



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

der Begabtenförderung berufliche Bildung

Weiterbildungsstipendium und Aufstiegsstipendium bei der
Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung – Gemeinnützige
Gesellschaft mbH

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

Gz.: III 2 - 2020 - 0167

Bonn, den 5. Mai 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	15
1.1	Einleitung	15
1.2	Rechtsgrundlagen	17
1.3	Haushaltsmittel	17
1.4	Gegenstand und Schwerpunkt der Prüfung	18
1.5	Datenschutz	18
2	Finanzierungskompetenz des Bundes	18
2.1	Sachverhalt	18
2.2	Würdigung	20
2.3	Empfehlung	23
2.4	Stellungnahme	23
2.5	Abschließende Würdigung	24
3	Konkurrierende Förderungen	28
3.1	Sachverhalt	28
3.2	Würdigung	30
3.3	Empfehlung	31
3.4	Stellungnahme	32
3.5	Abschließende Würdigung	34
4	Zusammenarbeit BMBF und SBB	35
4.1	Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen BMBF und SBB	35
4.1.1	Sachverhalt	35
4.1.2	Würdigung	36
4.1.3	Empfehlung	36
4.1.4	Stellungnahme	37

4.1.5	Abschließende Würdigung	37
4.2	Finanzierung der Betriebsmittel für das SBB-Büro	38
4.2.1	Sachverhalt	38
4.2.2	Würdigung	40
4.2.3	Empfehlung	40
4.2.4	Stellungnahme	40
4.2.5	Abschließende Würdigung	41
4.3	Weiterleitung an Dritte: Zuwendungsbescheid für das Weiterbildungsstipendium an die SBB	41
4.3.1	Sachverhalt	41
4.3.2	Würdigung	42
4.3.3	Empfehlung	42
4.3.4	Stellungnahme	42
4.3.5	Abschließende Würdigung	42
5	Kontrollfunktion	43
5.1	Überwachung der Verwendung und Datenabgleich	43
5.1.1	Sachverhalt	43
5.1.2	Würdigung	45
5.1.3	Empfehlung	46
5.1.4	Stellungnahme	46
5.1.5	Abschließende Würdigung	49
5.2	Überjährige Mittelverwendung: Rücklagen beim Aufstiegsstipendium	50
5.2.1	Sachverhalt	50
5.2.2	Würdigung	51
5.2.3	Empfehlung	52
5.2.4	Stellungnahme	52
5.2.5	Abschließende Würdigung	52
5.3	Korruptionsprävention	52

5.3.1	Sachverhalt	52
5.3.2	Würdigung	53
5.3.3	Empfehlung	54
5.3.4	Stellungnahme	54
5.3.5	Abschließende Würdigung	55
6	Erfolgskontrolle	56
6.1	Sachverhalt	56
6.2	Würdigung	58
6.3	Empfehlung	58
6.4	Stellungnahme	58
6.5	Abschließende Würdigung	59
7	Weiterbildungsstipendium: Öffentlicher Dienst als zuständige Stelle	59
7.1	Sachverhalt	59
7.2	Würdigung	61
7.3	Empfehlung	62
7.4	Stellungnahme	62
7.5	Abschließende Würdigung	63
8	Feststellungen zur Mittelbewirtschaftung und zum Forderungsmanagement	63
8.1	Forderungen an die Stipendiatinnen und Stipendiaten	63
8.1.1	Sachverhalt	63
8.1.2	Würdigung	64
8.1.3	Empfehlung	65
8.1.4	Stellungnahme	65
8.1.5	Abschließende Würdigung	67
8.2	Ideelle Förderung	67
8.2.1	Sachverhalt	67

8.2.2	Würdigung	69
8.2.3	Empfehlung	69
8.2.4	Stellungnahme	69
8.2.5	Abschließende Würdigung	69
9	Gesamtwürdigung	70

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat den Vollzug zweier Förderprogramme für Begabte mit Berufserfahrung im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und in der Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung gGmbH (SBB) geprüft. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere festgestellt:

- 0.1 Eine Förderung der beruflichen Bildung ist nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung sowohl dem Bund als auch den Ländern möglich. Bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Förderprogrammen fehlte die verfassungsrechtlich mögliche Zuordnung der Finanzierungs-kompetenz an den Bund durch Gesetz. Stattdessen berief sich das BMBF auf eine ungeschriebene Finanzierungs-kompetenz, ohne dass diese einschlägig ist. So gewährt das BMBF das Weiterbildungsstipendium seit bald 30 Jahren und das Aufstiegsstipendium seit mehr als zehn Jahren ohne korrekte rechtliche Grundlage. Hierfür gewährt es aktuell jährlich Förderungen von zusammen mehr als 60 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF unverzüglich für Förderungen nach beiden Programmen eine hinreichende rechtliche Grundlage schafft. Alternativ sollte es von weiteren Förderungen Abstand nehmen.

In seiner Stellungnahme hat das BMBF es weiter abgelehnt, eine gesetzliche Grundlage für die beiden Stipendien zu schaffen. Der Bund habe nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, da im Gegensatz zum umfassend und grundlegend ausgerichteten Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) beide Stipendienprogramme auf beruflich Begabte ausgerichtet seien. Die für die Finanzierungs-kompetenz maßgebliche Verwaltungskompetenz hänge nicht davon ab, dass es sich um die Ausführung von Bundesgesetzen handle. Vielmehr gelte Artikel 30 Grundgesetz sowohl dafür wie für die „gesetzesfreie“ Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Begabtenförderung berufliche Bildung falle unter die „gesetzesfreie“ Verwaltung, da sie nicht auf der Grundlage eines Bundesgesetzes geschehe. Folglich sei die Finanzierungs-kompetenz aus der Natur der Sache hergeleitet worden.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMBF nicht. Beim Deutschlandstipendium hielt der Bund eine bundeseinheitliche Regelung für erforderlich und hat von der ihm zustehenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Er hat zur Begründung angeführt, dass Wirtschaftseinheit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bedroht würden, wenn Stipendienprogramme nur in einzelnen Ländern eingeführt würden. Diese Argumentation ist auf die Begabtenförderung in der beruflichen Bildung übertragbar. Durch die mangelnde gesetzliche Regelung nimmt das BMBF gerade das beim Deutschlandstipendium erkannte mögliche Ungleichgewicht in Kauf. Überdies dürfen ungeschriebene Kompetenzen nicht dazu genutzt werden, Rechtsetzungsbefugnisse, die das Grundgesetz den Ländern zuweist, zu umgehen. Das BMBF erkennt zudem, dass es selbst Ursache und Wirkung setzt, indem es sich durch Untätigbleiben eine ungeschriebene Kompetenz zuordnet. Dies widerspricht dem ausdrücklichen Willen des Verfassungsgebers, der ein aktives Tätigwerden fordert, wenn der Bund in diesem Bereich eine Kompetenz in Anspruch nehmen will. Der Bundesrechnungshof hält deshalb seine Empfehlung aufrecht. Angesichts der seit dem Jahr 1991 verausgabten Fördersumme von 700 Mio. Euro ist es nicht hinnehmbar, dass das BMBF es weiterhin nicht für erforderlich hält, das Parlament an der Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ der Begabtenförderung in der beruflichen Bildung zu beteiligen (Tz. 2).

- 0.2 Bei beiden Stipendienprogrammen können unbemerkt Mehrfachförderungen entstehen, z. B. durch gesetzliche Ansprüche, Zuschüsse von Arbeitgebern, Förderungen durch die Bildungsprämie oder den Meister-Bonus. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMBF die Problematik der konkurrierenden Förderungen aufgreifen und neu regeln sollte. Die Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums sollten künftig ihren Arbeitgeber über ihr Stipendium und die damit erhaltenen Fördermittel informieren. Des Weiteren hat der Bundesrechnungshof empfohlen, alle Stipendiatinnen und Stipendiaten mindestens einmal jährlich auf ihre Mitteilungspflichten über weitere Förderungen hinzuweisen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass eine verpflichtende Arbeitgeber-Information beim Weiterbildungsstipendium nicht zielführend sei. Einige Arbeitgeber hätten kein Interesse an einer Fortbildung ihrer Mitarbeitenden.

Die Stipendiatinnen und Stipendiaten beider Förderprogramme sollten künftig mehrfach im Jahr an ihre Mitteilungspflicht bei Förderungen durch Dritte erinnert werden. Die SBB und die zuständigen Stellen wiesen dabei auch die Geförderten auf ihre Pflicht zur wahrheitsgemäßen Angaben gegenüber den Finanzbehörden hin.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMBF weitgehend seine Empfehlungen aufgegriffen hat. Seine Bedenken gegen die verpflichtende Arbeitgeber-Information teilt der Bundesrechnungshof jedoch nicht und hält deshalb an seiner Empfehlung fest. Um das Risiko der Doppel- oder Mehrfachförderungen zu minimieren, müssen in jedem Fall Maßnahmen zur Vorbeugung getroffen werden. Eine verpflichtende Arbeitgeber-Information ist ein zweckmäßiges Mittel, welches das Risiko von Mehrförderungen minimiert und deshalb verhältnismäßig ist. Falls Antragstellende keine Information ihrer Arbeitgeber wünschen, sind Alternativlösungen zu prüfen (Tz. 3).

- 0.3 Das BMBF führt auf seiner Homepage auf, das Weiterbildungsstipendium basiere auf einer öffentlich-privaten Partnerschaft für dessen Programmkoordination es die SBB beauftragt habe. Dies geht jedoch aus den Förderrichtlinien nicht eindeutig hervor. Deshalb sollte das BMBF die Aufgaben und Zuständigkeiten der SBB für das Weiterbildungsstipendium konkret formulieren und sie der SBB schriftlich übertragen. Das BMBF sollte konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung seiner Zusammenarbeit mit der SBB erarbeiten. Den Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft sollte es in der momentanen Ausgestaltung nicht mehr verwenden.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass es künftig die Bezeichnung öffentlich-private Partnerschaft nicht mehr nutzen will. Eine Überarbeitung der Förderrichtlinien für das Weiterbildungsstipendium wies es zurück. Die übergeordnete Rolle der SBB sei in der jetzigen

Fassung erkennbar. Die Aufgabenübertragung an die SBB sei bereits im Jahr 1996 vollzogen worden. Eine erneute schriftliche Übertragung sei deshalb nicht notwendig.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMBF die Bezeichnung öffentlich-private Partnerschaft nicht mehr nutzen will. Er bleibt bei seiner Einschätzung, dass das BMBF keine formale Aufgabenübertragung an die SBB vorgenommen hat. Der Bundesrechnungshof hält deshalb seine Empfehlung aufrecht. Auch den Ausführungen des BMBF zur Darstellung der SBB in den Förderrichtlinien kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Deshalb bleibt er bei seiner Empfehlung, die Förderrichtlinien für das Weiterbildungsstipendium neu zu fassen. Hierbei sollte die Zuständigkeit der SBB eindeutig geregelt werden (Tz. 4.1).

- 0.4 Das BMBF fördert das SBB-Büro seit Jahren als Projektförderung und erkannte selbst, dass es sich hierbei eher um eine institutionelle Förderung handelt. Es sollte dringend prüfen, ob hier eine institutionelle Förderung vorliegt oder die SBB als Projektträger fungiert. Sollte die SBB als Projektträger handeln, müsste im ersten Schritt ein wettbewerbliches Auswahlverfahren stattfinden. Das BMBF sollte die Förderung der SBB im Haushaltsplan transparent darstellen. Die Erläuterungen im Kapitel 3002, Titel 681 11 sollten die Betriebsmittel für die SBB ausweisen und den Projektträger in der Übersicht 2 zum Einzelplan 30 aufführen.

In seiner Stellungnahme hat das BMBF darauf hingewiesen, dass es die Finanzierungsform der Betriebsmittel der SBB überprüfen werde. Das BMBF hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und will ihm das Ergebnis seiner Prüfung mitteilen (Tz. 4.2).

- 0.5 In den Zuwendungsbescheiden an die SBB fehlen Hinweise, dass die SBB die Mittel an Dritte, hier die Kammern, weiterleiten darf und dass diese die Mittel in privatrechtlicher Form erhalten. Das BMBF sollte die fehlenden Inhalte in seinen Zuwendungsbescheiden an die SBB aufnehmen.

Das BMBF erklärte, es werde künftig in seinem Zuwendungsbescheid an die SBB eine Regelung aufnehmen, welche die Weiterleitung der Mittel umfasst.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das BMBF auch den Hinweis auf die Weiterleitung in privatrechtlicher Form berücksichtigen sollte (Tz. 4.3).

