivation, ein Studium aufzunehmen [...], wird dadurch gestärkt, dass Stipendien überhaupt zur Verfügung stehen, die eine finanzielle Entlastung bedeuten und dafür sorgen, dass Studierende sich voll dem Studium widmen können.“<sup>48</sup>*

Im Jahr 2012 waren unter den knapp 13 900 Stipendiaten etwa 1 000 Studienanfänger. Die Studienanfängerquote sank auf 7 % ab. 93 % der Stipendiaten studierten also schon länger an einer Hochschule.<sup>49</sup>

## **4.2 Spezifische Ziele**

### **4.2.1 Begabte aufgrund ihrer Leistungen fördern**

*„Die Bundesregierung legt diesen Gesetzentwurf vor, um begabte Studierende aufgrund ihrer Leistungen in Schule, Studium oder Beruf sowie ihres bisherigen persönlichen Werdegangs durch die Bewilligung eines Stipendiums bei der Entfaltung ihrer Talente und Fähigkeiten zu unterstützen.“<sup>50</sup>*

<sup>45</sup> Gesetzentwurf, Seite 1

<sup>46</sup> Gesetzentwurf, Seite 7 und BT-Drucksache 17/1552 vom 4. Mai 2010 (dort Seite 8 „Ziel und Inhalt des Gesetzentwurfs“).

<sup>47</sup> D. h. im ersten Hochschulse semester immatrikuliert: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.6 „Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz“ (2011), Seite 22.

<sup>48</sup> E-Mail des Bundesministeriums vom 8. April 2013.

<sup>49</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.6 Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz“, 2012, Seite 23.

<sup>50</sup> Gesetzentwurf, Seite 1.

Das Bundesministerium konnte nur für einige, ausgewählte Hochschulen belegen, dass mit dem Stipendienprogramm (tatsächlich) Begabte aufgrund ihrer Leistungen gefördert werden.<sup>51</sup> Es ließ zum Leistungskriterium keine statistischen Daten – z. B. Durchschnittsnoten – repräsentativ erfassen.

#### 4.2.2 Bisher in der Begabtenförderung unterrepräsentierte Gruppen fördern

*„Darüber hinaus soll die Verfügbarkeit einer wachsenden Zahl von Stipendien auch Studieninteressierten, die aus ökonomischen Gründen zögern, ein Studium aufzunehmen, die Entscheidung für eine Hochschulausbildung erleichtern.“*

*„Bislang in der Begabtenförderung unterrepräsentierte Gruppen“* – Studierende mit einem bildungsfernen familiären Hintergrund bzw. mit Migrationshintergrund sowie Fachhochschüler – sollen mit dem Stipendienprogramm stärker in die studentische Spitzenförderung einbezogen werden.<sup>52</sup>

Die Geförderten der Begabtenförderungswerke kommen überdurchschnittlich häufig aus akademisch gebildeten Familien und studieren an Universitäten. Nur 13 % aller Geförderten haben einen Migrationshintergrund, nur 8 % studierten an Fachhochschulen.<sup>53</sup>

Das Stipendienprogrammgesetz berücksichtigt dieses Ziel über soziale Auswahlkriterien. Neben dem Leistungskriterium „sollen“ die Hochschulen bei der Stipendienvergabe: *„gesellschaftliches Engagement, die Bereitschaft Verantwortung zu übernehmen oder besondere soziale, familiäre oder persönliche Umstände“* berücksichtigen.<sup>54</sup> Die Stipendienprogramm-Verordnung konkretisiert, dass dazu z. B. besondere Erfolge, Auszeichnungen und Preise, eine vorangegangene Berufstätigkeit und ehrenamtliche Tätigkeiten wie die Mitwirkung in Vereinen gehören. Zu besonderen sozialen, familiären oder persönlichen Umständen zählt sie z. B. einen Migrationshintergrund, Krankheiten und Behinderungen auf.<sup>55</sup>

Die Bundesstatistik erhebt, wie viele Stipendiaten an Fachhochschulen studierten und wie viele BaföG-Leistungen erhielten<sup>56</sup>:

<sup>51</sup> „Deutschlandstipendium – Vergabekriterien im Vergleich“, vom 9. Oktober 2012 (Referat 122).

<sup>52</sup> Gesetzentwurf, Seite 1.

<sup>53</sup> „Das soziale Profil in der Begabtenförderung“ – Ergebnisse einer Online-Befragung unter allen Geförderten der elf Begabtenförderungswerke im Oktober 2008.

<sup>54</sup> § 3 StipG.

<sup>55</sup> § 2 Absatz 2 StipV.

<sup>56</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.6 Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz“, 2011 und 2012.

- Fachhochschulen: 27 % (2011) und 29 % (2012),
- BAföG: 24 % (2011) und 23 % (2012).

Repräsentative Erhebungen, ob und wie die Hochschulen die sozialen Auswahlkriterien berücksichtigen – und wie sie sie gegebenenfalls im Verhältnis zum Leistungskriterium gewichten – gab es nicht. Statistische Daten über die soziale Herkunft der Studierenden (Migrationshintergrund, Einkommen und Bildungsabschluss der Eltern o.ä.) fehlten ebenfalls. Im Bundesministerium war unbekannt, wie viele *Studienanfänger* einen bildungsfernen oder einkommensschwachen Hintergrund aufwiesen. Es konnte nur für einzelne Hochschulen belegen, dass soziale Auswahlkriterien bei der Auswahl der Stipendiaten überhaupt berücksichtigt werden.<sup>57</sup>

Das Bundesministerium vermerkte dazu Ende des Jahres 2012: *„Die Durchführung einer Erhebung über die sozialen Hintergründe der Stipendiatinnen und Stipendiaten des Deutschlandstipendiums wird derzeit als verfrüht angesehen.“*<sup>58</sup>

Das Bundesministerium plante, über die jährlichen Daten der Bundesstatistik hinausgehende Erhebungen zum Gegenstand einer Begleitforschung zu machen.

### 4.3 Erfolgskontrolle

Das Bundesministerium beschränkte die Erfolgskontrolle des Programms auf die Evaluation gemäß § 15 StipG. Danach ist nach Ablauf von vier Jahren eine Evaluierung des Deutschlandstipendiums vorgesehen. Diese soll sich darauf konzentrieren, *„ob an allen Hochschulstandorten ausreichend private Mittel eingeworben werden können oder ob Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen sind“*.<sup>59</sup>

In der Zwischenzeit lässt sich das Bundesministerium von den Ländern zum November jeden Jahres den Stand der vergebenen Stipendien und zusätzlich die Anzahl der im folgenden Jahr voraussichtlich vergebbaren Stipendien (getrennt nach Hochschulen) vorlegen. *„Des Weiteren prüfen wir anhand der Ländermeldungen und der Ergebnisse der Statistik regelmäßig, wie die Erfolge der Stipendieneinwerbung, auch bezogen auf Bundesländer,*

<sup>57</sup> „Deutschlandstipendium – Vergabekriterien im Vergleich“, vom 9. Oktober 2012 (Referat 122).

<sup>58</sup> Protokoll zur 3. Sitzung des Beirats Deutschlandstipendium vom 26. November 2012, Seite 7.

<sup>59</sup> § 15 StipG.

*Flächenverteilung oder Anteil der BAföG-Empfänger an der Stipendiatenschaft aussehen.*<sup>60</sup>

#### **4.4 Bewertung**

##### **4.4.1 Zahl der Stipendiaten und Anreizwirkung bleibt hinter Erwartungen zurück**

Die Hochschulen blieben insgesamt jeweils etwa um die Hälfte hinter den (niedrig angesetzten) jährlichen Höchstförderquoten zurück. Das Deutschlandstipendium führte nur zu einem geringen Anstieg des Stipendiatenanteils um 0,6 %. Das Bundesministerium hatte zwar keinen Zeitpunkt festgelegt, bis wann die ursprüngliche Zielgröße 8 % erreicht sein sollte. Bei rund 2 470 000 Studierenden<sup>61</sup> hätten im Endausbau insgesamt fast 198 000 Studierende ein Deutschlandstipendium erhalten können. Im Jahr 2011 wurden 5 400 Stipendien vergeben. Im Jahr 2012 erhöhten sich die vergebenen Stipendien um 8 500 auf 13 900. Um das ursprüngliche Ziel von 8 % der *heute* Studierenden zu erreichen, hätte es bei diesem Tempo der Zunahme (also um 8 500 jährlich) über 20 Jahren gedauert.

Der Bundesrechnungshof sah es als fraglich an, inwieweit das Stipendium das Ziel „Studienanreiz“ erreicht. Da das Bundesministerium keine speziellen Indikatoren festgelegt hat, zog er die Anzahl der Studienanfänger unter den Stipendiaten zur Beurteilung dieser Frage heran. Danach profitierten überwiegend Studierende vom Deutschlandstipendium, die einen Anreiz zur Aufnahme eines Studiums nicht mehr brauchten. Sie hatten bereits zu einem früheren Zeitpunkt – ohne Deutschlandstipendium – die Entscheidung für ein Studium getroffen, studierten schon und nutzten das Stipendium, um ihre finanzielle Situation aufzubessern. Hierin erkannte der Bundesrechnungshof ein Indiz, dass das Stipendium zu Mitnahmeeffekten führen könnte statt tatsächlich zur Aufnahme eines Studiums zu motivieren und die Studierneigung zu erhöhen.

Das Absinken der ohnehin niedrigen Studienanfängerquote im Jahr 2012 auf nur noch 7 % stand zudem im Widerspruch zur Darstellung des Bundesministeriums, es handelte sich lediglich um Anfangstendenzen. Zum Zeitpunkt der Erhebungen blieb die Frage offen, ob die niedrigen Studienanfängerzahlen auf die Ausgestaltung des Stipendienprogramms

<sup>60</sup> E-Mail des Bundesministeriums vom 8. April 2013.