- 0.6 Das BMBF hat bei der Ausübung seiner Kontrollaufsicht nicht alle Bereiche der Stipendien berücksichtigt. In den letzten zehn Jahren haben das BMBF und die SBB beim Weiterbildungsstipendium pro Jahr zwei von den insgesamt ca. 300 zuständigen Stellen geprüft, davon fanden knapp die Hälfte der Prüfungen in einem Bundesland statt. Bereits im Jahr 2019 war die Einführung einer einheitlichen Software „IBS“ für alle zuständigen Stellen beim Weiterbildungsstudium geplant. Es findet kein Datenabgleich zwischen Geförderten nach dem AFBG und Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums statt. Das BMBF sollte seine Kontrollfunktion für alle Bereiche der Stipendien ausüben. Das BMBF sollte bei der SBB darauf hinzuwirken, dass diese die jährliche Anzahl der Prüfungen der Kammern insgesamt erhöht und sich nicht überwiegend auf ein Bundesland konzentriert. Die Einführung der Software „IBS“ für das Weiterbildungsstipendium sollte höchste Priorität haben. Das BMBF sollte auch für das Weiterbildungsstipendium geeignete Kontrollmöglichkeiten einführen, um Mehrfachförderungen vorzubeugen, z. B. durch einen Datenabgleich mit den AFBG-Geförderten.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass es bei seinen Prüfungen beim Weiterbildungsstipendium den Bereich Gesundheitsberufe künftig berücksichtigen werde. Die SBB plane, in Zukunft bei drei Kammern Vor-Ort-Prüfungen im Jahr vorzunehmen. Die Prüfungen sollen jeweils in drei unterschiedlichen Bundesländern stattfinden. Das BMBF unterstütze die zeitnahe Einführung der Software „IBS“. Diese soll bis zum 31. Dezember 2021 in allen Kammern und zuständigen Stellen abgeschlossen sein. Das BMBF prüfe aktuell, ob ein Datenabgleich

zwischen AFBG-Geförderten und Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums möglich sei.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Prüfungsaktivitäten von BMBF und SBB erhöht werden sollen. Er hält jedoch mindestens vier Vor-Ort-Prüfungen pro Jahr in den Kammern für verhältnismäßig. Das BMBF sollte darauf achten, dass die Einführung der Software „IBS“ zum 31. Dezember 2021 abgeschlossen wird. Der Bundesrechnungshof nimmt weiterhin zur Kenntnis, dass das BMBF den Datenabgleich zwischen den Geförderten des AFBG und des Weiterbildungsstipendiums prüfen will (Tz. 5.1).

- 0.7 Das BMBF finanziert die Stipendienprogramme als Projektförderung und ermöglicht eine überjährige Mittelverwaltung. Beim Aufstiegsstipendium stehen hohe Rücklagen zur Verfügung, für die es keine haushaltsrechtliche Grundlage gibt. Das BMBF sollte die Finanzierungsart der Stipendienprogramme überprüfen und die Restmittel zum Jahresende zurückfordern, da ausreichende Mittel für die Stipendienprogramme im Haushaltsplan zur Verfügung stehen. Die SBB sollte die Mittel ergebnisorientiert ohne Puffer veranschlagen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, es werde der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und darauf hinwirken, dass keine Rücklagenbildung mehr entstehe. Die Restmittel werde es zum Jahresende von der SBB zurückfordern.

Das BMBF setzt mit seiner Ankündigung teilweise die Empfehlung des Bundesrechnungshofes um. Die Stellungnahme des BMBF geht jedoch nicht auf die Überprüfung der Finanzierung der Stipendienprogramme ein. Der Bundesrechnungshof hält hier an seiner Empfehlung fest, dass eine solche Überprüfung notwendig ist (Tz. 5.2).

- 0.8 Es gibt keine Informationen oder Schulungen zur Korruptionsprävention in der SBB oder in den Kammern. Das BMBF sollte für sie konkrete Maßnahmen verpflichtend einführen. Bei der neuen Software „IBS“ für das Weiterbildungsstipendium sollte die SBB Maßnahmen berücksichtigen, um Korruption vorzubeugen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, es werde die Empfehlungen aufgreifen. Zunächst solle die SBB ihre besonders korruptionsgefährdete Aufgabenbereiche definieren. Nach Bedarf sollten die Risikoanalyse sowie weitere Maßnahmen zur Korruptionsprävention folgen. Die SBB setze bereits einige Maßnahmen ein (z. B. Vier-Augen-Prinzip, Rotation der Sachbearbeitenden). Die Mitarbeitenden in den Kammern erhielten von ihren Dachverbänden und Organisationen entsprechende Schulungen. Das BMBF hat angegeben, dass weder die SBB noch es selbst zuständig seien. Eine Prüfung auf doppelte Datensätze (sog. Dublettenprüfung) solle mit der neuen Software „IBS“ möglich sein.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMBF und die SBB die ersten Schritte zur Korruptionsprävention einleiten wollen. Ob die bisherigen Maßnahmen in der SBB ausreichen, kann erst nach der vom BMBF angekündigten Risikoanalyse beurteilt werden. Der Bundesrechnungshof hält jedoch an seiner Empfehlung fest, dass für die Mitarbeitenden in den Kammern auch tatsächlich geeignete Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden müssten, wie z. B. Online-Schulungen. Der Bundesrechnungshof nimmt die geplante Möglichkeit der Dublettenprüfung zur Kenntnis (Tz. 5.3).

- 0.9 Im Jahr 2014 erteilte das BMBF den Auftrag, beide Stipendienprogramme zu evaluieren. Die Wirtschaftlichkeit der Programme wurde hierbei nicht untersucht. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine baldige Erfolgskontrolle für die Förderprogramme sowie für die institutionelle Förderung der SBB vorzunehmen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, es wolle baldmöglichst eine Erfolgskontrolle für die beiden Stipendienprogramme vornehmen. Hierbei sollten auch das Fördergeschehen und die Wirtschaftlichkeit der Förderprogramme berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMBF seiner Empfehlung folgt und eine baldige Erfolgskontrolle plant/vorsieht (Tz. 6).

- 0.10 Die Zuständigkeit für die Stipendienbetreuung im öffentlichen Dienst beim Weiterbildungsstipendium ist unklar. Teilweise werden die Bundesdienststellen vom BMBF betreut, teilweise von der SBB. Das BMBF sollte eine einheitliche Stipendienfinanzierung und Abwicklung der Stipendien für den öffentlichen Dienst einführen und die entsprechenden Stellen hierüber informieren. Es sollte die Regelungen für den öffentlichen Dienst auch in den Richtlinien, auf den Homepages vom BMBF und SBB und in der Öffentlichkeitsarbeit für das Weiterbildungsstipendium aufführen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, es begrüße die einheitliche Zuständigkeit für das Weiterbildungsstipendium. Derzeit prüfe es, ob die drei Stellen im öffentlichen Dienst einer Übertragung ihrer Zuständigkeit auf die SBB zustimmen werden.

Das BMBF hat Maßnahmen ergriffen, um den Empfehlungen des Bundesrechnungshof zu folgen (Tz. 7).

- 0.11 Die Rückzahlungen der Stipendien ist unterschiedlich geregelt und hängt größtenteils vom Verhandlungsgeschick der Stipendiatin oder des Stipendiaten ab. Das BMBF sollte mit der SBB für beide Förderprogramme ein einheitliches und transparentes Rückforderungsmanagement einführen. Das betraf auch die Ratenzahlung. Die SBB oder die zuständigen Stellen sollten die Stipendiatinnen und Stipendiaten hierüber regelmäßig informieren und auf die Verbindlichkeit hinweisen.

Das BMBF hat die Kritik, dass die Rückzahlungen vom Verhandlungsgeschick der Stipendiatin oder des Stipendiaten abhingen, zurückgewiesen. Es hat die Rückzahlungsmodalitäten beim Weiterbildungsstipendium erläutert. Nach Einschätzung der SBB sei das Vorgehen bewährt und interessengerecht.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Auch die Ratenzahlung sollte hierbei berücksichtigt werden. Die Darstellung für das Weiterbildungsstipendium in der Stellungnahme des BMBF zeigt, dass das Rückforderungsmanagement überreglementiert ist. In den Förderrichtlinien ist eindeutig geregelt, dass die gewährten Leistungen

zurückzufordern sind, wenn der Grund von der Stipendiatin oder dem Stipendiaten zu vertreten ist. Eine Abstufung etc. ist hier nicht vorgesehen (Tz. 8.1).

- 0.12 Beim Aufstiegsstipendium können die Stipendiatinnen und Stipendiaten Maßnahmen der ideellen Förderung in Anspruch nehmen. Sie müssen hierfür einen Teilnahmebeitrag zahlen. Bisher musste die SBB die Einnahmen hieraus an das BMBF weiterleiten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Mittel jedoch in der SBB für deren Ausgaben verbleiben. Das BMBF und die SBB sollten eine rechtliche Grundlage für die Erhebung der Teilnahmebeiträge schaffen, deren Höhe zeitnah überprüfen und ggf. anpassen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, es werde den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen (Tz. 8.2).

- 0.13 Das BMBF sollte die Mängel in den Bereichen Organisation, Finanzierung und Verfahrensabwicklung zum Anlass nehmen, die Konzeption der Förderung der beruflich Begabten zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine systematische Neuordnung vorzunehmen. Das BMBF hat sich hierzu nicht geäußert. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMBF die Konzeption der Begabtenförderung vollumfänglich prüfen und systematisch neuordnen sollte (Tz. 9).

1 Vorbemerkungen

1.1 Einleitung

(1) Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert Begabte mit Berufserfahrung mit zwei Förderprogrammen:

- dem Weiterbildungsstipendium und
- dem Aufstiegsstipendium.

Die Stipendien sollen talentierte Berufserfahrene darin unterstützen, sich zu sehr guten Fachkräften auf ihrem Gebiet zu entwickeln. Die Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung gGmbH (SBB) betreut die beiden Programme im Auftrag und mit Mitteln des BMBF. Im Bundeshaushalt sind die Ausgaben im Jahr 2020 mit insgesamt 61,5 Mio. Euro veranschlagt worden.

(2) Das BMBF führte das Weiterbildungsstipendium im Jahr 1991 ein. Es hatte das Programm zusammen mit den Berufsständischen Körperschaften (Kammern) und den für die Berufsbildung zuständigen Stellen entworfen. Im Jahr 1996 gründeten der Deutsche Handwerkskammertag, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag und der Bundesverband der Freien Berufe die SBB. Gesellschaftszweck ist die Unterstützung der Begabtenförderung in der beruflichen Bildung.

Das Weiterbildungsstipendium finanziert fachliche oder fachübergreifende Maßnahmen für die Dauer von maximal drei Jahren. Jährlich werden bis zu 6 000 Stipendien neu vergeben. Derzeit nehmen insgesamt über 17 000 Personen das Stipendium in Anspruch.¹ Die knapp 300 für die Berufsausbildung zuständigen Stellen und Kammern (zuständigen Stellen) unterstützen die SBB unentgeltlich bei der Programmausführung. Die Zusammenarbeit basiert auf privatrechtlichen Verträgen. Sie erhalten auf Antrag Mittel von der SBB zur Auszahlung des Stipendiums. Ausgenommen sind die Fachkräfte im Gesundheitswesen. Hier entscheidet die SBB über die Anträge selbst und zahlt die Förderung direkt aus. Die Stipendiatin oder der Stipendiat und die zuständige Stelle schließen schriftlich eine privatrechtliche Vereinbarung ab.

(3) Im Jahr 2008 startete das Aufstiegsstipendium. Das Aufstiegsstipendium soll den Übergang zwischen beruflicher und akademischer Bildung aktiv

¹ <https://www.sbb-stipendien.de/weiterbildungsstipendium.html>.

unterstützen und richtet sich an Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Ausbildung und Berufserfahrung, die ein Studium aufnehmen. Jährlich ist die Vergabe von rund 1 000 neuen Stipendien möglich. Aktuell gibt es über 4 500² Stipendiatinnen und Stipendiaten. Die SBB ist für die Betreuung des Programms zuständig und führt hierfür ein dreistufiges Auswahlverfahren durch. Ist die Bewerbung erfolgreich, unterzeichnen die SBB und die Stipendiatin oder der Stipendiat eine privatrechtliche Vereinbarung.

(4) Abbildung 1

Gegenüberstellung der beiden Stipendien

<i>Stipendium</i>	Weiterbildungsstipendium	Aufstiegsstipendium
<i>Bewerbungs-voraussetzungen</i>	unter 25 Jahre, abgeschlossene Berufsausbildung, besondere berufliche Leistungen, mindestens 15 Stunden wöchentlich berufstätig	keine Altersgrenze, abgeschlossene Berufsausbildung, zweijährige Berufserfahrung, besondere Leistungsfähigkeit
<i>Fördermaß-nahme</i>	Meisterkurs/Fachwirt Sprach-/Softwarekurse berufsbegleitendes Studium	Erststudium in Vollzeit oder be- rufsbegleitend
<i>Förderbetrag</i>	Maximal insgesamt 8 100 Euro (hiervon jährlich 2 700 Euro); im ersten Jahr 250 Euro für Anschaffung eines Computers Eigenanteil 10 % der Gesamtkosten	monatliche Förderung 853 Euro zzgl. 80 Euro Büchergeld; monatliche Kinderpauschale 150 Euro; monatliche Auslandspauschale 200 Euro; für berufsbegleitendes Studium: 2 700 Euro jährlich
<i>Förderdauer</i>	Maximal drei Jahre	Regelstudienzeit
<i>Auszahlungs-stelle</i>	Kammern, Zentralverbände usw.; SBB: für Fachberufe im Gesundheits- wesen	SBB
<i>Mögliche kon-kurrierende För-derungen</i>	Förderungen Aufstiegsfortbildungsför- derungsgesetz (AFBG)	Förderungen Bundesausbildungs- förderungsgesetz (BAföG), Stipen- dien der Begabtenförderungs- werke, Deutschlandstipendium
<i>Neu aufgenom-men Stipendi-aten im Jahr 2019</i>	6 226 (Anzahl der Bewerbungen hierfür ist nicht bekannt), davon 4 972 im Hand- werk und in der Industrie/Handel	1 008 Stipendien (3 880 Bewer- bungen hierfür)

Quelle: Bundesrechnungshof.

(5) Die Fördergelder für die beiden Programme sowie die Betriebsmittel der SBB stellt das BMBF bereit. Die SBB leitet die Mittel des BMBF beim Weiter-

² <https://www.sbb-stipendien.de/aufstiegsstipendium.html>.

bildungsstipendium an die zuständigen Stellen weiter. Ausgenommen sind die Mittel für den Bereich Gesundheitsberufe und für das Aufstiegsstipendium, die die SBB direkt bewirtschaftet.

1.2 Rechtsgrundlagen

Das BMBF hat für beide Stipendienprogramme Förderrichtlinien³ erlassen. Die Stipendiatinnen und Stipendiaten können ggf. auch Förderungen nach dem AFBG⁴, nach dem BAföG oder durch andere Stipendien beziehen.

1.3 Haushaltsmittel

Die Förderung wird aus dem Kapitel 3002 unter Titel 681 11 finanziert. Im Bundeshaushalt 2020 sind die Ausgaben für das Weiterbildungsstipendium mit 29,3 Mio. Euro veranschlagt worden, für das Aufstiegsstipendium mit 31,7 Mio. Euro. Auch die Betriebskosten für das SBB-Büro, das die Stipendienprogramme betreut, fallen unter diesen Titel. In den Jahresberichten der SBB für die Jahre 2017 bis 2019⁵ sind die Ausgaben wie folgt dargestellt:

Abbildung 2

Übersicht der Ausgaben

Jahr	2017	2018	2019
Fördermittel für die Förderprogramme insgesamt	49,9 Mio. Euro	50,4 ⁶ Mio. Euro	57,5 Mio. Euro
Hiervon für das Weiterbildungsstipendium, duale Ausbildungsberufe (Weitergabe an die Kammern)	22,5 Mio. Euro	22,8 Mio. Euro	26 Mio. Euro
Hiervon für das Weiterbildungsstipendium, Gesundheitsberufe	3,1 Mio. Euro	2,6 Mio. Euro	2,8 Mio. Euro
Hiervon für das Aufstiegsstipendium	24,3 Mio. Euro	25 Mio. Euro	28,7 Mio. Euro
Betriebsmittel für das SBB-Büro	2,36 Mio. Euro	2,8 Mio. Euro	3 Mio. Euro

Quelle: Bundesrechnungshof.

³ Richtlinien über die Begabtenförderung berufliche Bildung für junge Absolventinnen und Absolventen einer Berufsausbildung, Bundesanzeiger vom 20. November 2019 und Richtlinien zur Förderung beruflich Begabter während eines Hochschulstudiums, Bundesanzeiger vom 27. Juni 2019.

⁴ Nur beim Weiterbildungsstipendium ist der gleichzeitige Bezug von AFBG möglich, hier Tz. 3.1.

⁵ SBB: Jahresbericht 2017 S. 38; Jahresbericht 2018 S. 38, Jahresbericht 2019 S. 38.

⁶ Laut Jahresbericht 2018 nur 50,3 Mio. Euro, aber das stimmt in der Gesamtsumme nicht (müssen 50,4 Mio. Euro sein: Summe der Einzelpositionen).

1.4 Gegenstand und Schwerpunkt der Prüfung

(1) Prüfungsgegenstand sind die Förderprogramme „Weiterbildungsstipendium“ und „Aufstiegsstipendium“ bei der SBB nach den Förderrichtlinien des BMBF. Hierzu haben wir beim BMBF und bei der SBB erhoben.

(2) Wir haben hierzu u. a.

- das Auswahlverfahren, die Antragstellung, das Bewilligungsverfahren,
- das Forderungsmanagement,
- die ideelle Förderung,
- Fälle der Mehrfachförderung und deren Vermeidung,
- die Ausübung der Kontrollfunktion, insbesondere auch gegenüber den Kammern,
- die Vertragsgestaltung zwischen allen Parteien und
- Maßnahmen zur Korruptionsprävention

betrachtet.

1.5 Datenschutz

Im Folgenden werden personenbezogene Einzelfälle anonymisiert dargestellt. Besondere Vorkehrungen zum Datenschutz sind daher nicht erforderlich.

2 Finanzierungskompetenz des Bundes

2.1 Sachverhalt

(1) Das BMBF hat bei der Erstellung von Förderrichtlinien die Finanzierungskompetenz des Bundes zu prüfen. Das Ergebnis der Prüfung ist in der Vorlage an die Leitung des BMBF darzustellen.

(2) Nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz haben Bund und Länder gesondert die Ausgaben zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Konnexitätsprinzip). Die Aufgaben, die der Bund und die Länder im Einzelnen wahrzunehmen haben, bestimmen sich nach den in der Verfassung geregelten Verwaltungskompetenzen. Eine Finanzierungskompetenz des Bundes besteht damit grundsätzlich nur, soweit ihm eine Verwaltungskompetenz zusteht. Im Übrigen obliegt die Finanzierung staatlichen Handelns derjenigen Ebene, die die Verwaltungskompetenz für die Ausführung der Maßnahme hat.

Nach Artikel 30 Grundgesetz sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder.

Die Zuordnung einer Verwaltungs- und damit einer Finanzierungskompetenz an den Bund kann durch ein Gesetz geschehen für das der Bund eine Gesetzgebungskompetenz hat. Diese Gesetzgebungskompetenz kann aus sich heraus noch keine Finanzierungskompetenz des Bundes begründen. Von der Gesetzgebungskompetenz muss der Bund auch Gebrauch machen. Darüber hinaus kann der Bund unter engen Voraussetzungen ungeschriebene Kompetenzen geltend machen.

(3) In den uns vorgelegten Akten fanden wir keine Aussagen zur Finanzierungskompetenz für die von uns geprüften Förderprogramme „Weiterbildungsstipendium“ und „Aufstiegsstipendium“. Dort war auch nicht dokumentiert, ob eine solche Prüfung überhaupt stattgefunden hatte.

Das BMBF teilte uns während der örtlichen Erhebungen zur Finanzierungskompetenz des Bundes lediglich mit, dass die Stipendienprogramme historisch gewachsen seien. Es habe bislang noch keinen Anlass gegeben, die Finanzierungskompetenz zu hinterfragen. In den Ländern gebe es keine vergleichbaren Programme. Die Stipendien sollten die gesellschaftliche Wertschätzung der beruflichen Bildung aufzeigen. Weitere Angaben machte es nicht.

(4) Im Jahr 2001 hatte der Bundesrechnungshof bereits die Ausgaben des Bundes für diese Begabtenförderung in der beruflichen Bildung geprüft. In seiner Prüfungsmitteilung vom 20. Februar 2002 stellte er fest, dass die Förderung der beruflichen Bildung nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung grundsätzlich originäre Aufgabe der Länder sei. Er empfahl dem BMBF, die Förderung einzustellen. Zur Begründung verwies er auf eine Ressortbesprechung vom 4. Dezember 1989 des damaligen Bundesministeriums der Justiz (BMJ) mit dem BMBF zu dem Programm. Das BMJ hatte danach keine Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für die Begabtenförderung in der beruflichen Bildung. Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 Grundgesetz biete hierfür eine ausreichende Grundlage. Eine Übertragung dieser öffentlich-rechtlichen Aufgabe in der vorgeschlagenen Form sei jedoch nur durch Gesetz möglich. In einem weiteren bilateralen Abstimmungsgespräch am 24. Januar 1990 zwischen dem BMBF und dem BMJ einigten sich die beiden Ressorts sodann darauf, dass „hier die (ungeschriebene) Kompe-

tenz aus dem Entwurf des Flurbereinigungsabkommens (Nummer 6)⁷ herangezogen werden könne“.

(5) Nach § 1 Absatz 1 Nummer 6 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens kann der Bund zentrale Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen in Bereichen der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes finanzieren, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und deren Bestrebungen ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (nichtstaatliche zentrale Organisationen).

(6) In seiner Stellungnahme zu der Prüfung hat das BMBF seinerzeit zur Finanzierungskompetenz darauf hingewiesen, dass alternativ zu einer gesetzlichen Regelung eine Finanzierungskompetenz aus der Natur der Sache in Frage komme. Weiter hat es darauf hingewiesen, dass der Entwurf des Flurbereinigungsabkommens es zulasse, vorhandene Spitzenorganisationen mit der Förderung zu betrauen. Hier sei diese Voraussetzung mit der Beauftragung der Spitzenorganisationen Deutscher Industrie- und Handelskammertag sowie dem Bundesverband Freier Berufe (Kammern und zuständigen Stellen als Zuwendungsempfänger) erfüllt. Zudem sei das Flurbereinigungsabkommen nur eine „Richtschnur“ und es gebe deshalb keine Bedenken, die darin enthaltenen Vorgaben nach ihrem Sinn und Zweck auf vergleichbare Fördervorhaben zu übertragen und sich nicht nur auf Spitzenorganisationen zu konzentrieren.

(7) Der Bundesrechnungshof verwies auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁸, die eine Kompetenz aus der Natur der Sache nur unter strengen Voraussetzungen zulasse, die hier nicht erfüllt waren.

2.2 Würdigung

(1) Das BMBF hat in seinen Akten nicht dokumentiert, ob und inwieweit dem Bund eine Finanzierungskompetenz für das Aufstiegsstipendium zusteht. Ob es stillschweigend davon ausgegangen ist, dass die mit dem BMJ abgestimmte Grundlage des Weiterbildungsstipendiums auch hier greift und deshalb eine Prüfung der Finanzierungskompetenz unterlassen hat, ergibt sich aus den uns vorgelegten Akten ebenfalls nicht. Dies wäre allerdings auch nicht ausreichend. Die Ergänzende Geschäftsordnung des BMBF (EGO-BMBF) sieht

⁷ Gemeint war § 1 Absatz 1 Nummer 6 des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens vom 7. Juni 1971.

⁸ BVerfGE 22, 180 (217).

ausdrücklich vor, dass bei der (jeder) Erstellung von Förderrichtlinien die Finanzierungskompetenz des Bundes zu prüfen ist. Angesichts der vom Weiterbildungsstipendium abweichenden Zielgruppen und Fördermaßnahmen des Aufstiegsstipendiums war eine solche Prüfung auch geboten.

(2) Zum Weiterbildungsstipendium haben wir ebenfalls keine Dokumentation der Finanzierungskompetenz in den Akten vorgefunden.

Das BMBF hat zum Weiterbildungsstipendium zunächst eine gesetzliche Grundlage ins Auge gefasst. Später bezog es sich jedoch auf eine ungeschriebene Kompetenz nach § 1 Absatz 1 Nummer 6 des Flurbereinigungsabkommens. Diese Regelung umfasst bereits tatbestandlich keine Förderprogramme.