<sup>61</sup> Wintersemester 2012/2013: Statistisches Bundesamt, Studierende an Hochschulen – Vorbericht – Fachserie 11 Reihe 4.1 - Wintersemester 2012/2013 (erschienen am 26. März 2013). Studierende der Verwaltungsfachhochschulen sind nicht stipendienberechtigt (§ 1 Absatz 2 StipG) und daher in Abzug gebracht.

oder die Praxis der Hochschulen bei der Stipendienvergabe zurückzuführen waren.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass allein die Existenz von Stipendien einen motivierenden Effekt zur Aufnahme eines Studiums haben kann. Das genügt allerdings nicht, um zu belegen, dass auch das Deutschlandstipendium diesen Effekt hat.

#### 4.4.2 Begleitende Erfolgskontrolle unzureichend

Das Bundesministerium hatte nicht systematisch kontrolliert, ob das Programm die verfolgten Ziele erreicht und ob es dafür geeignet ist.

Das Haushaltsrecht und die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichten das Bundesministerium, den Erfolg einer finanzwirtschaftlichen Maßnahme begleitend zu kontrollieren:

*„Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen [...] geeigneten Fällen sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.“<sup>62</sup>*

Um Erfolgskontrollen vornehmen zu können, sind – soweit die Ziele nicht selbst messbare Mengen oder Zeitrahmen enthalten – bereits in der Planungsphase von den Zielen Messgrößen festzulegen. Anhand dieser Messgrößen lässt sich der Erfolg der Maßnahme begleitend bewerten.<sup>63</sup>

Eine begleitende Erfolgskontrolle setzt sich aus folgenden, aufeinander aufbauenden Teilschritten zusammen:<sup>64</sup>

- Zielerreichungskontrolle

Durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-/Ist-Vergleich) ist festzustellen, welcher Zielerreichungsgrad gegeben ist. Bei einer Änderung der Sachlage sollte das Ergebnis der Zielerreichungskontrolle Ausgangspunkt für die Prüfung sein, ob an den ursprünglichen Zielen noch festgehalten werden kann.

- Wirkungskontrolle

Hierfür ist zu ermitteln, ob die Fördermaßnahme für die Zielerreichung *geeignet* und *ursächlich* ist. Dabei sind auch alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen zu ermitteln und zu bewerten. Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) gibt hierzu vor:

<sup>62</sup> § 7 BHO und VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

<sup>63</sup> Rundschreiben des Bundesministeriums für Finanzen vom 12. Januar 2011 „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (II A 3 – H 1012-10/08/10004).

<sup>64</sup> VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

*„Stellt sich im Rahmen der Wirkungskontrolle heraus, dass die verfolgte Handlungsalternative [...] ungeeignet war, das Hauptziel (z. B. eine politisch beabsichtigte Wirkung) zu erreichen, so sind die Gründe hierfür zu dokumentieren. Die daraus ableitbaren Erkenntnisse sind im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle für Umsteuerungsprozesse zu nutzen.“<sup>65</sup>*

- Wirtschaftlichkeitskontrolle

Mit ihr wird untersucht, ob die Maßnahme wirtschaftlich ist. Der Bundesrechnungshof geht hierauf unter Nummer 5 ein und bewertet dort den Mitteleinsatz für das Deutschlandstipendium.

Eine Evaluation erst nach vier Jahren Programmlaufzeit setzt für die vom Haushaltsrecht geforderte *begleitende* Kontrolle zu spät an. Für eine umfassende Bewertung des Programms reicht es zudem nicht aus, sie nur auf die Frage der Einwerbung privater Mittel zu beschränken.

Das Bundesministerium hatte versäumt, das Deutschlandstipendium in einem solchen systematisch angelegten, umfassenden Prüfungsverfahren begleitend zu kontrollieren, zu bewerten und aus den Ergebnissen einen konkreten Handlungsbedarf abzuleiten. Einen grundlegenden Umsteuerungsprozess hatte es nicht in Gang gesetzt. Eine laufende Beobachtung der Förderung, wie sie das Bundesministerium durchführte, reicht allein nicht aus. Das gilt besonders dann, wenn sie – wie hier – negative Entwicklungen deutlich machte.

Der geringe Anstieg der Stipendiatenzahlen hätte das Bundesministerium frühzeitig veranlassen müssen, die Ursachen hierfür zu ermitteln und daraus weitergehende Konsequenzen zu ziehen. Nur bei erfolgreicher Einwerbung privater Mittel greift die Kofinanzierung durch den Bund. Ein Abruf der Bundesmittel durch die Länder setzt voraus, dass die Hochschulen erfolgreich private Mittel akquirieren konnten. Von den vom Bundesministerium bereitgestellten Mitteln floss weniger als die Hälfte ab.<sup>66</sup> Der geringe Mittelabfluss in der Anlaufphase zeigte an, dass es den Hochschulen gerade *nicht* gelungen war, private Mittelgeber in ausreichender Zahl zu gewinnen.

---

<sup>65</sup> Vgl. „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, RdSchr. des BMF vom 12. Januar 2011 (II A 3 – H 1012-10/08/10004), Seite 32 (Wirkungskontrolle).

<sup>66</sup> Vgl. Nummer 1.

#### 4.4.3 Fehlende Daten zu spezifischen Zielen

Das Bundesministerium benötigt für eine wirksame Erfolgskontrolle Daten zu den spezifischen Zielen des Deutschlandstipendiums, die es jedoch nicht repräsentativ erhob. Es verzichtete auf Informationen, die für eine differenzierte Bewertung des Deutschlandstipendiums erforderlich waren.

Das Bundesministerium beschränkte die Indikatoren für die „sozialen Auswahlkriterien“ auf die Anzahl der BaföG-Empfänger bzw. den Anteil der Fachhochschüler unter den Stipendiaten. Für eine differenzierte Bewertung reichten diese Parameter nicht aus. Damit kann das Bundesministerium beispielsweise die Frage, ob das Stipendium Begabte mit sozial schwachem Hintergrund zur Aufnahme eines Studiums bewogen hat, nicht beantworten. Es liegt auf der Hand, dass für Hochschulen mit ihren Kernaufgaben Lehre und Forschung bei der Auswahl der Stipendiaten das *Leistungskriterium* im Vordergrund stehen muss. Naturgemäß spielt für eine wissenschaftliche Einrichtung „Bildungsferne“ oder „Einkommensschwäche“ nur eine untergeordnete Rolle.

Der Bundesrechnungshof begrüßte, dass das Bundesministerium Datenerhebungen zu den sozialen Auswahlkriterien in Form einer Begleitforschung plante. Ein Konzept hierfür lag zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht vor. Der Bundesrechnungshof erwartete, dass das Bundesministerium das Konzept alsbald erstellt.

### 4.5 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesministerium,

- das Deutschlandstipendium einer systematischen Erfolgskontrolle zu unterziehen
- und repräsentative Daten zu seinen spezifischen Zielen zu ermitteln.

Hierzu gab er – aufbauend auf den Ausführungen zur Erfolgskontrolle (Nummer 4.4.2) – die folgenden Hinweise. Er schlug dem Bundesministerium vor, diese Überlegungen zur Grundlage seiner ergebnisorientierten Erfolgskontrolle des Stipendienprogramms zu machen:

- Ursachen ermitteln

Das Bundesministerium sollte die Ursachen für die geringen Stipendiatenzahlen ermitteln. Kernfragen sollten dabei sein:

- o Warum gelingt es den Hochschulen nicht, private Spenden in ausreichender Höhe einzuwerben?
- o Warum erreicht das Programm bislang nur einen geringen Anteil von Studienanfängern?

- Eignung überprüfen

Das Bundesministerium sollte als Kernfrage untersuchen, ob das Deutschlandstipendium so ausgestaltet ist, dass es seine Ziele erreichen kann. Es sollte hierfür auch klären, ob das Programm seine spezifischen Ziele erreicht bzw. (warum) nicht erreicht hat.

- Maßnahmen und Reformen ableiten

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse sollte das Bundesministerium feststellen, welche Reformen ggf. erforderlich und möglich sind. Kernfrage sollte sein: Wie können mehr private Spender gewonnen und mehr Studienanfänger erreicht werden?

Der Bundesrechnungshof bat das Bundesministerium, ihm seine Ergebnisse hierzu vorzulegen.

#### 4.6 Aktuelle Entwicklung

Der Bundesrechnungshof teilte dem Bundesministerium seine Feststellungen und Empfehlungen im Juli 2013 mit. Er kritisierte Anfang Dezember 2013 das 8 %-Ziel auch in seiner Einzelplanbemerkung 2013 als unrealistisch.<sup>67</sup>

Ende Dezember 2013 setzte der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode die Zielgröße für das Deutschlandstipendium auf 2 % fest: „Das Deutschlandstipendium werden wir mit der Zielmarke von zwei Prozent der Studierenden in dieser Legislaturperiode fortführen.“<sup>68</sup>

Ende Mai 2014 gab das Statistische Bundesamt bekannt, dass im Jahr 2013 etwa 19 700 Studierende ein Deutschlandstipendium erhielten. Gemessen an der Gesamtzahl der Studierenden des Wintersemesters 2013/2014 erreichte die Zahl der Stipendiaten einen Anteil von 0,76 %.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 67.4.3, Seite 303.

<sup>68</sup> „Deutschlands Zukunft gestalten“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode vom 16. Dezember 2013, Seite 22.

<sup>69</sup> Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 20. Mai 2014 – 175/14.



## 4.7 Stellungnahme des Bundesministeriums

### 4.7.1 Wesentliche Ziele

Das Bundesministerium hebt hervor, dass für eine umfassende Bewertung des Deutschlandstipendiums neben den vom Bundesrechnungshof untersuchten quantifizierbaren Zielen auch weitere Ziele des Deutschlandstipendiums berücksichtigt werden müssten. Es solle auch

- die Entwicklung einer Stipendienkultur fördern und dabei ein stärkeres Engagement von Wirtschaft und Privaten erreichen,
- einen Beitrag zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements leisten,
- den Zugang zur Begabtenförderung verbreitern und
- die Hochschulen bei der Vernetzung in ihrem regionalen Umfeld und bei der Entwicklung eines attraktiven Profils unterstützen.

Insbesondere die erstgenannten Ziele (Stipendienkultur und bürgerschaftliches Engagement) sieht das Bundesministerium schon jetzt als erreicht an. Der Aufwuchs um 14 000 Stipendien habe die Etablierung einer gesellschaftlich getragenen Stipendienkultur in Deutschland eingeleitet. Seit dem Start des Programms seien etwa 30 Mio. Euro an privaten Mitteln mobilisiert worden. Im Jahr 2012 habe es 4 700 private Mittelgeber gegeben.

Das Bundesministerium ist der Auffassung, das 8 %-Ziel sei keine bundesweit geltende Zielvorgabe gewesen. Es habe sich lediglich um die *Obergrenze* für die Vergabe von Stipendien an den einzelnen Hochschulen gehandelt. Gleiches gelte auch für die jährlich durch Verordnung festgelegten Prozentwerte. Die schrittweise Erhöhung diene einer gleichmäßigen Beteiligung aller Hochschulen am Stipendienprogramm.

Das Bundesministerium sieht in den nur wenigen Studienanfängern unter den Stipendiaten kein Indiz für einen Mitnahmeeffekt. Die zunehmende Verfügbarkeit von Stipendien motiviere zur Aufnahme und zum erfolgreichen Abschluss eines Studiums, und zwar unabhängig davon, ob ein solches Stipendium im ersten Semester oder erst später in Anspruch genommen würde. Die Abnahme des Anteils von Studienanfängern ergebe sich aus der Aufbauphase des Programms, weil im Jahr 2011 aufgenommene Studienanfänger zum großen Teil auch im Jahr 2012 noch gefördert worden sein, dann aber nicht mehr im ersten Studiensemester waren.

Für den Vollzug des Stipendienprogramm-Gesetzes sei die Erfassung und Auswertung von Daten zu den sozialen Auswahlkriterien und der sozialen

Herkunft nicht vorgesehen. Hierzu seien differenzierte Befragungen erforderlich, die im Rahmen einer Statistik zu aufwändig gewesen wären.

#### 4.7.2 Erfolgskontrolle

Das Bundesministerium kündigt an, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen und das Programm umfassend auf den Prüfstand zu stellen. Zum einen habe es eine Evaluation des Deutschlandstipendiums beauftragt. Sie soll feststellen, ob an allen Hochschulstandorten ausreichend private Mittel eingeworben werden können oder Ausgleichsmaßnahmen notwendig sind. Das Vorhaben sei bereits Anfang des Jahres 2014 gestartet. Dabei seien auch Empfehlungen zur Optimierung der Rahmenbedingungen für die Mitteleinwerbung geplant, wie z. B. Änderungen bei der Akquisepauschale oder der Höchstförderquote.

Zum anderen habe es eine Begleitforschung ausgeschrieben. Hierbei plant das Bundesministerium, repräsentative Daten erheben und auswerten zu lassen, u. a. zu

- Verfahren der Stipendienvergabe,
- Angebote der ideellen Förderung,
- Sozialstruktur der Stipendiaten und
- Förderstruktur.

Es weist darauf hin, dass die Untersuchung der Aufnahmeverfahren auch das Ziel *„Anreize für die Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss eines Hochschulstudiums schaffen“* behandeln soll.

### 4.8 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

#### 4.8.1 Wesentliche Ziele

Der Bundesrechnungshof sieht es als Schritt in die richtige Richtung an, dass das nach seinen Feststellungen in absehbarer Zeit kaum erreichbare 8 %-Ziel durch die realistischere Festlegung von 2 % ersetzt worden ist. Diese neue Festlegung widerlegt auch unmittelbar die Argumentation des Bundesministeriums, das 8 %-Ziel sei nicht als bundesweite Zielvorgabe gedacht gewesen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass es dem Bundesministerium gelungen ist, den Anteil der Stipendiaten von 0,6 % im Jahr 2012 auf 0,76 % im Jahr 2013 zu steigern. Gleichwohl bleibt es damit deutlich hinter der für dieses Jahr geltenden Höchstförderquote von bis zu 1,5 % Stipendiatenanteil zurück.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass das Stipendienprogramm die vom Bundesministerium ins Feld geführten weiteren Ziele verfolgt und in beträchtlichem Umfang private Mittel für Stipendienzwecke mobilisieren konnte. Das Bundesministerium hat diese Ziele jedoch nicht so konkretisiert, dass die erreichten Fortschritte auf dieser Grundlage bewertet werden könnten. So muss offen bleiben, inwieweit mit dem Deutschlandstipendium die angestrebte Stärkung der Stipendienkultur oder der regionalen Vernetzung erreicht wurde.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, dass die Existenz von Stipendien einen motivierenden Effekt zur Aufnahme eines Studiums haben kann.<sup>70</sup> Solche allgemeinen Erwägungen sind jedoch nicht geeignet zu belegen, dass speziell das Deutschlandstipendium diesen Effekt hat. Ob dies auf das Deutschlandstipendium selbst zutrifft, muss das Ergebnis der Begleitforschung zeigen.

#### 4.8.2 Erfolgskontrolle

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium seiner Empfehlung folgt und das Programm nunmehr einer systematischen Erfolgskontrolle unterzieht.

Er begrüßt, dass die vorgesehenen Untersuchungen außerdem seine Hinweise für eine wirksame Erfolgskontrolle aufgreifen. Er geht daher davon aus, dass sie Aufschluss über die Frage geben, *warum* es einigen Hochschulen nicht gelingt, private Spenden in ausreichender Höhe einzuwerben.

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das Bundesministerium mit der vorgesehenen Begleitforschung erstmals Daten zur Sozialstruktur der Stipendiaten – und damit zu den spezifischen Zielen des Stipendienprogramms – ermitteln möchte.

Er erwartet, dass das Bundesministerium auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse transparent darstellt, ob das Deutschlandstipendium seine Ziele erreicht bzw. (warum) nicht erreicht hat.

#### 4.8.3 Erledigung

**Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung des Stipendiatenanteils weiter beobachten. Er erwartet, dass das Bundesministerium die auch für die Haushaltsveranschlagung maßgeblichen jährlichen Höchstförderquoten künftig realistisch festlegt und ständig kritisch**

---

<sup>70</sup> Nummer 4.4.1.

überprüft. Er bittet das Bundesministerium, ihm die Ergebnisberichte der Evaluation sowie der Begleitforschung nach Abschluss der Untersuchungen zuzuleiten.

Damit ist dieser Teilaspekt des Prüfungsverfahrens erledigt.

## **5 Kosten des Programms**

### **5.1 Prüfung der Wirtschaftlichkeit**

Maßstab für die Ausgestaltung einer Förderung sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit beim Einsatz öffentlicher Mittel.<sup>71</sup> Dies betrifft auch den finanziellen Aufwand, der für die Durchführung einer Maßnahme entsteht (Durchführungsaufwand).

Das Bundesministerium untersuchte nicht die Wirtschaftlichkeit vor der Einführung des Deutschlandstipendiums. Es setzte sich mit verschiedenen alternativen Förderkonstruktionen auseinander, prüfte aber keine auf ihre Wirtschaftlichkeit. So hatte beispielsweise der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft ein alternatives Stipendienmodell entwickelt und einen „Nationalen Stipendienfonds“ vorgeschlagen.<sup>72</sup> Das Land Baden-Württemberg empfahl dem Bundesministerium, das Deutschlandstipendium nicht durch die Hochschulen, sondern durch eines der vorhandenen Begabtenförderungswerke vergeben zu lassen.<sup>73</sup> Das Bundesministerium ermittelte weder für die alternativen Förderkonstruktionen noch für das schließlich gewählte Modell den voraussichtlichen Durchführungsaufwand.

Auch begleitend hatte das Bundesministerium zu keinem Zeitpunkt untersucht, ob das Deutschlandstipendium im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich ist.

### **5.2 Akquise- und Unterstützungskosten**

Der Bundesrechnungshof ermittelte Art und Höhe des Durchführungsaufwands und fasste ihn in zwei übergreifende Ausgabeposten zusammengefasst:

- Akquisemittel

Den Hochschulen entstehen Kosten für die Akquise privater Stipendienmittel (z. B. Personalkosten für die Beschäftigten, die sich um die Mittelakquise kümmern). Das Bundesministerium übernimmt diese

<sup>71</sup> §§ 6, 7 BHO.

<sup>72</sup> „Stipendien und Studienfinanzierung“ Position des Stifterverbands, Oktober 2009; Präsentation „Nationales Stipendienmodell“.

<sup>73</sup> E-Mail vom 5. März 2010 des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg.

Kosten gemäß § 11 Absatz 2 Satz 2 StipG. Es bewilligt den Ländern hierzu zunächst pauschal Akquisemittel bis zu einer festgelegten Obergrenze. Diese richtet sich nach der Anzahl der Studierenden, die die Hochschule maximal fördern darf (Höchstförderquote<sup>74</sup>) und beträgt 7 % der danach höchstens zustehenden Stipendienmittel:

*„Der Bund trägt sonstige Zweckausgaben der Hochschulen pauschal in Höhe von 7 Prozent der privaten Mittel, die zur Erreichung der jeweiligen Höchstgrenze nach § 11 Absatz 4 Satz 2 je Hochschule höchstens eingeworben werden können.“<sup>75</sup>*

Das Bundesministerium sieht eine schrittweise Erhöhung der Höchstförderquote vor. Die Obergrenze erhöht sich also schrittweise (proportional) zur ansteigenden Höchstförderquote ebenfalls. Die Höhe der tatsächlich eingeworbenen privaten Mittel spielt hierbei keine Rolle.

Das Bundesministerium hatte im Jahr 2011 insgesamt Akquisemittel von knapp 900 000 Euro und im Jahr 2012 von rund 2,8 Mio. Euro bewilligt und den Ländern zur Weiterleitung an ihre Hochschulen bereitgestellt. Für das Jahr 2013 hatte das Bundesministerium den Ländern über 3,6 Mio. Euro bewilligt.<sup>76</sup>

Die Länder sind verpflichtet, nach Ablauf des Haushaltsjahres nachzuweisen, dass sie die zugewiesenen Akquisemittel für Akquisemaßnahmen verwendet haben. Nicht oder nicht zweckentsprechend verwendete Mittel müssen sie an das Bundesministerium zurückzahlen. Das Bundesministerium gab nach Abschluss der Erhebungen Ende des Jahres 2013 an, dass die bei der Verwendungsnachweisprüfung festgestellten *tatsächlichen* Akquisekosten im Jahr 2011 um fast ein Drittel unter den zunächst zugewiesenen Pauschalen gelegen hätten.