Soweit das BMBF das Flurbereinigungsabkommen lediglich als „Richtschnur“ angesehen hat und es die darin enthaltenen Vorgaben nach ihrem Sinn und Zweck auf vergleichbare Fördervorhaben außerhalb von Spitzenorganisationen übertragen wollte, teilen wir auch diese Auffassung des BMBF nicht. Es fehlt insoweit an der Vergleichbarkeit der hier relevanten Förderprogramme mit nichtstaatlichen zentralen Organisationen.

Soweit das BMBF auf die Spitzenorganisationen Deutscher Industrie- und Handelskammertag sowie den Bundesverband Freier Berufe als Zuwendungsempfänger verwiesen hat, erkennen wir hierin ebenfalls keine Grundlage für eine Finanzierungskompetenz. Andernfalls hätte es das BMBF durch die Auswahl der Zuwendungsempfänger in der Hand, verfassungsrechtliche Vorgaben zu unterlaufen. Es könnte so jederzeit zu Gunsten des Bundes eine (ungeschriebene) Finanzierungskompetenz begründen. Zudem sind die genannten Organisationen nicht Letztempfänger sondern geben die Mittel an die Stipendiatinnen und Stipendiaten weiter. Der Entwurf des Flurbereinigungsabkommens fordert aber gerade eine Finanzierung der betreffenden Organisationen. Auch ist der Hinweis des BMBF in sich nicht schlüssig, da er nicht alle Förderungen umfasst. So werden etwa im Bereich der Gesundheitsberufe die Mittel von der SBB selbst vergeben. Sie ist keine Spitzenorganisation im Sinne des Flurbereinigungsabkommens. Hier wäre die Finanzierungskompetenz weiter ungeklärt.

Das BMBF finanziert damit das Weiterbildungsstipendium (weiterhin) ohne rechtliche Grundlage.

(3) Insofern sich das BMBF und das BMJ auf eine ungeschriebene Finanzierungskompetenz „geeignet“ haben oder eine ungeschriebene Finanzierungskompetenz als Alternative zu einer gesetzlichen Normierung ansehen, weisen wir auf Folgendes hin:

Ungeschriebene Gesetzgebungs- wie auch Finanzierungskompetenzen kommen insbesondere dann als Grundlage staatlichen Handelns in Betracht, wenn geschriebene Kompetenzen fehlen. Hier hat es der Bund aber durch die Inanspruchnahme geschriebener Gesetzgebungskompetenzen in der Hand, sich die Verwaltungs- und damit auch die Finanzierungskompetenz zuzuordnen. Dazu hatte das BMJ bereits auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 Grundgesetz verwiesen. Die Inanspruchnahme einer ungeschriebenen Finanzierungskompetenz für diesen Bereich widerspricht dem Willen des Verfassungsgebers und untergräbt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Dies sehen wir vor dem Hintergrund der vom Grundgesetz beabsichtigten eindeutigen Aufgabenzuweisung im föderalen System kritisch.

(4) Eine eindeutige gesetzliche Zuordnung der Förderung zum Bund bietet zugleich den Vorteil, dass die in Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz festgeschriebene Sperrwirkung greift. Wenn und soweit eine bundesgesetzliche Regelung besteht, können die Länder keine vergleichbaren Stipendienprogramme mit abweichenden Förderbedingungen auflegen. Zugleich verhindert eine eindeutige Zuordnung der Aufgabe Mehrfachförderungen nach Bundes- und Landesprogrammen und minimiert den Verwaltungsaufwand für deren Aufdeckung sowie die Anrechnung oder Rückforderung betroffener Leistungen. Sie verringert auch den Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand zwischen Bund und Ländern und sorgt für eine klare Abgrenzung im föderalen Staatsgefüge. Auch wenn derzeit, nach Angaben des BMBF, in den Ländern keine vergleichbaren Programme bestehen, so nimmt es das BMBF jedenfalls in Kauf, dass es jederzeit zu einem Nebeneinander von Bundes- und Landesprogrammen mit den aufgezeigten Folgen kommen kann.

(5) Nach unserer Auffassung ist es grundsätzlich auch nicht hinnehmbar, dass beim Weiterbildungsstipendium seit bald 30 Jahren und beim Aufstiegsstipendium seit mehr als zehn Jahren Förderungen von aktuell zusammen mehr als 60 Mio. Euro jährlich ohne gesetzliche Grundlage gewährt werden.

2.3 Empfehlung

- (1) Wir haben erwartet, dass das BMBF künftig für jede Förderrichtlinie die Finanzierungskompetenz gesondert prüft und diese Prüfung dokumentiert.
- (2) Wir haben auch erwartet, dass das BMBF unverzüglich für Förderungen nach beiden Programmen eine hinreichende rechtliche Grundlage schafft. Alternativ sollte es, wie von uns bereits vor Jahren gefordert, von weiteren Förderungen Abstand nehmen.

2.4 Stellungnahme

- (1) Das BMBF hat in seiner Stellungnahme angeführt, dass die Finanzierungszuständigkeit des Bundes hinsichtlich der Konzeption der Begabtenförderung berufliche Bildung nicht durch das Bundesverfassungsgericht im Sinne des Bundesrechnungshofes geklärt sei.
- (2) Aus Sicht des BMBF sei unsere Argumentation, dass eine Finanzierungskompetenz ausschließlich bestünde, wenn der Bund Gebrauch von seiner Gesetzgebungskompetenz mache, zu eng gefasst. Eine gesetzliche Lösung sei nicht vorzugswürdig. Das BMBF hat hierzu auf die Unterschiede zwischen dem AFBG und der Begabtenförderung in der beruflichen Bildung verwiesen. Beim AFBG habe der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz für „die Regelung der Ausbildungsbeihilfen“ (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 Grundgesetz) Gebrauch gemacht. Das AFBG sei allerdings ein umfassendes Förderinstrument für die berufliche Fortbildung und enthalte grundlegende Regelungen des Bundes für deren Förderung. Abseits der abstrakt-generellen Regelungsmöglichkeit in einem Parlamentsgesetz gebe es jedoch Spielräume für Fallgestaltungen, die nicht vergleichbar mit dem AFBG seien. Ein Beispiel hierfür sei die Begabtenförderung berufliche Bildung mit ihren beiden Stipendienprogrammen. Diese seien gesondert auf beruflich Begabte ausgerichtet und kein umfassendes und grundlegendes Förderinstrument. Deshalb habe der Bund in diesem Fall keinen Gebrauch von der ihm zustehenden Gesetzgebungskompetenz gemacht.
- (3) Weiter hat das BMBF angeführt, dass die für die Finanzierungskompetenz maßgebliche Verwaltungskompetenz nicht davon abhängig sei, dass es sich um die Ausführung von Bundesgesetzen (sog. Gesetzesakzessorische Verwaltung) handle. Artikel 30 Grundgesetz gelte sowohl für die Gesetzesakzes-

sonische wie für die „gesetzesfreie“ Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Begabtenförderung berufliche Bildung falle unter die „gesetzesfreie Verwaltung“, da sie nicht auf der Grundlage eines Bundesgesetzes geschehe.

(4) Das BMBF hat auch darauf hingewiesen, dass alternativ eine Finanzierungskompetenz aus der Natur der Sache hergeleitet werden könne. Die von uns vorgebrachten Ausführungen seien aufgrund der „naturgemäß verfassungsrechtlich geringen Konturierung ungeschriebener Kompetenzen“ nicht zwingend. Das Bundesverfassungsgericht habe ungeschriebene Kompetenzen generell anerkannt. Deshalb rechtfertige der Verweis auf geschriebene Kompetenzen allein nicht, ungeschriebene Kompetenzen abzulehnen.

(5) Das Flurbereinigungsabkommen sei zwar nie in Kraft getreten, dennoch erfahre es beachtliche Bedeutung. Es sei als „Richtschnur“ zu betrachten, also als Orientierungslinie, die gemeinsame grundlegend-abstrakte Überlegungen, namentlich zur Überregionalität, beinhalte. Danach seien vergleichbare Fälle erfasst.

(6) Das BMBF hat abschließend mitgeteilt, dass es unsere Ausführungen zur Finanzierungskompetenz als nicht bindend ansehe. Es werde unserer Empfehlung, für Förderungen nach beiden Programmen eine hinreichende rechtliche Grundlage zu schaffen, nicht folgen.

(7) Weiter hat das BMBF erklärt, dass es unsere Empfehlung zur Prüfung und Dokumentation der Finanzierungskompetenz aufnehmen werde. Es werde künftig für jede Förderrichtlinie des Weiterbildungs- und des Aufstiegsstipendiums die Finanzierungskompetenz gesondert prüfen und diese Prüfung dokumentieren.

2.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF folgt unserer Empfehlung nicht. Seine Argumentation, dass auch künftig keine gesetzliche Grundlage für die zwei Stipendienprogramme nötig sei, überzeugt nicht. Unerheblich ist insofern, dass das Bundesverfassungsgericht noch nicht zur Begabtenförderung in der beruflichen Bildung entschieden hat. Das BMBF ist bei der Schaffung von Förderprogrammen grundsätzlich verpflichtet, sie verfassungskonform auszugestalten, damit es nicht zu einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht kommt.

(2) Soweit das BMBF außergesetzliche Spielräume für Fallgestaltungen sieht, die von Umfang und Intention her nicht mit dem AFBG vergleichbar sind, setzt es sich in Widerspruch zu seinem eigenen Handeln. Mit dem sogenannten Deutschlandstipendium fördert das BMBF seit dem Jahr 2011 begabte Studierende auf Grund ihrer Leistungen in Schule, Studium oder Beruf sowie ihres bisherigen persönlichen Werdegangs.⁹ Hierzu hat der Bund ein Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG) geschaffen. Er hat sich dort auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 Grundgesetz (Ausbildungsbeihilfen) gestützt.¹⁰

Zur Begründung hat die Bundesregierung im Gesetzentwurf des StipG ausgeführt: „Die Regelungen durch den Bund sind zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz). Wirtschaftseinheit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet werden bedroht, wenn Stipendienprogramme nur in einzelnen Ländern eingeführt werden und es so zu einer Abwanderung begabter Studierender aus anderen Regionen kommt. Die Gefahr ... ist real und lässt sich ohne bundesrechtliches Gegensteuern nicht verhindern Regionen, die im wirtschaftlichen Vergleich unterdurchschnittlich abschließen, sind der Gefahr eines akuten Fachkräftemangels ausgesetzt, wenn nicht für die einkommensunabhängige Begabtenförderung eine bundeseinheitliche Regelung getroffen wird. ... Die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums Deutschland wird beeinträchtigt, wenn dieser Entwicklung nicht entgegengesteuert wird. Durch eine solche Auseinanderentwicklung der Wirtschaftseinheit würden sich gleichzeitig auch die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickeln. ... Eine bundeseinheitliche Förderung ... wirkt dieser Verzerrung des bundesstaatlichen Sozialgefüges entgegen. ...“¹¹

Diese Argumentation ist auf die Begabtenförderung in der beruflichen Bildung übertragbar. Durch die mangelnde gesetzliche Regelung riskiert das BMBF gerade das Szenario, dass es beim Deutschlandstipendium erkannt hat. Die Länder sind im Bereich der Begabtenförderung berufliche Bildung mangels gesetz-

⁹ Bundesratsdrucksache 228/10, S. 1.

¹⁰ Bundesratsdrucksache 228/10, S. 9f.

¹¹ Bundesratsdrucksache 228/10, S. 9f.

licher Sperrwirkung nicht daran gehindert, jederzeit eigene Stipendienprogramme aufzulegen und damit das bundesstaatliche Fachkräftegefüge zu ihren Gunsten aufzubrechen.

(3) Wir bestreiten nicht, dass es ungeschriebene Kompetenzen gibt. Wir weisen aber erneut darauf hin, dass ihr Anwendungsbereich durch das Grundgesetz begrenzt wird. So können derartige Kompetenzen nicht dazu dienen, Rechtsetzungsbefugnisse, die das Grundgesetz den Ländern zuweist, auszuhöheln, zu minimieren oder zu umgehen.¹² Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist vielmehr nach Artikel 30 Grundgesetz grundsätzlich Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Für das Recht der Wirtschaft und für Ausbildungsbeihilfen sieht das Grundgesetz eine Länderzuständigkeit vor, solange und soweit der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nicht in Anspruch nimmt.¹³ Damit ist auch die vom BMBF vorgenommene Unterscheidung zwischen umfassenden und grundlegenden Förderinstrumenten sowie „Nebenförderungen“ nicht vom Wortlaut des Grundgesetzes gedeckt.