- Unterstützung der Hochschulen

Das Bundesministerium unterstützt die Hochschulen mit verschiedenen Maßnahmen, beispielsweise

- einem „Servicezentrum Deutschlandstipendium“ (Servicezentrum) beim Stifterverband, das Hochschulen bei der Umsetzung des Stipendienprogramms berät<sup>77</sup>,

---

<sup>74</sup> Vgl. Nummer 4.1.1.

<sup>75</sup> § 11 Absatz 2 Satz 2.

<sup>76</sup> Aus Sicht des Bundesministeriums handeln die Länder im Auftrag des Bundes (Auftragsverwaltung), so dass der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben zu tragen hat (Artikel 104a Absatz 2 Grundgesetz).

<sup>77</sup> <http://www.deutschland-stipendium.de/de/1791.php>.

- Schulungen zur Einwerbung von Fördermitteln für Hochschulbeschäftigte,
- eine Software für die Stipendienverwaltung (mpuls\_S),
- Werbekampagnen, um potentielle Stipendiaten und Spender aus der Wirtschaft zu erreichen.

Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2010 auf knapp 2 Mio. Euro, im Jahr 2011 auf 1,8 Mio. Euro. Im Jahr 2012 steigerte das Bundesministerium sie auf 2,4 Mio. Euro. Im Jahr 2013 betrugen sie knapp 2,1 Mio. Euro.

### 5.3 Prozentualer Aufwand für die Durchführung

Nach den Angaben des Bundesministeriums ist bei der Projektförderung ein Verwaltungskostenanteil von 5 % üblich.<sup>78</sup> Nach den Angaben der Bundesregierung belaufen sich die prozentualen Kosten für das Antrags- und Bewilligungsverfahren, Evaluation und Controlling in der Programmförderung bei bisherigen Bundesprogrammen des Bundesministeriums in aller Regel auf ebenfalls (maximal) 5 %, sofern Projektträger mit der Umsetzung beauftragt werden.<sup>79</sup>

Der Bundesrechnungshof errechnete im Rahmen seiner Prüfung den prozentualen Durchführungsaufwand für das Deutschlandstipendium wie folgt:

Für das Programm hat das Bundesministerium in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt 25,3 Mio. Euro ausgegeben. Davon förderte es für 15,4 Mio. Euro Stipendien. Der Durchführungsaufwand schlug mit 9,9 Mio. Euro zu Buche<sup>80</sup>:

|                             | Summe<br>in<br>Euro | Prozent |
|-----------------------------|---------------------|---------|
| <b>Stipendien</b>           | 15,4 Mio.           | 61 %    |
| <b>Durchführungsaufwand</b> | 9,9 Mio.            | 39 %    |
| <b>Gesamtausgaben</b>       | 25,3 Mio.           | 100 %   |

**Abbildung 1:** Ausgabenverhältnis Stipendien zu Durchführungsaufwand (kumuliert über die Jahre 2010 bis 2012)

<sup>78</sup> Antwort auf die Mündliche Anfrage 121, BT-Drs. 17/1534, Plenarprotokoll 17/39.

<sup>79</sup> Antwort auf die Kleine Anfrage BT-Drs. 17/3092 vom 30. September 2010 (zu 17/2927), Seite 4.

<sup>80</sup> Akquisemittel sind dabei in Höhe der bewilligten „Pauschale“ berücksichtigt.

Insgesamt entfielen damit 61 % der verausgabten Mittel für das Deutschlandstipendium auf Stipendien und 39 % auf Ausgaben für die Durchführung des Programms.

Die folgende Tabelle stellt die Verteilung auf die einzelnen Jahre dar:

|                             | 2010     |         | 2011     |         | 2012      |         |
|-----------------------------|----------|---------|----------|---------|-----------|---------|
|                             | Euro     | Prozent | Euro     | Prozent | Euro      | Prozent |
| <b>Stipendien</b>           | 0        | 0       | 3,0 Mio. | 53 %    | 12,4 Mio. | 71 %    |
| <b>Durchführungsaufwand</b> | 2,1 Mio. | 100 %   | 2,7 Mio. | 47 %    | 5,1 Mio.  | 29 %    |
| <b>Gesamtausgaben</b>       | 2,1 Mio. | 100 %   | 5,7 Mio. | 100 %   | 17,5 Mio. | 100 %   |

Abbildung 2: Ausgabenverhältnis Stipendien zu Durchführungsaufwand für die Jahre 2010 bis 2012

Im Jahr 2011 lagen damit die Ausgaben für die Durchführung des Stipendienprogramms fast genauso hoch wie die Ausgaben für Stipendien. Im Jahr 2012 machten sie noch 29 % aus. Nach Angaben des Bundesministeriums hat sich der Aufwand im Jahr 2013 weiter auf 21 % reduziert.

## 5.4 Bewertung

### 5.4.1 Keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Gestaltung des Programms

Das Haushaltsrecht des Bundes verpflichtet das Bundesministerium, für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.<sup>81</sup> Dieser Verpflichtung ist das Bundesministerium nicht nachgekommen. Unabhängig davon hätte allein schon das hohe finanzielle Volumen das Bundesministerium veranlassen müssen zu untersuchen, ob die Durchführung des geplanten Stipendienprogramms den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprach.

*„Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind alle in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten darzustellen und ihre Eignung zur Erreichung der zugrunde gelegten fachlichen oder aufgabenspezifischen (Planungs-)Ziele zu beurteilen. Sodann sind die Lösungsmöglichkeiten*

<sup>81</sup> § 7 BHO.

*mittels einer Wirtschaftlichkeitsrechnung anhand ihrer Kosten und Nutzen zu bewerten.*<sup>82</sup>

Das Bundesministerium verzichtete darauf, die voraussichtlichen Kosten der möglichen Förderkonstruktionen zu ermitteln und die Alternativen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin miteinander zu vergleichen. Es war verpflichtet, den voraussichtlichen Durchführungsaufwand des Deutschlandstipendiums vollständig zu analysieren und gegen den Nutzen des Programms abzuwägen (Kosten-Nutzen-Analyse).<sup>83</sup> Wesentlicher Bestandteil des Durchführungsaufwands sind beispielsweise die Akquisekosten, die das Bundesministerium bei einer solchen Kosten-Nutzen-Analyse hätte berücksichtigen müssen.

Mit der Verlagerung der Abwicklung des Deutschlandstipendiums auf die Hochschulen vervielfältigten sich die Förderstrukturen.<sup>84</sup> Die dezentrale Ausgestaltung führte dazu, dass jede am Deutschlandstipendium teilnehmende Hochschule – zusätzlich zu ihren Kernaufgaben Lehre und Forschung – eine eigene Förderbürokratie aufbauen musste. Es gab aber schon vor Einführung des Deutschlandstipendiums einen Förderapparat, der Stipendien an Begabte vergab und damit besondere Leistungen honorierte: die Begabtenförderungswerke.<sup>85</sup>

Die Begabtenförderungswerke verfügten bereits über eine Förder-Infrastruktur, administratives Know-how zur Stipendienvergabe und langjährige Erfahrung mit Auswahlverfahren. Das Bundesministerium beschäftigte sich vor der Einführung des Stipendienprogramms mit dieser Alternative. Es übernahm die Zielgruppe der Begabtenförderungswerke fast wortgleich für das Deutschlandstipendium: *„[...] zur Förderung begabter Studierender, die hervorragende Leistungen in Studium und Beruf erwarten lassen [...]“*.<sup>86</sup> Umso weniger verständlich ist es, dass es eine Abwicklung des Stipendiums durch die Begabtenförderungswerke nicht als mögliche wirtschaftliche Alternative prüfte.

An diesem Beispiel wird deutlich: Wenn das Bundesministerium Handlungsalternativen nicht (auch) daraufhin vergleicht, welche Kosten mit

---

<sup>82</sup> „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 18, Seite 15.

<sup>83</sup> Vgl. „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, RdSchr. des BMF vom 12. Januar 2011 (II A 3 – H 1012-10/08/10004), Seite 21 (Kosten-Nutzen-Analyse als gesamtwirtschaftliches Verfahren).

<sup>84</sup> Vgl. Nummer 3.3.

<sup>85</sup> Vgl. Nummer 2.

<sup>86</sup> Vgl. Nummer 2.



ihnen einhergehen, ist nicht auszuschließen, dass eine andere als die gewählte Lösung wirtschaftlich vorteilhafter gewesen wäre.

Im Rahmen der Erfolgskontrolle ist das Bundesministerium zu einer „begleitenden“ Wirtschaftlichkeitskontrolle verpflichtet.<sup>87</sup> Das Bundesministerium muss danach untersuchen, ob der Vollzug des Deutschlandstipendiums im Hinblick

- auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich (Vollzugswirtschaftlichkeit) und
- auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich ist (Maßnahmewirtschaftlichkeit).

Dieser Verpflichtung war das Bundesministerium ebenfalls nicht nachgekommen.

#### 5.4.2 Hoher Durchführungsaufwand

Der vom Bundesrechnungshof ermittelte anfängliche Durchführungsaufwand von fast 30 % stand im Widerspruch zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Bundesmittel. Der Bundesrechnungshof sah seine Kritik bestärkt durch die Aussagen des Bundesministeriums und der Bundesregierung zu den üblichen Verwaltungskostenanteilen bei Projektförderungen in Höhe von bislang 5 %.

*„Wirtschaftlichkeit besteht nur bei einem möglichst günstigen Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den eingesetzten Mitteln.“<sup>88</sup>*

Der Bundesrechnungshof hat berücksichtigt, dass das Bundesministerium mit dem Deutschlandstipendium private Mittel mobilisierte. Es konnte in den Jahren 2011 und 2012 für 15,4 Mio. Euro Studierende mit dem Deutschlandstipendium fördern. Diese Fördersumme hatte sich durch private Mittelgeber verdoppelt. Er hat auch berücksichtigt, dass damit höhere Kosten einhergehen können als mit einer ausschließlich aus Bundesmitteln finanzierten Förderung (z.B. für die Einwerbung der privaten Fördermittel). Damit konnte das Bundesministerium den hohen anteiligen Aufwand jedoch nicht rechtfertigen, weil das finanzielle Engagement der privaten Förderer auf Seiten des Bundes wiederum zu erheblichen Steuermindereinnahmen führt.

<sup>87</sup> VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

<sup>88</sup> „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 18, Seite 5.

### 5.4.3 Durchführungsaufwand steigt mit Höchstförderquoten

Die schrittweise Erhöhung der Höchstförderquote führt zu einem automatischen Anstieg des Durchführungsaufwands.<sup>89</sup> Die Obergrenze für die vom Bund an die Hochschulen zu erstattenden Akquisemittel steigt proportional zur Erhöhung der Höchstförderquote ebenfalls an, und dies *unabhängig* von der Höhe der *tatsächlich* eingeworbenen privaten Mittel. Das bedeutet, dass eine Hochschule, wenn sie beispielsweise private Mittel nur für *ein* Stipendium einwerben kann, aber 100 Stipendien vergeben *könnte*, Anspruch auf Akquisemittel entsprechend der Höchstförderquote von 100 Stipendien hat.<sup>90</sup> Damit würden sich die Ausgaben für den Durchführungsaufwand des Deutschlandstipendiums erhöhen, ohne dass gleichzeitig mehr Stipendien vergeben würden.. Eine Chance auf einen Ausgleich besteht nur, wenn es gelingt, gleichzeitig an anderer Stelle mehr Stipendien zu vergeben. Der Bundesrechnungshof sah die Gefahr, dass das Verhältnis zwischen Durchführungsaufwand und eigentlicher Förderung durch steigende Höchstförderquoten und damit steigende Akquisepauschalen sich wieder verschlechtert.

## 5.5 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof leitete aus den vom Bundesministerium genannten Vergleichszahlen für andere Programme ab, dass ein Anteil des Durchführungsaufwands von 10 % als Voraussetzung für eine langfristig wirtschaftliche Umsetzung anzustreben ist. Dabei berücksichtigte er, dass das Deutschlandstipendium private Mittel einwirbt sowie nicht mit üblichen Förderungen vergleichbar ist und daher einen vergleichsweise höheren Aufwand erfordert.

Der relative Aufwand geht zwar zurück, wenn es dem Bundesministerium gelingt, die Stipendiatenzahlen zu steigern.<sup>91</sup> Dieser eher rechnerische Effekt entbindet es aber nicht davon,

- Möglichkeiten der Kostensenkung zu ermitteln und
- die Entwicklung des Verhältnisses des Durchführungsaufwands zum Volumen der vergebenen Stipendien kritisch zu verfolgen.

Der Bundesrechnungshof bat das Bundesministerium, ihm bis zum 31. Dezember 2013 mitzuteilen

---

<sup>89</sup> Vgl. Nummer 4.1.

<sup>90</sup> Vorausgesetzt, sie hatte tatsächlich entsprechende Aufwendungen.

<sup>91</sup> Vgl. Nummer 4.5.

- welche Möglichkeiten der Kostensenkung es sieht und
- wie sich die Ausgaben für Stipendien („operative“ Ausgaben) und für Durchführungsaufwand entwickelt haben..

## 5.6 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium erläutert, es habe alternative Fördermodelle verglichen, sie aber für unzumutbar oder nicht realisierbar gehalten. Eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsprüfung habe sich daher erübrigt. Zudem sei die hälftige Beteiligung Privater *„per se eine wirtschaftlich überaus vorteilhafte Art der Programmdurchführung“*<sup>92</sup> und nach dem Grundsatz der Subsidiarität staatlichen Handelns vorzugswürdig.

Das Bundesministerium legt die aktuelle Entwicklung der Kosten des Programms dar und errechnet für das Jahr 2013 einen Durchführungsaufwand von 21 %. Es ist jedoch der Ansicht, dass die eingeworbenen privaten Mittel zu den Stipendienmitteln des Bundes *hinzuzurechnen* und erst die *Gesamtsumme* den Kosten gegenüber zu stellen ist. Auf dieser Grundlage ergäbe sich ein Aufwandsanteil von nur noch 12 %. Die schwer zu beziffernden Steuermindereinnahmen relativierten die Bedeutung der privaten Mittel nicht.

Das Bundesministerium führt ins Feld, dass zum einen zum Programmstart höhere Ausgaben erforderlich gewesen seien. Zum anderen ginge ein Vergleich mit anderen Programmen fehl. Die Kosten fielen dort nicht für den Zweck an, private Mittel zu beschaffen. Die Tätigkeiten eines Projektträgers seien *„mit den für die Etablierung einer neuen Stipendienkultur erforderlichen Maßnahmen“* nicht vergleichbar.

## 5.7 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Allein die (mögliche) Existenz privater Stipendienmittel befreit das Bundesministerium nicht davon, die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme umfassend zu untersuchen. Sie genügt auch nicht den Anforderungen an eine aussagefähige Kosten-Nutzen-Analyse. Das Bundesministerium hätte den voraussichtlichen Durchführungsaufwand vollständig analysieren und gegen den Nutzen des Programms abwägen müssen.

Der hohe Aufwand in der Anfangsphase wird durch den Hinweis des Bundesministeriums auf den privaten Anteil nicht entkräftet. Der Bundesrechnungshof hatte bei seiner Bewertung bereits berücksichtigt, dass

---

<sup>92</sup> Schreiben des Bundesministeriums vom 7. Oktober 2013, Seite 6 (122-42077-51).

das Deutschlandstipendium private Mittel einwirbt und nicht mit üblichen Förderungen vergleichbar ist.<sup>93</sup> Wie bei allen Förderprogrammen geht es ihm darum aufzuzeigen,

- welche Bundesmittel für den Kernzweck der Förderung (hier Stipendienzahlung) eingesetzt werden und
- welche Mittel der Bund einsetzen muss, damit dies überhaupt erst ermöglicht wird.

Es ist irreführend, diese Analyse dadurch zu relativieren, indem ein privat finanzierter Beitrag zum Programmerfolg (den es auch bei anderen Programmen gibt) in die Mittel für den Kernzweck eingerechnet wird.

Der Bundesrechnungshof hält daher für das Deutschlandstipendium weiterhin einen Durchführungsaufwand von 10 % der bereitgestellten Bundesmittel für erstrebenswert.

Gleichwohl erkennt der Bundesrechnungshof an, dass es dem Bundesministerium im Jahr 2013 gelungen ist, den Durchführungsaufwand des Deutschlandstipendiums auf 21 % zu senken. Das Bundesministerium sollte alle Möglichkeiten nutzen, den Aufwandsanteil weiter zu reduzieren. Es wird dabei besondere Aufmerksamkeit auf die Entwicklung der Akquisepauschalen zu legen haben, die umso stärker steigen, je schneller die jährlichen Quoten für die Vergabe von Stipendien angehoben werden. Umso wichtiger ist es, dass das Bundesministerium künftig die jährlichen Höchstförderquoten realistisch festlegt und ständig kritisch überprüft, damit die Akquisemittel nicht überproportional ansteigen.

**Der Bundesrechnungshof wird die Kostenentwicklung weiter beobachten und behält sich vor, sie an anderer Stelle erneut aufzugreifen. Er bittet das Bundesministerium, ihm bis zum 31. Januar 2015 zu berichten, wie sich der Durchführungsaufwand im Jahr 2014 entwickelt hat.**

**Dieser Teilaspekt des Prüfungsverfahrens ist damit erledigt.**

## **6 Haushaltsdarstellung**

### **6.1 Durchführungsaufwand nicht erkennbar**

Im Bundeshaushaltsplan sind die Mittel für das Deutschlandstipendium in Kapitel 3002 Titel 681 12 ausgewiesen. Der finanzielle Aufwand für die Durchführung des Programms ist hierin nicht erkennbar. Das

---

<sup>93</sup> Vgl. Nummer 5.5.

Bundesministerium veranschlagt<sup>94</sup> ihn als Bestandteil der Gesamtsumme des Titels und damit zusammen mit den Mitteln für die eigentliche Förderung – die Ausgaben für Stipendien.

## 6.2 Berichte des Bundesrechnungshofes

In seinem Bericht gemäß § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium vom 7. Juli 2011 hatte sich der Bundesrechnungshof zum Einsatz von Projektträgern durch das Bundesministerium geäußert.<sup>95</sup> Er beanstandete u. a., dass die Ausgaben des Bundesministeriums für Projektträger nicht transparent im Bundeshaushalt dargestellt waren. Dieser Bericht war Auslöser für einen weiteren – mit dem Bundesministerium abgestimmten – Bericht gemäß § 88 Absatz 2 BHO vom 27. März 2012 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Gegenstand war die transparente Darstellung von Projektträgerleistungen und „Programmmanagement“ im Einzelplan 30 des Bundeshaushalts. Im April 2012 beschloss der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Umsetzung dieses Berichts für den Haushalt 2013.<sup>96</sup>

„Programmmanagement“ wird hierbei folgendermaßen definiert:<sup>97</sup>

*„Unter dem Punkt „Programmmanagement“ werden Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben zur Durchführung der jeweiligen Fachaufgabe zusammengefasst, die außerhalb von Projektträgerleistungen anfallen. Dies sind etwa Ausgaben für Begutachtung, Beratung, Evaluation, Projektmanagement oder Veranstaltungen.“*

In der dazugehörigen Fußnote heißt es:

*„Bisher vorhandene Erläuterungen zum Durchführungsaufwand können entfallen (z.B. „Projektmanagement“, „Umsetzung“, „Infrastruktur“, „Beratung“, „Begutachtung“, Evaluation“). Der zukünftige Ansatz für Projektträgerleistungen und Programmmanagement kann auch Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Fachinformation enthalten. Vorhandene spezielle Erläuterungen zu diesen Bereichen sollen wegen des besonderen Transparenzinteresses jedoch erhalten bleiben. Solche speziellen Erläuterungen können sich damit auch auf Ausgaben beziehen,*

<sup>94</sup> Zur Veranschlagungspraxis im einzelnen s. Nummer 7.