(4) Soweit das BMBF anführt, dass Artikel 30 Grundgesetz sowohl für die gesetzesakzessorische wie für die „gesetzesfreie“ Erfüllung öffentlicher Aufgaben gelte und Bundesverwaltung auch gesetzesfreie Verwaltung sein könne, nehmen wir dies zur Kenntnis. Die daran anschließende Argumentation des BMBF enthält jedoch einen fragwürdigen Zirkelschluss. Die Begabtenförderung berufliche Bildung ist laut der Stellungnahme gesetzesfreie Verwaltung, da sie nicht auf der Grundlage eines Bundesgesetzes geschieht. Das BMBF erkennt insoweit, dass es selbst Ursache und Wirkung setzt, indem es sich durch Untätigbleiben eine ungeschriebene Kompetenz zuordnet. Dies widerspricht dem ausdrücklichen Willen des Verfassungsgebers, der für diesen Bereich eine konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Ländern vorgesehen hat. Folge ist, dass der Bund für deren Inanspruchnahme aktiv tätig werden muss. Andernfalls würde er die verfassungsrechtlich vorgesehene Kompetenzverteilung übergehen. Es widerspricht auch der vom Bund beim Deutschlandstipendium erkann-

¹² Vgl. Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 92. Ergänzungslieferung August 2020, abrufbar über beck-online, Artikel 70, Rdnr. 64.

¹³ Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 und 13 Grundgesetz i. V. m. Artikel 72 Absatz 1 Grundgesetz.

ten Notwendigkeit einer eindeutigen Zuordnung dieses Aufgabenbereichs zum Bund um Verwerfungen zwischen den Ländern zu verhindern.

(5) Die vom BMBF als zutreffend angesehene (ungeschriebene) Finanzierungs-kompetenz kraft Natur der Sache in Verbindung mit dem Flurbereinigungsabkommen ist überdies bereits tatbestandlich nicht einschlägig. Das BMBF hat dazu in seiner Stellungnahme erneut keine Position bezogen. Vielmehr erkennt es eine über den Wortlaut des Flurbereinigungsabkommens hinausgehende Interpretationsmöglichkeit für vergleichbare Fälle. In der Folge überstrapaziert es die Deutungshoheit zu seinen Gunsten, denn der vorliegende Tatbestand ist auch nicht mit den dort geregelten Fällen vergleichbar. Das BMBF übersieht insbesondere, dass der von ihm als einschlägig angesehene § 1 Absatz 1 Nummer 6 des Flurbereinigungsabkommens durch § 3 Absatz 2 des Flurbereinigungsabkommens dahingehend beschränkt wird, dass geförderte Einrichtungen die Bundesmittel nicht für die Zwecke nachgeordneter regionaler oder örtlicher Einrichtungen verwenden dürfen. Hieraus wird der Wille der Vertragsschließenden deutlich, nur die Einrichtungen selbst zu fördern, nicht aber – wie vorliegend – Dritte.

(6) Das BMBF hat bislang für das Aufstiegsstipendium keine Rechtsgrundlage benannt. Es hatte sie weder in den von uns erhobenen Akten dokumentiert, noch hat es in seiner Stellungnahme hierzu Aussagen gemacht. Es hat auch unsere Feststellung nicht erkennbar zum Anlass genommen, die offensichtlich fehlende Prüfung der Finanzierungs-kompetenz nachzuholen. Vielmehr hat es das Aufstiegsstipendium scheinbar stillschweigend in seine Argumentation mit einbezogen.

(7) Der von uns als unzureichend erkannte bisherige Zustand wird damit im Ergebnis weiter aufrechterhalten. Angesichts der von der Bundesregierung seit dem Jahr 1991 bis heute zur Verfügung gestellten Fördersumme von 700 Mio. Euro für beide Stipendien¹⁴ ist es aus unserer Sicht nicht hinnehmbar, dass das Parlament (anders als beim Deutschlandstipendium) an der Ent-

¹⁴ Über 500 Mio. Euro beim Weiterbildungsstipendium (Stand 2020; vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung [Hrsg.], Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020, Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn 2020, S. 348 f., abrufbar unter https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2020.pdf) sowie fast 190 Mio. Euro beim Aufstiegsstipendium (Stand 2018; vgl. <https://www.bmbf.de/de/10-jahre-aufstiegsstipendium-6895.html>).

scheidung über das „Ob“ und das „Wie“ der Begabtenförderung in der beruflichen Bildung nicht beteiligt war.

(8) Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF künftig für jede Förderrichtlinie des Weiterbildungs- und des Aufstiegsstipendiums die Finanzierungskompetenz gesondert prüfen und das Ergebnis dokumentieren will. Offen ist jedoch, welchen Umfang diese Prüfung haben wird. Ob sie sich also beispielsweise auch auf die bestehenden Förderrichtlinien bezieht, nur Änderungen dieser bestehenden Förderrichtlinien betrachtet oder nur neu zu schaffende Förderrichtlinien umfasst. Eine Bewertung ist deshalb derzeit nicht möglich. Wir werden dies bei unserer Prüfungstätigkeit im Blick behalten.

3 Konkurrierende Förderungen

3.1 Sachverhalt

(1) Die Stipendiatinnen und Stipendiaten können grundsätzlich auch Förderungen aus gesetzlichen Ansprüchen¹⁵, Stipendien der Begabtenförderungswerke oder Zuschüsse durch Arbeitgeber erhalten. Sie können überdies die Aufwendungen der Maßnahmen beim Finanzamt steuerlich geltend machen.

(2) Beim Aufstiegsstipendium ist in Ziffer 5.4 der Förderrichtlinien geregelt, dass sich der Bezug des Aufstiegsstipendiums und eine andere Studienförderung aus öffentlichen Mitteln (z. B. BAföG) gegenseitig ausschließen. Die Stipendiatinnen und Stipendiaten sind verpflichtet, bei der Antragsstellung ein Stammdatenblatt auszufüllen und darin anzugeben, ob sie weitere öffentliche Studienförderungen erhalten. Die privatrechtliche Vereinbarung zwischen der Stipendiatin oder dem Stipendiaten und der SBB enthält dazu unter Ziffer 4 folgende Erklärung:

„4. Erklärung zur Doppelförderung

Die Stipendiatin/der Stipendiat erklärt, keine weitere öffentliche Studienförderung durch Begabtenförderungswerke, Ämter für Ausbildungsförderung (BAföG-Amt) oder Fördereinrichtungen der Länder oder des Bundes zu erhalten. Sie/Er erklärt weiter, keine Stipendiatin/kein Stipendiat des Weiterbildungsstipendiums (mehr) zu sein. Sie/Er verpflichtet sich, den Bezug von BAföG oder einer anderen Studienförderung aus öffentlichen Mitteln unverzüglich der SBB anzuzeigen.“

¹⁵ Tz. 1.1 Tabelle „Gegenüberstellung der zwei Stipendien“.

(3) Beim Weiterbildungsstipendium sind zunächst die Höhe des Eigenanteils¹⁶ von 10 % der förderfähigen Kosten pro Maßnahme, dann die von Dritten gewährte Zuschüsse beim Förderbetrag zu berücksichtigen. Im Antrag müssen die Stipendiatinnen und Stipendiaten unter Ziffer 4.2 Angaben über weitere Zuschüsse oder Fördermittel machen:

„4.2 Von Dritten gezahlte, zugesagte oder bei Dritten beantragte Zuschüsse oder Fördermittel für die Teilnahme an der Maßnahme

Mir sind von anderer Stelle oder vom Arbeitgeber Zuschüsse oder Fördermittel zugesagt, bewilligt oder gezahlt worden:

☐ nein ☐ ja, in Höhe von ____ EUR

Ich habe bei anderer Stelle Zuschüsse oder Fördermittel beantragt:

☐ nein ☐ ja

Falls eine oder beide Fragen oben mit ja beantwortet wurden: Name und Anschrift der Stelle(n)/Einrichtung(en):

Sobald ich einen Bescheid der o.a. Stelle(n) erhalten habe, werde ich diesen unverzüglich vorlegen.“

Achtung: Ein gleichzeitiger Bezug von BAföG und Zuschüssen aus dem Weiterbildungsstipendium ist nicht möglich. Dagegen ist ein gleichzeitiger Bezug von Zuschüssen nach dem AFBG, dem so genannten Meister-BAföG möglich. Bei der Beantragung von Zuschüssen nach AFBG müssen Zuschüssen aus dem Weiterbildungsstipendium angegeben werden.“

Die sich anschließende privatrechtliche Vereinbarung enthält eine Verpflichtung, dass die Stipendiatin oder der Stipendiat jede Änderung in den der Förderung zugrunde liegenden Verhältnissen unverzüglich mitzuteilen hat. Die einschlägige Ziffer 4.3 der Förderrichtlinien führt ein konkretes Beispiel an. Hier heißt es: „z. B. Gewährung von Mitteln durch Dritte“.

(4) Das AFBG fördert Leistungen für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren und das sogenannte Meisterstück mit einem Maßnahmebeitrag. Leistungen von z. B. Fördereinrichtungen führen nach § 10 Absatz 1 AFBG zu einer Kürzung des Maßnahmebeitrags. Darauf weist auch die SBB in ihrem Handbuch für die Kammern hin.¹⁷ Des Weiteren können die Stipendiatinnen und Stipendiaten z. B. erfolgsabhängige Prämien durch den Arbeitgeber sowie Zahlungen über die verschiedenen „Meister-Boni“ der Länder und das Bundesprogramm Bildungsprämie¹⁸ zusätzlich erhalten.

¹⁶ Ziffer 3. 3 der Förderrichtlinien.

¹⁷ <https://handbuch.begabtenfoerderung.de>.

¹⁸ <https://www.bmbf.de/de/bundesprogramm-bildungspraemie-880.html>.

In der SBB haben wir hierzu folgenden Fall erhoben:

Eine Pflegekraft ist Stipendiatin im Weiterbildungsstipendium für Gesundheitsberufe. In ihrem Antrag auf eine Weiterbildungsmaßnahme gab sie an, dass sie bereits einen Antrag auf Förderung nach dem AFBG gestellt habe. Die SBB forderte sie darauf hin auf, den Bewilligungsbescheid des Amts für Ausbildungsförderung (AfA) vorzulegen. In diesem fand sich der Hinweis, dass „der Maßnahmebeitrag für den Aufbaukurs um den Betrag gemindert wurde, den Sie durch die Stiftung SBB erhalten“. Sie erhielt zusätzlich noch eine Arbeitgeberleistung, die sie dem AfA gegenüber angab. Das AfA forderte sie auf, diese zurückzuzahlen und förderte dann die Antragstellerin.

In einem anderen Fall eines Weiterbildungsstipendiums enthielt die Rechnung des Veranstalters folgenden Hinweis: „Im Anhang finden Sie die Rechnung. Diese gilt zusammen mit dem Überweisungsbeleg Ihrer Bank als Quittung für Ihren Arbeitgeber oder das Finanzamt.“

(5) Das Finanzamt Bonn wandte sich mehrmals im Jahr schriftlich an die SBB und bat um Bestätigung für einzelne Stipendiatinnen und Stipendiaten des Aufstiegsstipendiums, dass deren Voraussetzungen für die Steuerfreiheit gemäß § 3 Nummer 44 Satz 3 a) und b) Einkommenssteuergesetz (EStG) vorliegen. Beim Weiterbildungsstipendium findet kein Austausch mit dem Finanzamt statt. Aufwendungen für eine berufliche Fort- und Weiterbildung können Werbungs- oder Betriebsausgaben darstellen. In den Anträgen und in der privatrechtlichen Vereinbarung gibt es keine Hinweise an die Stipendiatinnen und Stipendiaten, dass die Stipendienzahlungen steuerfrei und sie zu wahrheitsgemäßen Angaben gegenüber den Finanzbehörden verpflichtet sind.

3.2 Würdigung

(1) Mehrfachförderungen widersprechen dem Willen des Gesetzgebers. Sie können zum unberechtigten Empfang von staatlichen Leistungen führen.

Bei beiden Stipendienprogrammen können unbemerkt Mehrfachförderungen entstehen, wie auch die Beispielfälle unter Tz. 3.1 und ein fiktiver Beispielfall zeigen: Eine Physiotherapeutin nimmt an einer Weiterbildungsmaßnahme teil. Die Kosten in Höhe von 1 000 Euro kann sie parallel:

- beim Finanzamt geltend machen,

- bei ihrem Arbeitgeber einreichen,
- AFBG und die Bildungsprämie beantragen sowie
- als Weiterbildungsstipendiatin erhalten.