<sup>95</sup> Az. VI 1 – 2010 – 0608

<sup>96</sup> Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Darstellung der für das Bundesministerium für Bildung und Forschung tätigen Projektträger im Einzelplan 30 des Bundeshaushalts, HHA-Drs. 17(8)4375; Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 25. April 2012, HHA-Drs. 17(8)4401.

<sup>97</sup> Bericht wie vor, HHA-Drs. 17(8)4375, Seite 7.

*die in den Ansätzen für Projektträgerleistungen und Programmmanagement ebenfalls erfasst sind.“*

Seit dem Haushalt 2013 enthält der Einzelplan 30 dementsprechend bei allen Titeln mit Projektträgerleistungen auch eine Erläuterung zum „Programmmanagement“.

### **6.3 Bewertung**

Die Ausgaben für die Durchführung des Deutschlandstipendiums sind im Bundeshaushalt nicht transparent. Der Durchführungsaufwand bleibt durch die zusammenfassende Darstellung im Haushalt verborgen. Dies erschwert oder verhindert eine wirksame, auf Vollständigkeit zielende Haushaltskontrolle durch das Parlament.

Der Haushaltsgesetzgeber stellt die Mittel für das Stipendienprogramm in erster Linie für Stipendien zur Verfügung. Er muss nach Abschluss des Haushaltsjahres deshalb erkennen können, ob und inwieweit die Mittel für den beabsichtigten Zweck eingesetzt wurden. Bei

- ursprünglich eingeplanten 275 Millionen Euro bis zum Jahr 2017<sup>98</sup> und
- einem vergleichsweise hohen Durchführungsaufwand

ist davon auszugehen, dass ein erhebliches parlamentarisches Informationsinteresse besteht.

Mittel, die nicht für Stipendien selbst, sondern für andere, wenn auch damit zusammenhängende Zwecke ausgegeben werden, müssen für den Haushaltsgesetzgeber transparent sein. Der Mittelabfluss ist im parlamentarischen Beratungsprozess ein wesentliches Kriterium für die Bewertung zurückliegender Haushaltsansätze und die Entscheidung über den Mittelansatz in zukünftigen Haushalten.

### **6.4 Empfehlung**

Der Bundesrechnungshof hielt es für erforderlich, dass das Bundesministerium künftig beim Deutschlandstipendium für eine transparente Darstellung sorgt und den Durchführungsaufwand *getrennt* von den Stipendienmitteln ausweist.

Das Bundesministerium muss eine einheitliche Gestaltung im Einzelplan 30 gewährleisten. Der Bundesrechnungshof ging davon aus, dass es den Durchführungsaufwand – wie bereits im Haushalt 2013 bei den Titeln mit Projektträgerleistungen – unter dem Stichwort „Programmmanagement“ zahlenmäßig ausweist.

---

<sup>98</sup> Vgl. Nummer 1.

## 6.5 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium schlägt vor, Akquisekosten und programmunterstützende Maßnahmen zwar auszuweisen, aber nicht unter dem Begriff „Programmmanagement“ zusammenzufassen. Es beabsichtigt, künftig drei Ausgabeposten in den Bundeshaushalt aufzunehmen:

- Stipendienmittel,
- Akquisekostenpauschale und
- programmunterstützende Maßnahmen.

Eine Zusammenfassung unter dem Oberbegriff „Programmmanagement“ hält es nicht für sachgerecht. Die Struktur des Stipendiums sei weder inhaltlich noch kostenmäßig mit der administrativ-technischen Unterstützung durch einen Projektträger vergleichbar. Aus der Zusammenfassung könne sich zudem *„ein falscher Eindruck zu den Dispositionsmöglichkeiten über die Positionen ergeben.“*<sup>99</sup>

## 6.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium zu einer größeren Transparenz des Durchführungsaufwands beitragen will. Dessen Vorschlag erfüllt jedoch noch nicht die Anforderungen eines durchgängig transparenten Haushalts.

Unter „Programmmanagement“ sind Ausgaben zur Durchführung der jeweiligen Fachaufgabe zusammengefasst, die *außerhalb* der administrativ-technischen Unterstützung durch Projektträger anfallen. Zu dieser Art von Ausgaben zählen sowohl programmunterstützende Maßnahmen als auch Mittelakquise. Dabei ist unerheblich, ob die Aufwendungen im Ministerium selbst oder bei anderen Stellen anfallen.

Die vorgeschlagene Aufteilung in Akquisekosten und programmunterstützende Maßnahmen birgt die Gefahr, dass der Gesamtaufwand für die Durchführung des Programms erneut nicht deutlich wird. Nicht zuletzt widerspricht sie einer einheitlichen Darstellung solcher Kosten im Einzelplan 30.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für wichtig, dass der Durchführungsaufwand *zunächst* – wie bei anderen Titeln des Einzelplans 30 auch – als Gesamtgröße erkennbar ist. Das Bundesministerium könnte diese Gesamtgröße *sodann* näher erläutern und beispielsweise Beträge für

---

<sup>99</sup> Schreiben des Bundesministeriums vom 5. Mai 2014 (122-42077-51).

Akquisekosten und programmunterstützende Maßnahmen einzeln ausweisen.

**Der Bundesrechnungshof untersucht derzeit übergreifend, inwieweit der Durchführungsaufwand im Einzelplan 30 transparent und zutreffend ausgewiesen ist. Er wird Möglichkeiten zur Verbesserung der Transparenz des Durchführungsaufwands beim Deutschlandstipendium in diesem Zusammenhang erneut aufgreifen.**

**Damit ist dieser Teilaspekt des Prüfungsverfahrens erledigt.**

## **7 Finanzplanung**

### **7.1 Entwicklung und Ausblick**

Im Bundeshaushaltsplan waren die Mittel für das Deutschlandstipendium wie folgt veranschlagt:

| <b>2010</b>  | <b>2011</b>  | <b>2012</b>    | <b>2013</b>    |
|--------------|--------------|----------------|----------------|
| 10 Mio. Euro | 10 Mio. Euro | 36,7 Mio. Euro | 45,5 Mio. Euro |

Abbildung 4: Im Bundeshaushaltsplan veranschlagte Mittel für das Deutschlandstipendium

Das Bundesministerium stellte deutlich mehr Mittel für das Stipendienprogramm bereit als es ausgab. Der Bundesrechnungshof hat den veranschlagten Mitteln die tatsächlichen Ausgaben für das Stipendienprogramm der Jahre 2010 bis 2012 in der folgenden Grafik gegenübergestellt. Außerdem ist die Finanzplanung für die Jahre 2013 bis 2017 zum Zeitpunkt der Erhebungen dargestellt (Stand April 2013):



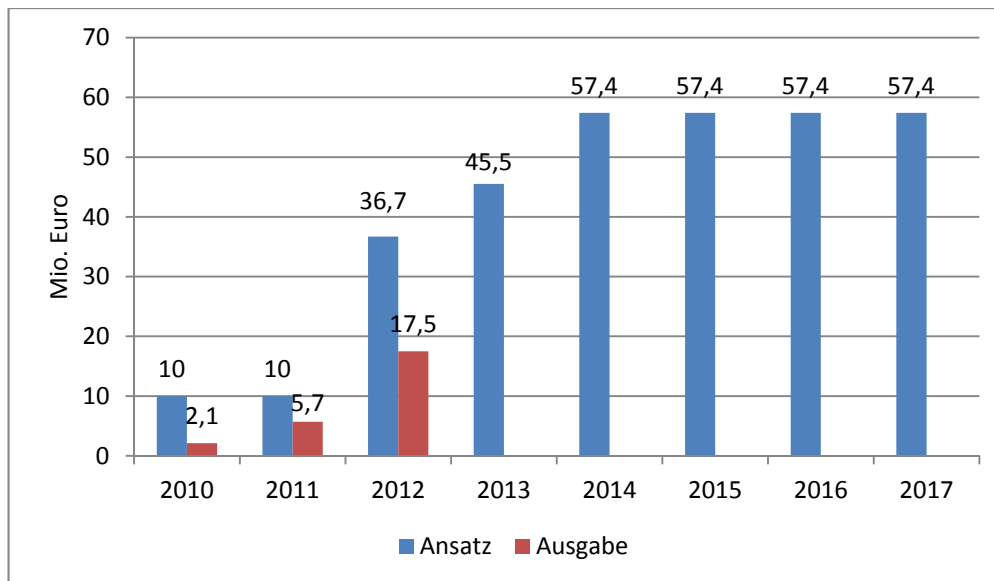


Abbildung 5: Ansatz und Ausgaben für die Jahre 2010 bis 2017

Von den in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt bereitgestellten 56,7 Mio. Euro gab das Bundesministerium 25,3 Mio. Euro aus.

In den ersten beiden Programmjahren 2010 und 2011 flossen die Mittel nur zu einem geringen Teil ab. In der Anlaufphase des Stipendienprogramms im Jahr 2010 vergaben die Hochschulen gar keine Stipendien. Es fiel aber Aufwand für vorbereitende Maßnahmen an, der mit 2,1 Mio. Euro zu Buche schlug (z. B. Internetauftritt, Flyer, Plakatwerbung). Im Jahr 2011 verbrauchte das Bundesministerium von den veranschlagten 10 Mio. Euro 5,7 Mio. Euro<sup>100</sup> und im Jahr 2012 von 36,7 Mio. Euro im Haushalt 17,5 Mio. Euro.<sup>101</sup>

Das Bundesministerium sah in seiner ursprünglichen Planung für das Stipendienprogramm noch vor, bereits im Haushalt 2013 51,5 Mio. Euro bereit zu stellen.<sup>102</sup> Diese Planung änderte es und veranschlagte für das Jahr 2013 statt der zunächst vorgesehenen 51,5 Mio. Euro 45,5 Mio. Euro.