Sowohl beim Aufstiegsstipendium als auch beim Weiterbildungsstipendium müssen die Stipendiatinnen und Stipendiaten Angaben über mögliche Mehrfachförderungen in den Anträgen zu Beginn der Fördermaßnahmen machen. Und in den privatrechtlichen Vereinbarungen sind Aufforderungen an die Stipendiatinnen und Stipendiaten enthalten, Änderungen mitzuteilen. Jedoch ist diese Verfahrensweise unzureichend, weil sich andere, weitere Förderungen während der Stipendienlaufzeit ergeben können und die Mitteilungspflicht dann nicht mehr präsent ist.

(2) Einen Austausch zwischen den zuständigen Stellen und den Arbeitgebern findet beim Weiterbildungsstipendium nicht statt. Auch dieser Aspekt kann zu Mehrfachförderungen führen.

(3) Die privatrechtliche Vereinbarung beim Weiterbildungsstipendium verzichtet in der Ziffer 7 auf die wichtige Ergänzung, dass die Verpflichtung zur Mitteilung von Förderungsänderungen auch die Gewährung von Zuschüssen durch Dritte umfasst.

(4) Die Fördermittel der Stipendien sind steuerfrei. Die Anträge für die Aufnahme in die Förderprogramme bzw. die privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen SBB und Stipendiatinnen bzw. Stipendiaten enthalten keine Hinweise, dass die erhaltenen Förderungen dennoch in der Steuererklärung anzugeben sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn zugleich Kosten der Maßnahme steuerlich geltend gemacht werden. Die SBB hat hierauf bislang zu wenig hingewiesen. Wir erachten eine verstärkte Information der Stipendiatinnen und Stipendiaten als notwendig.

3.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das BMBF die Problematik der konkurrierenden Förderungen aufgreift und neu regelt.

So sollte sichergestellt werden, dass Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums ihren Arbeitgeber über ihr Stipendium und die damit erhaltenen Fördermittel informieren und der SBB eine entsprechende

Bestätigung vorlegen müssen. Die privatrechtliche Vereinbarung des Weiterbildungsstipendiums sollte eine Verpflichtung der Stipendiatinnen und Stipendiaten enthalten, dass sie Förderungen von Dritten unverzüglich der SBB anzeigen.

Des Weiteren haben wir empfohlen, alle Stipendiatinnen und Stipendiaten mindestens einmal jährlich auf ihre Mitteilungspflichten über weitere Förderungen hinzuweisen. Auch sollte die SBB sie umfassender und deutlich über ihre Wahrheitspflicht gegenüber den Finanzbehörden informieren.

3.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat hierzu wie folgt Stellung genommen: „Ausgangspunkt der vom Bundesrechnungshof dargelegten Problematisierung potenzieller konkurrierender Förderungen ist die Annahme, dass es zum Weiterbildungsstipendium und Aufstiegsstipendium alternative Fördersysteme außerhalb der Begabtenförderung berufliche Bildung gebe.“ Es erläuterte hierzu, dass die Begabtenförderung in der Vielfalt der Fördersysteme einen fest etablierten Stand einnehme und ihren Zweck erfülle. Beim AFBG gehe es um eine „Breitenförderung“, bei den Stipendienprogrammen dagegen um die Förderung einer speziellen Zielgruppe. Hier stehe der besonders leistungsfähige und leistungsbereite Fachkräftenachwuchs im Fokus. Daran bestehe ein gesteigertes und spezielles öffentliches Interesse.

(2) Es sei nicht zielführend, Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums zu verpflichten, ihre Arbeitgeber zu informieren und einen entsprechenden Nachweis vorzulegen. Beim Weiterbildungsstipendium bestehe keine Mitwirkungspflicht des Arbeitgebers. Stellten die Arbeitgeber keine Bescheinigung aus, könnten die Stipendiatinnen und Stipendiaten keine Förderung erhalten. Sie wären hierdurch benachteiligt. Der SBB seien Fälle bekannt, bei denen der Arbeitgeber kein Interesse an einer Fortbildung habe. In manchen Fällen solle der Arbeitgeber keine Kenntnis erhalten, dass die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter ein berufsbegleitendes Studium absolviert.

(3) Die SBB plane in der privatrechtlichen Vereinbarung für das Weiterbildungsstipendium eine Verpflichtung zur Anzeige von Drittmitteln aufzunehmen. Ziffer 7 der Vereinbarung solle künftig folgenden Text beinhalten:

„Die Stipendiatin/der Stipendiat verpflichtet sich, jede Änderung in den der Förderung zugrundeliegenden Verhältnissen (z. B. Gewährung von Mitteln durch Dritte) unverzüglich der zuständigen Stelle mitzuteilen.“

(4) Zusätzlich beabsichtige die SBB, in der privatrechtlichen Vereinbarung für das Weiterbildungsstipendium auf die wahrheitsgemäßen Angaben gegenüber den Finanzbehörden hinzuweisen. Bei jedem neuen Antrag auf Förderung erhielten die Stipendiatinnen und Stipendiaten bereits einen Hinweis auf ihre Mitteilungspflicht bei Förderungen durch Dritte.

Stipendiatinnen und Stipendiaten, die eine längerfristige Maßnahme absolvieren, müssten mindestens zweimal jährlich Nachweise vorlegen. Die zuständigen Stellen erinnerten sie hieran. Zukünftig würden sie auch auf die Mitteilungspflicht bei weiteren Förderungen sowie an die Wahrheitspflichten gegenüber den Finanzbehörden hinweisen.

(5) Beim Aufstiegsstipendium informiert die SBB die Stipendiatinnen und Stipendiaten bereits mit verschiedenen Medien über ihre Mitteilungspflicht bei Mehrfachförderungen, z. B. Flyer, Broschüre „Stipinfo“. Auch bei der Beantragung eines Auslandssemesters oder der Kinderpauschale erhielten sie hierüber Informationen. Das BMBF und die SBB haben darauf hingewiesen, dass nach ihrer Auffassung diese Maßnahmen zur Mitteilungspflicht bei Mehrfachförderungen ausreichen.

Bei der Aufnahme in das Aufstiegsstipendium händige die SBB den geförderten Personen die Broschüre „Stipinfo“ in Printform aus. Diese weise auch auf die Wahrheitspflicht gegenüber den Finanzbehörden hin. Darüber hinaus werde die SBB unsere Empfehlung umsetzen und die Stipendiatinnen und Stipendiaten einmal jährlich an ihre Anzeigepflicht erinnern. Ein entsprechender Hinweis werde in das jährliche Bewilligungsschreiben aufgenommen: „Das Stipendium ist steuerfrei (§3 Nr. 44 EStG). Die Stipendiatin bzw. der Stipendiat muss es als Einnahme oder Bezug in ihrer/seiner Steuererklärung angeben.“ Die SBB plane auch, künftig in ihrer jährlichen Sprechstunde mit den Stipendiatinnen und Stipendiaten auf die Anzeigepflicht hinzuweisen. Außerdem werde ein gesondertes Hinweis-Papier in der Software „StudiDok“ eingestellt.

3.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF geht in seiner Stellungnahme nicht auf die von uns thematisierte Grundsatzproblematik der ungewollten Mehrfachförderungen ein. Es widerlegt nicht, dass eine Fortbildungsmaßnahme mehrfach gefördert werden kann, ohne dass die Förderungen gewährenden Stellen davon Kenntnis haben. Wir weisen nochmals daraufhin, dass Mehrfachförderungen nicht im Sinne des Gesetzgebers sind.¹⁹

(2) Das BMBF beabsichtigt nicht, unsere Empfehlung zur verpflichtenden Arbeitgeber-Information zu folgen. Dies könnte sich nach seiner Ansicht negativ auf die Stipendiatinnen und Stipendiaten auswirken, wenn z. B. der Arbeitgeber kein Interesse an einer Weiterbildung hat. Wir teilen diese Bedenken in dieser Form nicht und halten deshalb an unserer Empfehlung fest. Um das Risiko der Mehrfachförderungen zu minimieren, müssen in jedem Fall Maßnahmen zur Vorbeugung getroffen werden. Eine verpflichtende Arbeitgeber-Information ist ein zweckmäßiges Mittel, welches das Risiko von Mehrförderungen minimiert und deshalb verhältnismäßig ist. Ein solches Vorgehen findet jedoch dort seine Grenze, wenn Arbeitgeber nicht von der Weiterbildung erfahren sollen. Hier sind Alternativen erforderlich. In diesen Fällen könnten Antragstellende beispielsweise ihre diesbezüglichen Einwände gegenüber der SBB glaubhaft machen.

(3) Wir erkennen an, dass die SBB die privatrechtliche Vereinbarung für das Weiterbildungsstipendium mit dem Hinweis „Gewährung von Mitteln durch Dritte“ ergänzen will.

(4) Wir nehmen zur Kenntnis, dass die zuständigen Stellen künftig zweimal im Jahr die Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums auf ihre Mitteilungspflichten hinweisen wollen. Der Hinweis umfasst die Mitteilungspflicht bei weiteren Förderungen/Zuschüssen sowie die Wahrheitspflicht gegenüber den Finanzbehörden.

(5) Wir sehen, dass die SBB auch beim Aufstiegsstipendium einmal jährlich die Stipendiatinnen und Stipendiaten auf ihre Anzeigepflicht gegenüber den Finanzbehörden hinweisen will.

(6) Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

¹⁹ Ausführungen hierzu in Tz. 2.5.

4 Zusammenarbeit BMBF und SBB

4.1 Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen BMBF und SBB

4.1.1 Sachverhalt

(1) Auf seiner Homepage führt das BMBF²⁰ folgenden Hinweis auf: "Das Weiterbildungsstipendium basiert auf einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Das Bundesbildungsministerium hat die Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung (SBB) damit beauftragt, das Programm zu koordinieren." Das BMBF konnte uns bei den örtlichen Erhebungen keine Unterlagen zur Ausgestaltung der öffentlich-privaten Partnerschaft vorlegen.

Mit Schreiben vom 23. Dezember 1996 teilte das BMBF den für die Berufsausbildung zuständigen Stellen mit, dass ab sofort die SBB für das Weiterbildungsstipendium zuständig sei. Die Förderrichtlinien für das Weiterbildungsstipendium regeln in Ziffer 2 die Zuständigkeit der zuständigen Stellen für die Ausführung des Stipendiums sowie der SBB für die Gesundheitsberufe. Die darüber hinaus gehenden Aufgaben der SBB sind in mehreren Teilziffern der Richtlinien aufgeführt, z. B. in Ziffer 2 der Richtlinien „Die zuständige Stelle ist für die Ausführung des Programms zuständig. Wenn sie ihre Zuständigkeit auf eine andere Stelle überträgt, ist die SBB zu unterrichten. Für die Gesundheitsberufe ist die SBB zuständig. Die Mittel können bei der SBB beantragt werden.“ Es fehlen eindeutige Formulierungen zur übergeordneten Rolle der SBB.

Das BMBF hat der SBB mit Schreiben vom 29. April 2008 formal die Ausführung des Programms „Aufstiegsstipendium“ übertragen. Es wies darin auf die Ausgestaltung des Programms in den Förderrichtlinien hin. Ebenso sollte der jährliche Zuwendungsbescheid detaillierte Angaben zur Art und Weise der Mittelvergabe (Stipendien) enthalten. In den Förderrichtlinien ist die Zuständigkeit der SBB in Ziffer 2 eindeutig geregelt. Eine vergleichbare Übertragung des Weiterbildungsstipendiums haben wir bei unseren Erhebungen nicht vorgefunden.

(2) Das BMBF versteht das Merkmal der verbindlichen öffentlich-privaten Partnerschaft in ähnlichen Fällen als spezifisches Kooperationsinstrument und nicht als öffentlich-private Partnerschaft im Sinne des ÖPP-Beschleunigungsge-

²⁰ <https://www.bmbf.de/de/das-weiterbildungsstipendium-883.html>.

setzes.²¹ Die öffentlich-private Partnerschaft soll eine verbindliche Dachstruktur schaffen, die die Partner zu einer Zusammenarbeit verpflichtet.

4.1.2 Würdigung

(1) Das BMBF hat es versäumt, die Ausführung des Weiterbildungsstipendiums auf die SBB formal zu übertragen.