Für die Folgejahre sah das Bundesministerium im April 2013 nochmals eine deutliche Steigerung auf 57,4 Mio. Euro vor. Der Sollansatz nach dem Haushaltsentwurf 2014 lag damit um 228 % über dem Ist 2012.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2011, Seite 1403.

<sup>101</sup> Vorläufige Ist-Ausgabe für das Jahr 2012, E-Mail des Bundesministeriums vom 24. Januar 2013.

<sup>102</sup> Haushaltsaufstellung Epl. 30/2013ff: Kurzübersicht nach den Anmeldungen aufgrund des Eckwertebeschlusses vom 21. März 2012 („3-Seiten-Liste“), Stand 24. April 2012, Seite 3.

<sup>103</sup> Haushaltsaufstellung Epl. 30/2014ff: Kurzübersicht nach den Eckwerten vom 13. März 2013 („3-Seiten-Liste“), Stand 23. April 2013, Seite 3.

Das Bundesministerium erklärte hierzu: *„Da das Gesetz den Hochschulen einen Anspruch auf den öffentlichen Anteil der Mittel einräumt, konnte der Mittelansatz im Haushalt nicht zu knapp kalkuliert werden.“*<sup>104</sup>

Im Mai 2014 wurde der Voranschlag für den Haushalt 2014 im parlamentarischen Verfahren um 10 Mio. Euro auf 47,4 Mio. Euro reduziert.

Im Haushaltsplan 2013 waren die Ausgaben in Kapitel 3002 Titelgruppe 10 bis zu 3 Mio. Euro gegenseitig deckungsfähig.

## 7.2 Bewertung

Das Bundesministerium schätzte seit Einführung des Deutschlandstipendiums den Mittelbedarf regelmäßig zu hoch ein.

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind die Ausgaben mit *„größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen“*.<sup>105</sup> Das Bundesministerium ist verpflichtet, den Mittelbedarf vorausschauend zu planen und Mittel bedarfsgerecht zu veranschlagen. Ausgaben, die zu hoch veranschlagt werden, führen zu einer unnötigen „Aufblähung“ des Haushaltsvolumens. Zwar passte das Bundesministerium die Veranschlagung für den aktuellen Haushalt (geringfügig) an. Aber auch mit dieser Modifizierung steht seine Praxis immer noch im Widerspruch zu den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen und sachgerechten Haushaltsaufstellung.

Auch wenn das Bundesministerium berücksichtigen muss, dass die Hochschulen einen Rechtsanspruch auf den öffentlichen Anteil der vergebenen Stipendien haben (sofern sie private Mittel einwerben konnten), rechtfertigt dies nicht eine unrealistische und unverhältnismäßig hohe Veranschlagung. Der Bedarf an Haushaltsmitteln ist auch wenn sie auf Rechtsansprüchen beruhen vorausschauend zu planen und möglichst genau zu schätzen. Keinesfalls darf sich das Bundesministerium schlicht an den jährlich festgelegten Höchstförderquoten – also den theoretisch maximal möglichen Stipendien – orientieren. Vielmehr sollte es ermitteln, in welcher Höhe die Hochschulen private Mittel voraussichtlich einwerben können.

Das Bundesministerium lässt sich hierzu von den Ländern für das jeweilige Folgejahr voraussichtliche Mittelbedarfe und vergebbare Stipendien mitteilen.<sup>106</sup> Dies sind aber genau die Informationen, die es als Grundlage für eine präzise Schätzung bei der Haushaltsveranschlagung nutzen kann und

<sup>104</sup> E-Mail des Bundesministeriums vom 8. April 2013.

<sup>105</sup> VV Nummer 1.2 zu § 11 BHO.

<sup>106</sup> Z. B. Zuweisungsbescheid an das Land Berlin vom 17. Dezember 2012 (122-42077-42-NSPBE13).

muss. Sollten die Länder „überzogene“ Mittelbedarfe melden, hat das Bundesministerium sie für die Einstellung in den Bundeshaushalt auf eine realistische Größe zurückzuführen. Darüber hinaus liegt ihm auch Zahl der *nicht* am Programm teilnehmenden Hochschulen des Vorjahres vor, die es ergänzend zur Beurteilung des gemeldeten Mittelbedarfs der Länder heranziehen kann.<sup>107</sup> Insgesamt muss es den Bedarf vorsichtig und möglichst präzise schätzen.

Selbst wenn es nach einer – präzisen – Veranschlagung unvorhergesehen zu einem höheren Bedarf der Hochschulen kommen sollte, könnte das Bundesministerium dies auffangen, indem es die Deckungsfähigkeit der Ausgaben in Kapitel 3002 Titelgruppe 10 nutzt.

### 7.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof bat das Bundesministerium,

- seine Hinweise bei der Mittelveranschlagung für die Jahre 2014 ff. zu berücksichtigen und den voraussichtlichen Bedarf möglichst genau zu errechnen und
- die Finanzplanung für die künftigen Haushaltsjahre bedarfsgerecht anzupassen.

### 7.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium verweist zunächst auf zwei von ihm eingeführte Maßnahmen, die zu einer Steigerung des Mittelabflusses führen sollen:

- Umstellung der Erhöhung der Höchstförderquote auf den Beginn des Wintersemesters und
- Einführung eines Verfahrens zur Umverteilung nicht ausgeschöpfter Stipendienkontingente.

Weiter führt es ins Feld, dass die Hochschulen einen Rechtsanspruch auf den öffentlichen Anteil der Stipendien haben, für den Haushaltsvorsorge getroffen werden müsse.

Die Meldungen der Länder ließen jedoch keine belastbaren Rückschlüsse für die Finanzplanung zu. Das Bundesministerium habe daher Grundlage und Methodik seiner Finanzplanung geändert. Es werde die Haushaltsansätze künftig auf der Basis der voraussichtlichen Studierendenzahlen nach

---

<sup>107</sup> Vgl. Nummer 4.1.1.

BAFPLAN<sup>108</sup> und einer Ausschöpfung der Höchstquote möglicher Stipendien von 60 % bzw. 65 % ermitteln.

## **7.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes**

Das Bundesministerium greift die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf und stellt seine Finanzplanung auf eine neue Grundlage. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es nunmehr den Haushaltsbedarf präzise einschätzt.

Er hält fest, dass der überhöhte Ansatz für das Jahr 2014 im parlamentarischen Verfahren korrigiert wurde.

**Dieser Teilaspekt des Prüfungsverfahrens ist erledigt.**

# **8 Verwaltungs- und Haushaltsvollzug**

## **8.1 Zuweisung der Mittel an die Länder**

Das Bundesministerium ermittelt auf Basis der Studierendenzahl des vorangegangenen Wintersemesters<sup>109</sup> und der jeweiligen Höchstgrenze<sup>110</sup> wie viele Stipendien die einzelnen Hochschulen vergeben dürfen. Auf dieser Grundlage errechnet es Stipendien- und Akquisemittel und fasst sie für jedes Land in einem Zuweisungsbescheid zusammen.<sup>111</sup> Es ermächtigt sie, auf den Titel des Bundeshaushalts zuzugreifen und die Mittel selbständig von der Bundeskasse abzurufen (Zuweisungsverfahren gemäß §§ 9 und 34 BHO).<sup>112</sup> In den Zuweisungsbescheiden verpflichtet es die Länder, die Mittel nur für die Ausführung des Stipendienprogrammgesetzes zu verwenden. Erstmals für das Jahr 2013 forderte das Bundesministerium im Zuweisungsbescheid von den Ländern einen Nachweis über die „zeitgerechte“ und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel (Verwendungsnachweis).

Weder die Bestimmungen zum Deutschlandstipendium noch die Zuweisungsbescheide regeln

- unter welchen Voraussetzungen die Länder die Mittel von der Bundeskasse abrufen dürfen („bedarfsgerechter Mittelabruf“) und wie die Mittel an die Hochschulen weiterzuleiten sind,

<sup>108</sup> Modell der Fraunhofer-Gesellschaft für die BaföG-Planung (BAFPLAN-System), vgl. [www.fit.fraunhofer.de/de/fb/risk/projects/bafplan.html](http://www.fit.fraunhofer.de/de/fb/risk/projects/bafplan.html) (Abruf am 26. Mai 2014).

<sup>109</sup> Die jeweilige Studierendenzahl ergibt sich aus der Hochschulstatistik des Statistischen Bundesamtes.

<sup>110</sup> Vgl. Nummer 4.1.

<sup>111</sup> Z. B. Zuweisungsbescheid an das Land Berlin vom 17. Dezember 2012 (122-42077-42-NSPBE13).

<sup>112</sup> VV Nummer 3.2 zu § 9 und Nummer 1 zu § 34 BHO.

- wie der Bund bei zweckwidriger Verwendung der Mittel vorgehen kann, insbesondere unter welchen Voraussetzungen er die Zuweisung widerrufen und zurückfordern kann und
- welche Prüfungsrechte das Bundesministerium und der Bundesrechnungshof bei Ländern und Hochschulen haben.

## 8.2 Verfahren des Landes Berlin

Das Land Berlin leitete die Mittel für das Deutschlandstipendium in den Jahren 2011 und 2012 als Projektförderung (Zuwendung) an die Hochschulen weiter. Im Jahr 2013 stellte es das Verfahren zur Weiterleitung der Mittel auf das „Zuweisungsverfahren“ um. Es wies den Hochschulen die Mittel durch Zuweisungsbescheid zu und gab die Stipendienmittel auf vier Tranchen verteilt an die Hochschulen weiter.<sup>113</sup> Die Akquisemittel rief es in voller Höhe bereits zu Beginn des Jahres von der Bundeskasse ab und leitete sie an die Hochschulen weiter.<sup>114</sup> Das Land berücksichtigte dabei nicht den aktuellen Bedarf der Hochschulen. Es ging davon aus, dass sie Akquisemittel als Vorschuss benötigen, um überhaupt Akquisebemühungen zu entfalten.

## 8.3 Bewertung

Das Bundesministerium stellte nicht hinreichend sicher, dass die Länder nur insoweit über die Bundesmittel verfügten, als sie von den Hochschulen für den aktuellen Bedarf tatsächlich benötigt wurden (bedarfsgerechter Mittelabruf).

Mit dem Zuweisungsverfahren überträgt das Bundesministerium die Bewirtschaftung auf die Länder. Damit dient das Zuweisungsverfahren dazu, das Bundesministerium von der haushalts- und verwaltungsmäßigen Abwicklung der Förderung zu entlasten. Es legt sie in die Hände der Länder. Das Zuweisungsverfahren entbindet das Bundesministerium jedoch nicht von der Verantwortung dafür, dass Länder und Hochschulen die Bundesmittel ordnungsgemäß, zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden.<sup>115</sup>

Das Bundesministerium hat daher sicherzustellen, dass die Bewirtschaftung sowie die Verfahren zur Weiterleitung der Mittel mit den Grundsätzen der

<sup>113</sup> Z. B. Zuweisungsbescheid der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 1. März 2013 (IV C 2.5) an die FU Berlin;

„Tabelle der Auszahlungen 2013“, IV C 2.5, (Ausdruck vom 6. Mai 2013).

<sup>114</sup> Insgesamt über 220 000 Euro.

<sup>115</sup> Dittrich, Kommentar zur BHO, Randnummer 53.3 zu § 44 BHO („Die Verantwortung bleibt bei der Bewilligungsbehörde.“), Vgl. auch Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für Bildung Forschung vom 26. Juli 2006 (VI 1 – 2005 – 0413).

Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Einklang stehen.<sup>116</sup> Insbesondere muss es darauf achten, dass die Länder die Bundesmittel nicht früher von der Bundeskasse abrufen *„als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.“*<sup>117</sup> Das Haushaltsrecht des Bundes legt hierfür einen strengen Maßstab an:

- Im Regelfall zahlt die Bewilligungsbehörde eine Förderung erst auf Anforderung des Empfängers aus. Hierbei darf sie aber nur in der Höhe angefordert und ausgezahlt werden, als die Mittel voraussichtlich innerhalb von *zwei Monaten* nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden („Zwei-Monats-Bedarf“). Die Auszahlung wird also auf den Bedarf von zwei Monaten begrenzt.<sup>118</sup>
- Erlaubt das BMF einem „herkömmlichen“ Zuwendungsempfänger, Mittel *direkt* bei der Bundeskasse abzurufen, darf er dies sogar erst *am Tag des Bedarfs* und nur für *fällige* Zahlungen tun. Er muss den abgerufenen Betrag am Tag der Gutschrift auf seinem Konto zur Überweisung für fällige Rechnungen verwenden. Überweist er nur einen Tag später, ist dies bereits ein Verstoß gegen die Abrufbestimmungen.<sup>119</sup>

Die Abrufbestimmungen gelten für „klassische“ Zuwendungen. Eine Ausweitung und Anwendung dieser Bestimmungen auf Zuweisungen an die Länder hält der Bundesrechnungshof nicht für praktikabel, weil die Länder ihrerseits die Mittel an eine Vielzahl „dritter“ Einrichtungen (Hochschulen) weiterleiten müssen. Der „Zwei-Monats-Bedarf“ muss dagegen auch bei Zuweisungen an die Länder der *Mindeststandard* für eine bedarfsgerechte Mittelverwendung sein.

Weder die Länder noch die Hochschulen dürfen Bundesgelder bei sich „horten“. Genau dazu kann aber ein Abruf der Stipendienmittel in vier Jahrestanchen führen, wenn er unabhängig vom aktuellen Mittelbedarf der Hochschulen erfolgt. Keinesfalls war es mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz vereinbar, dass das Land sofort die *gesamten* Akquisemittel von der Bundeskasse abrief und – unabhängig vom tatsächlichen Bedarf der Hochschulen – unmittelbar an die Hochschulen verteilte. Dem Bund können dadurch nicht notwendige Zinsbelastungen entstehen. Die Hochschulen

---

<sup>116</sup> § 7 BHO.

<sup>117</sup> § 34 Absatz 2 BHO.

<sup>118</sup> VV Nummer 7.2 zu § 44 BHO; Nummer 1.5 ANBest-I bzw. Nummer 1.4 ANBest-P.

<sup>119</sup> Nummer 1 der Besonderen Nebenbestimmungen für den Abruf von Zuwendungen (BNBest-Abruf), vgl. auch Dittrich, Kommentar zur BHO, Randnummer 40.16 zu § 44 BHO.

erhalten zusätzliche finanzielle Verfügungsmittel, die sie zweckentsprechend noch gar nicht verbrauchen können.

Das Bundesministerium hatte den Ländern in seinen Zuweisungsbescheiden nicht vorgegeben, dass sie die Mittel nur bedarfsgerecht abrufen dürfen. Es hatte zwar die Notwendigkeit eines Verwendungsnachweises erkannt und forderte ihn erstmals für das Jahr 2013 von den Ländern an. Allerdings sind auch die Widerrufs- und Rückforderungsmöglichkeiten des Bundes für den Fall einer nicht zweckentsprechenden Verwendung durch Aufnahme in die Zuweisungsbescheide zu sichern.<sup>120</sup> Das Bundesministerium hat neben der Verwendungsnachweisprüfung zudem die Möglichkeit von Vor-Ort-Prüfungen bei den Ländern und Hochschulen. Auch der Bundesrechnungshof hat nach § 91 Absatz 1 BHO ein Prüfungsrecht bei den Ländern und Hochschulen. Der Bundesrechnungshof sah es als erforderlich an, dass das Bundesministerium bereits im Zuweisungsschreiben auf diese Prüfungsrechte hinweist. Außerdem sollte es den Ländern aufgeben, entsprechende Hinweise auch in deren Bescheide an die Hochschulen aufzunehmen.

Nicht zuletzt erfordern nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch die besondere Konstruktion der Mittelweiterleitung durch die Länder an „dritte“ Einrichtungen (Hochschulen) und das hohe Finanzvolumen des Stipendienprogramms klare Vorgaben des Bundesministeriums.

#### **8.4 Empfehlungen**

Der Bundesrechnungshof erwartete, dass das Bundesministerium einen bedarfsgerechten Mittelabruf der Länder sicherstellt. Hierfür ist es zwingend erforderlich, dass es den Mittelabruf auf den Bedarf von höchstens zwei Monaten beschränkt und dies den Ländern in den Zuweisungsbescheiden auch eindeutig vorgibt.

Weiter bat er das Bundesministerium, in die Zuweisungsbescheide künftig Regelungen aufzunehmen

- zur Mittelweiterleitung,
- zum Widerruf und zur Rückforderung der Zuweisung und
- zu den Prüfungsrechten des Bundesministeriums und des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof nahm die Feststellungen zum Mittelabruf des Landes Berlin zum Anlass, dem Bundesministerium zu empfehlen, sich von

---

<sup>120</sup> § 49 Absatz 3 in Verbindung mit § 49 Buchstabe a Absatz 1 VwVfG.

der ordnungsgemäßen Mittelverwendung durch regelmäßige Vor-Ort-Prüfungen bei Ländern und Hochschulen zu überzeugen.

### **8.5 Stellungnahme des Bundesministeriums**

Das Bundesministerium macht geltend, es habe die Länder von Beginn der Programmdurchführung an in Gesprächen auf ihre Pflichten hingewiesen. Dabei habe es insbesondere den Verwendungsnachweis, die 2-Monats-Frist zum bedarfsgerechten Mittelabruf und stichprobenhafte Prüfungen des Bundes bei Hochschulen angesprochen. Zudem habe es regelmäßig Vor-Ort-Prüfungen bei Hochschulen durchgeführt.

Dennoch legt das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof einen geänderten Musterzuweisungsbescheid vor. Dieser enthält die Aufforderung an die Länder, die Mittel nur insoweit abzurufen, als diese innerhalb von zwei Monaten zweckentsprechend verwendet werden. Weiter enthält er Hinweise auf den Widerruf und die Rückforderung von Mitteln sowie die Prüfungsrechte von Bundesministerium und Bundesrechnungshof.

### **8.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes**

Das Bundesministerium setzt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um und ergänzt die Zuweisungsbescheide um notwendige Regelungen. Der Bundesrechnungshof sieht damit wesentliche Verbesserungen als erzielt an, um eine regelkonforme und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu erreichen. Er erwartet, dass das Bundesministerium künftig insbesondere überwacht, dass die Länder die Mittel bedarfsgerecht abrufen.

**Dieser Teilaspekt des Prüfungsverfahrens ist damit erledigt.**

## **9 Abschluss der Prüfung**

**Der Bundesrechnungshof sieht einige wesentliche Empfehlungen aus seiner Prüfung als umgesetzt an. Nach einem schleppenden Start ist es dem Bundesministerium gelungen, die Zahl der Stipendiaten zu steigern und den prozentualen Durchführungsaufwand zu senken. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das nach seinen Feststellungen in absehbarer Zeit kaum erreichbare 8 %-Ziel durch eine realistischere Festlegung von 2 % ersetzt worden ist.**

**Gleichwohl bleiben die tatsächlich vergebenen Stipendien noch hinter den Erwartungen zurück. Das Bundesministerium sollte künftig die jährlichen Höchstförderquoten realistisch festlegen. Dies ist vor allem für die weitere Entwicklung des Durchführungsaufwands und die**



**Haushaltsveranschlagung wichtig. Das Bundesministerium sollte alle Möglichkeiten nutzen, den Aufwandsanteil weiter zu reduzieren.**

**Der Bundesrechnungshof wird daher den Stipendiatenanteil sowie die Höhe der Kosten des Programms weiter beobachten. Er wird darauf drängen, die erforderliche Transparenz im Bundeshaushalt sicherzustellen.**

**Der Bundesrechnungshof schließt das Prüfungsverfahren mit der Bitte an das Bundesministerium ab, ihm**

- **die Ergebnisberichte der Evaluation sowie der Begleitforschung nach Abschluss der Untersuchungen zuzuleiten (Nummer 4) und**
- **bis zum 31. Januar 2015 zu berichten, wie sich der Durchführungsaufwand im Jahr 2014 entwickelt hat. (Nummer 5).**

**Die Prüfung ist abgeschlossen.**

Kammer

Romers