(2) Die SBB nimmt bei diesem Stipendium unterschiedliche Rollen und Aufgaben wahr, die sich aus unterschiedlichen Ziffern der Förderrichtlinien ergeben und so schwer nachzuvollziehen sind. In den Förderrichtlinien fehlen eindeutige Formulierungen über die besondere Rolle der SBB (z. B. zur grundsätzlichen Zuständigkeit oder die Ermächtigung, diese auf die sogenannten zuständigen Stellen zu übertragen).

(3) Die Verwendung des Begriffs der öffentlich-privaten Partnerschaft ist missverständlich. Er ist eindeutig im Sinne einer funktionalen Aufgabenprivatisierung besetzt. Das BMBF hat jedoch weder in den Förderrichtlinien noch in den Schreiben der Zuständigkeitsübertragung deutlich gemacht, dass es das allgemeine Verständnis einer öffentlich-privaten Partnerschaft hier nicht zugrunde legt. Sein eigenes Verständnis einer solchen Partnerschaft hat es nicht erläutert.

4.1.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, die Aufgaben und Zuständigkeiten der SBB für das Weiterbildungsstipendium konkret zu formulieren und sie der SBB schriftlich zu übertragen. Es sollte auch eine Neufassung der Förderrichtlinien für das Weiterbildungsstipendium vornehmen, in der die Zuständigkeit der SBB eindeutig geregelt ist.

Weiter sollte das BMBF konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung seiner Zusammenarbeit mit der SBB erarbeiten. Die konkreten Vorgaben sollten die Zuständigkeiten der SBB, die Kontrollfunktion und die Zusammenarbeit, auch mit den Kammern umfassen. Den Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft sollte es in der momentanen Ausgestaltung nicht mehr verwenden.

²¹ Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen der Öffentlich Privaten Partnerschaften vom 1. September 2005, BGBl. I S. 2627.

4.1.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die Gliederung der Förderrichtlinien für das Weiterbildungsstipendium auf das Jahr 1995 zurückgehe. Mit Erlass vom 23. Dezember 1996 habe es der SBB die Administration des Weiterbildungsstipendiums übertragen. Die für die Administration des Stipendienprogramms relevanten Nummern der Förderrichtlinien seien entsprechend zum 1. Januar 1997 angepasst worden. An die Stelle des BMBF sei die SBB getreten. Im Jahr 1999 sei die Regelung zur Zuständigkeit der SBB für die Gesundheitsberufe hinzugekommen. Diese Regeln seien bis zum heutigen Tag aktuell. Eine nochmalige schriftliche Übertragung an die SBB sei aus Sicht des BMBF nicht notwendig.

(2) Die Kammern und zuständigen Stellen seien für ihr Einzugsgebiet die Auswahl, Betreuung und Administration der Angelegenheiten der Stipendiatinnen und Stipendiaten zuständig. Die SBB nehme übergeordnete Aufgaben wahr. Sie Sorge für eine bedarfsgerechte Mittelzuweisung zwischen den zuständigen Stellen und gewährleiste eine bundesweite einheitliche Umsetzung des Stipendienprogramms. Dies erreiche die SBB durch die Einhaltung ihrer Informationspflichten gegenüber den zuständigen Stellen. Die zuständigen Stellen könnten zwar abweichende Regelungen z. B. zur Gewährung von Zuschüssen treffen, benötigten hierfür jedoch die Zustimmung der SBB. Die SBB wahre dadurch eine bundesweite Übersicht über die Umsetzung des Weiterbildungsstipendiums und gewährleiste die Vergleichbarkeit in Bezug auf die Umsetzung. Die übergeordneten Aufgaben der SBB seien auch ohne explizite Benennung in den Förderrichtlinien aus Ziffer 2 der Förderrichtlinien klar erkennbar. Diese Regelung sei eindeutig und habe sich bewährt. Deshalb bedürfe es keiner Neufassung der Förderrichtlinien.

(3) Das BMBF hat zugesagt, dass sowohl das BMBF, als auch die SBB künftig auf den Begriff der „öffentlich-privaten Partnerschaft“ als Beschreibung für ihre Zusammenarbeit verzichten wollen.

4.1.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF folgt unserer Empfehlung nicht. Es sieht keine Notwendigkeit, die Administration des Weiterbildungsstipendiums der SBB schriftlich zu übertragen. Hierzu hat es auf sein Schreiben vom 23. Dezember 1996 verwiesen.

Das Schreiben richtete sich jedoch allein an die für die Berufsausbildung zuständigen Stellen und nicht an die SBB. Weder das BMBF noch die SBB können nachweisen, dass die Administration des Förderprogramms der SBB formal übertragen wurde. Wir halten deshalb an unserer Empfehlung fest, die Zuständigkeiten und Aufgaben an die SBB schriftlich zu übertragen.

(2) Das BMBF lehnt eine Neufassung der Förderrichtlinien für das Weiterbildungsstipendium ab. Nach seiner Darstellung sei die Zuständigkeit in der Ziffer 2 der Förderrichtlinien eindeutig geregelt. Diese Auffassung teilen wir nicht. Es fehlen eindeutige Formulierungen zur übergeordneten Rolle der SBB. Nach dem Projekthandbuch des BMBF sollen Förderrichtlinien aufgrund ihrer Rechtsnatur Inhalte klar, verständlich und zweifelsfrei klären. Wir bleiben deshalb bei unserer Empfehlung an das BMBF, die Förderrichtlinien für das Weiterbildungsstipendium neu zu fassen. Hierbei sollte die Zuständigkeit der SBB eindeutig geregelt sein.

(3) Im Übrigen nehmen wir zur Kenntnis, dass das BMBF seine Zusammenarbeit mit der SBB nicht mehr als öffentlich-private Partnerschaft bezeichnen will. Das BMBF nutzte die Bezeichnung jedoch zum Zeitpunkt der Erstellung der abschließenden Prüfungsmitteilung noch auf seiner Homepage. Es sollte die Bezeichnung zeitnah von der Homepage entfernen.

4.2 Finanzierung der Betriebsmittel für das SBB-Büro

4.2.1 Sachverhalt

(1) Die Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2 zu § 23 BHO unterscheidet zwischen der Projektförderung und institutioneller Förderung. Die Projektförderung ist zeitlich begrenzt und finanziert ein speziell abgegrenztes Vorhaben des Zuwendungsempfängers. Die institutionelle Förderung ist die Förderung eines Zuwendungsempfängers zur Deckung seiner gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils seiner Ausgaben für ein Haushaltsjahr. Gefördert wird folglich die Institution. In der Vergangenheit deklarierten Ressorts Zuwendungen teilweise als Projektförderung, obwohl sie eher einer institutionellen Förderung entsprachen. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat bereits darauf hingewiesen, dass die Folgen dauerhafte

Förderungsansprüche und langfristige Bindungswirkungen für den Bundeshaushalt sein können.²²

(2) Sowohl die Betriebskosten für die SBB, als auch die Ausgaben für die Stipendien sind als Projektförderung im Kapitel 3002, Titel 681 11 veranschlagt. Die Betriebskosten sind nicht gesondert ausgewiesen. In einem Dokument des Referats 311 fanden wir folgenden Hinweis: „Im diesjährigen FKZ YY359620 werden der SBB für den Betrieb des Büros die sog. Betriebsmittel zur Verfügung gestellt. Das BMBF finanziert die Förderung zu 100 %. Es handelt sich trotz der Dauerhaftigkeit der Förderung weiterhin um eine Projektförderung. Hier haben wir den klassischen Fall einer quasi-institutionellen Förderung vorliegen.“

(3) Nach § 44 Absatz 3 BHO kann das BMBF Projektträger im Wege der Beileihung mit hoheitlichen Befugnissen ausstatten. Sie sind somit Dienstleister, die sich in wettbewerblichen Verfahren qualifiziert haben. Sie betreuen die Fördervorhaben eigenständig von der Beratung des Antragstellenden bis hin zur Prüfung der Verwendungsnachweise. Das BMBF vergütet die Leistungen des Projektträgers auf der Grundlage von privatrechtlichen Verträgen. Die zu zahlenden Entgelte gehen zulasten des jeweiligen Fachtitels, der die Projektförderungen umfasst.²³ Das BMBF weist die Projektträger und ihre Kosten in der Übersicht 2 zum Einzelplan 30 aus. Die SBB fehlt in dieser Übersicht.

(4) Bei den Zuwendungen unterstützt oder motiviert der Staat dagegen einen Zuwendungsempfänger bei der Erfüllung von dessen eigenen Aufgaben²⁴, die auch im erheblichen staatlichen Interesse liegen.²⁵

(5) Das BMBF prüfte die Finanzierung der SBB als Einrichtung nicht. Es hat somit nicht festgestellt, ob hier eine institutionelle Förderung vorliegt oder die SBB als Projektträger fungiert. Die SBB betreut die Förderprogramme selbstständig, berät die Kammern und die Antragstellenden, vergibt die Mittel an die Kammern und prüft deren Verwendungsnachweise.

²² Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 24.

²³ Schriftenreihe des BWV, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 44f.

²⁴ Volker Mayer: Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 58.

²⁵ Anlage Nummer 2.1 zur VV Nummer 1.2.4 zu § 23 BHO.

4.2.2 Würdigung

(1) Das BMBF erkannte selbst, dass die Finanzierung der SBB als Projektförderung falsch war und dass es sich seines Erachtens um eine institutionelle Förderung handelte. Dennoch ergriff es bisher keine Maßnahmen, um die Fördermaßnahme entsprechend anzupassen.

Mit der dauerhaften Förderung der SBB ist das BMBF langfristige Belastungen für den Bundeshaushalt eingegangen. Es hat nicht transparent gemacht, dass es die Geschäftsstelle der SBB dauerhaft grundfinanziert. Der Einzelplan 30 weist die Betriebsmittel der SBB nicht gesondert aus. Das BMBF verstößt damit gegen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen nach § 23 und § 26 BHO sowie gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und Klarheit.

(2) Das BMBF hat es bisher versäumt, die zuwendungsrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Finanzierung des SBB-Büros neu zu regeln. Die bisherige Verfahrenspraxis zwischen BMBF und SBB und die Aufgaben der SBB weisen darauf hin, dass die SBB als Projektträger im Sinne des § 44 Absatz 3 BHO fungiert.

4.2.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, die Förderung der SBB dringend zu prüfen. Die bisherige Verwaltungspraxis und die Aufgaben der SBB weisen auf die Tätigkeit als Projektträger hin. Sollte die SBB als Projektträger handeln, müsste im ersten Schritt ein wettbewerbliches Auswahlverfahren stattfinden. Das BMBF sollte zudem die Förderung der SBB im Haushaltsplan transparent darstellen. Die Erläuterungen im Kapitel 3002, Titel 681 11 sollten die Betriebsmittel für die SBB ausweisen und den Projektträger in der Übersicht 2 zum Einzelplan 30 aufführen.

4.2.4 Stellungnahme

Das BMBF gab in seiner Stellungnahme an, dass es die Finanzierungsform der Betriebsmittel der SBB überprüfen wolle. Dieser Prozess werde einige Zeit in Anspruch nehmen. Über das Ergebnis werde das BMBF den Bundesrechnungshof informieren. Aktuell handele sich nicht um einen Projektträger-Vertrag, deshalb entfalle eine Ausweisung im Einzelplan 30.

4.2.5 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass das BMBF die Finanzierung des SBB-Büros überprüfen will. Sollte die Überprüfung ergeben, dass die SBB als Projektträger handelt, muss

- zunächst ein wettbewerbliches Auswahlverfahren stattfinden,
- anschließend die Haushaltsmittel für den Projektträger im Einzelplan ausgewiesen sowie
- der Projektträger in der Übersicht 2 zum Einzelplan 30 aufgeführt werden.

Wir bitten das BMBF, uns zeitnah über die Ergebnisse seiner Überprüfung zu informieren. Weiter behalten wir uns ein Nachfrage- und ein Bemerkungsverfahren vor.

4.3 Weiterleitung an Dritte: Zuwendungsbescheid für das Weiterbildungsstipendium an die SBB

4.3.1 Sachverhalt

(1) Nach VV Nummer 12 zu § 44 BHO ist im Zuwendungsbescheid darauf hinzuweisen, dass der Zuwendungsempfänger die Zuwendung weiterleiten kann. Durch die zweckbestimmte Weiterleitung erfüllt der Erstempfänger den Zweckungszweck. Es besteht ein mehrstufiges Zuwendungsverhältnis²⁶, das auf der ersten Stufe zwischen BMBF und SBB und auf der zweiten Stufe zwischen der SBB und den zuständigen Stellen besteht. Zu unterscheiden ist zwischen der öffentlich-rechtlichen Form der Weiterleitung und der privatrechtlichen Form. Der Zuwendungsgeber muss die Modalitäten der Weiterleitung²⁷ im Bewilligungsbescheid regeln.²⁸

(2) Das BMBF stellt der SBB die Mittel für das Weiterbildungsstipendium zur Verfügung. Die SBB leitet diese Mittel an die zuständigen Stellen weiter. Hinweise hierfür gibt es in den Zuwendungsbescheiden nicht.

²⁶ Schriftenreihe des BWV, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 187.

²⁷ VV 12.4 und 12.5 zu § 44 BHO.

²⁸ Schriftenreihe des BWV, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 187.

4.3.2 Würdigung

Das BMBF hat in den Zuwendungsbescheiden an die SBB nicht darauf hingewiesen, dass sie die Zuwendung an die zuständigen Stellen weiterleiten darf. Es gibt auch keine Hinweise, ob hier die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Form zutrifft. Das BMBF hat somit versäumt, die Modalitäten der Weiterleitung im Bewilligungsbescheid zu regeln. Diese Vorgehensweise verstößt gegen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

4.3.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, in seinem Zuwendungsbescheid an die SBB eindeutig zu regeln, dass die SBB die Mittel an Dritte weitergeben darf. Der Bescheid sollte auch einen Hinweis enthalten, dass die zuständigen Stellen die Mittel in privatrechtlicher Form erhalten.

4.3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat zugesagt, dass es den Zuwendungsbescheid an die SBB künftig ergänzen werde. Es werde eine Regelung aufnehmen, die die Weiterleitung der Zuwendung umfasse.

Die Weiterleitung an die zuständigen Stellen erfolge in privatrechtlicher Form und sei seit dem Jahr 1997 Praxis.

4.3.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF folgt unserer Empfehlung. Es wird den Zuwendungsbescheid an die SBB für das Weiterbildungsstipendium anpassen will. Er soll künftig einen Hinweis enthalten, dass die Mittel an Dritte weitergeleitet werden dürfen. Aus der Stellungnahme des BMBF geht jedoch nicht eindeutig hervor, ob der Zuwendungsbescheid weiter ergänzt werden soll. Er sollte auch darauf hinweisen, dass die SBB die Mittel in privatrechtlicher Form an die zuständigen Stellen weiterleiten darf. Wir weisen hier auf unsere Empfehlung hin. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

5 Kontrollfunktion

5.1 Überwachung der Verwendung und Datenabgleich

5.1.1 Sachverhalt

(1) Aus § 44 Absatz 1 Satz 2 BHO ergibt sich die Aufgabe für die Verwaltung, die bestimmungsgemäße Verwendung²⁹ der Zuwendung zu kontrollieren. Die Bewilligungsbehörde bleibt auch nach Weiterleitung der Mittel mitverantwortlich.³⁰ Sie hat sich laufend über Art und Umfang der Aktivitäten zu unterrichten.³¹ Um Überzahlungen oder unzulässige Mittelverwendungen zu vermeiden, soll die Bewilligungsbehörde dies frühzeitig feststellen und geeignete Maßnahmen ergreifen.³² Das BMBF hat unter Ziffer 9.1 des Handbuchs zur Projektförderung ein entsprechendes zweistufiges Verfahren zur Prüfung der Verwendung beschrieben. Die erste Stufe konzentriert sich auf die zeitnahe Prüfung des Verwendungsnachweises. Die zweite Stufe umfasst eine vertiefte Prüfung, bei der die Software „profi“ Stichproben auswählt. Die vertiefte Prüfung soll feststellen, ob der Nachweis den zuwendungsrechtlichen Anforderungen entspricht und ob die Zuwendung denwendungszweck erfüllt.

(2) Dem BMBF obliegt unabhängig davon, ob die SBB als Projektträger oder institutionell gefördert wird,³³ die Kontrolle, ob die SBB die Haushaltsmittel bestimmungsgemäß verwendet. Beim Weiterbildungsstipendium hat die SBB derzeit zusammen mit dem BMBF diese Aufgabe im Hinblick auf die zuständigen Stellen. Die jeweilige Kontrollfunktion erstreckt sich auf die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung der Programme.

(3) Das BMBF hat für das Kalenderjahr 2018 nach Ziffer 9.1 des Handbuchs zur Projektförderung die Betriebsmittel des SBB-Büros und das Aufstiegsstipendium durch Vor-Ort-Prüfungen in der SBB geprüft. Auf Nachfrage hat uns das BMBF mitgeteilt, dass es das Weiterbildungsstipendium der Gesundheitsberufe in den letzten fünf Jahren nicht durch vor-Ort-Prüfungen geprüft habe.

²⁹ § 7 Absatz 1 BHO: Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

³⁰ Schriftenreihe des BWV, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 108.

³¹ VV Nummer 9.1 Satz 1 zu § 44 BHO.

³² Schriftenreihe des BWV, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 108.

³³ Ausführungen hierzu unter Tz. 4 der Prüfungsmitteilung.

(4) Die SBB und das BMBF sind berechtigt, Belege oder sonstige Unterlagen bei den zuständigen Stellen anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen zu prüfen. In den Jahren 2009 bis 2019 prüfte die SBB insgesamt 20 Kammern und zuständige Stellen vor Ort, davon fanden neun Prüfungen in Nordrhein-Westfalen statt. Das BMBF nahm teilweise an diesen Vor-Ort-Prüfungen teil. Die SBB legt dem BMBF die Prüfungsberichte, teilweise Monate, in einem Fall zwei Jahre später vor. Die SBB nahm die hieraus gewonnen Erkenntnisse in ihr „Handbuch für die Durchführung des Weiterbildungsstipendiums“ auf. Dieses Handbuch steht auch allen Kammern zur Verfügung.

(5) Nach Angaben der SBB nutzen ca. 49 % der zuständigen Stellen die Software „B3“ zur Verwaltung des Weiterbildungsstipendiums und decken damit 80 % der Stipendiatinnen und Stipendiaten ab. Bereits im Jahr 2019 war die Einführung einer einheitlichen Software „Internetbasierte Bewerbungs- und Stipendienverwaltung (IBS)“ für alle zuständigen Stellen geplant. Die Ausgaben waren mit 363 967 Euro veranschlagt. Die SBB testet derzeit das Programm für den Bereich Gesundheitsberufe und geht davon aus, dass bis spätestens zum Frühjahr 2021 alle Kammern das Programm eingeführt haben. Die neue Software soll künftig die Daten ab dem ersten Kontakt zu einer zuständigen Stelle bis zum Ende des Stipendiums sowie die Mittel verwalten.

Die SBB verfügt aktuell über begrenzte Möglichkeiten, die Daten in den Kammern zu kontrollieren. Zur Vermeidung einer Doppelförderung innerhalb der Kammern prüft die SBB die E-Mail-Adressen der Stipendiatinnen und Stipendiaten und kontrolliert die Nachnamen auf Dubletten.

(6) Das BMBF nimmt jährlich einen Datenabgleich zum Zweck des Ausschlusses der Doppelförderung zwischen BAföG-Empfängern und Stipendiatinnen und Stipendiaten des Aufstiegsstipendiums vor. Für das Jahr 2018 wählte das BMBF dazu acht Städte in drei Bundesländern aus. Hierbei glich das BMBF die Daten der Stipendiatinnen und Stipendiaten der Begabtenförderungswerke, der SBB, des Deutschlandstipendiums und von BAföG-Empfängern mit ausgewählten Hochschulen ab. Es stellte dabei eine Doppelförderung fest.

Beim Weiterbildungsstipendium gibt es keinen vergleichbaren Datenabgleich mit den AFBG-Geförderten. Es bleibt allein den Stipendiatinnen und Stipendiaten überlassen, nach dem „Erklärungsprinzip“ die entsprechenden Informa-

tionen der SBB oder den ÄfA weiterzugeben. Das 4. Änderungsgesetz zum AFBG³⁴ berücksichtigt die neu in § 53a Berufsbildungsgesetz und § 42a Handwerksordnung eingeführten Fortbildungsstufen von der Geprüften Berufsspezialistin oder vom Geprüften Berufsspezialist bis hin zum Master Professional und erweitert somit den Kreis derjenigen Förderberechtigten, die sowohl mit dem Weiterbildungsstipendium als auch nach dem AFBG gefördert werden können.

5.1.2 Würdigung

(1) Die Kontrollfunktion läuft ins Leere, wenn einzelne Bereiche ungeprüft bleiben. Das BMBF hat es in den letzten fünf Jahren versäumt, seine eigenen Vorgaben zur Prüfung der Verwendung der Mittel einzuhalten. Es hätte auch den Bereich Gesundheitsberufe bei der SBB, u. a. durch Belegprüfungen oder Vor-Ort-Prüfungen prüfen müssen. Es kam somit seiner Aufsicht in diesem Bereich nicht nach.

(2) Die Ausgaben der zuständigen Stellen betrugen im Haushaltsjahr 2019 insgesamt 26 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seiner Prüfungsmitteilung vom 8. November 1995 angeregt, die örtlichen Erhebungen dort zu verstärken. Dies hatte zur Folge, dass z. B. in den Jahren 1997 und 2001 fünf Prüfungen von Kammern stattfanden. Aktuell prüft die SBB jedoch nur durchschnittlich zwei Kammern pro Jahr. Bei knapp 300 Kammern entspräche dies einem Durchlauf von 150 Jahren. Das BMBF forderte von der SBB keine höhere Prüfungsaktivität.

(3) In seinen Prüfungsberichten wies die SBB darauf hin, dass es die Kammern ohne speziellen Anlass nach dem Zufallsprinzip auswähle. Auffällig ist jedoch, dass fast die Hälfte der ausgeführten Prüfungen in Nordrhein-Westfalen stattfanden. Das BMBF achtete nicht darauf, dass sich die Prüfungen nicht überwiegend auf ein Bundesland konzentrierten.

(4) Die Vorlage der Prüfungsberichte an das BMBF dauerte mehrere Monate, in einem Fall sogar zwei Jahre. Das BMBF hat dies hingenommen und nicht um unverzügliche Vorlage gebeten.

(5) Nach unserer Einschätzung hat es das BMBF bisher versäumt, auf Einhaltung des vorgesehenen Zeitplans für die Einführung der neuen Software „IBS“

³⁴ BGBl. vom 19. März 2020 (BGBl. I S. 600).

für die Verwaltung des Weiterbildungsstipendiums zu achten und hier ggf. maßgeblich zu unterstützen. Um Doppelförderungen und Intransparenz innerhalb der Kammern zu vermeiden, ist die Einführung der neuen Software prioritär zu behandeln. Die aktuelle Vorgehensweise der SBB, lediglich die E-Mail-Adressen der Stipendiatinnen und Stipendiaten und die Nachnamen auf Dubletten abzugleichen, ist unzureichend. Denn es ist möglich, dass sie verschiedene E-Mail-Adressen verwenden, den Vor- und Nachnamen tauschen oder sich der Nachname aus mehreren Bestandteilen zusammensetzt.

(6) Das BMBF hat es bisher versäumt, einen Datenabgleich zwischen den Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums und AFBG-Geförderten einzuführen. Ohne ein geeignetes Kontrollinstrument besteht hier die Gefahr von Mehrfachförderungen.

5.1.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, bei seinen Prüfungen auch den Bereich Weiterbildungsstipendium der Gesundheitsberufe mit einzubeziehen. Es sollte seine Kontrollfunktion hierauf erweitern und regelmäßige Prüfungen vorsehen.

Das BMBF sollte zudem bei der SBB darauf hinzuwirken, dass sich die jährliche Anzahl der Prüfungen der Kammern insgesamt erhöht. Die Prüfungen sollten sich nicht auf ein Bundesland konzentrieren, sondern bundesweit stattfinden. Das BMBF sollte auf einer unverzüglichen Vorlage der Prüfungsberichte bestehen.

Wir haben auch empfohlen, der Einführung der Software „IBS“ für das Weiterbildungsstipendium höchste Priorität einzuräumen sei. Das BMBF sollte diese maßgeblich unterstützen und Sorge dafür tragen, dass „IBS“ spätestens bis Frühjahr 2021 bundesweit eingeführt wird, um die Kontrolle der Kammern damit zu verbessern.

Das BMBF sollte überdies für das Weiterbildungsstipendium geeignete Kontrollmöglichkeiten einführen, um Mehrfachförderungen vorzubeugen, z. B. durch einen Datenabgleich mit den AFBG-Geförderten.

5.1.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat zugesagt, bei seinen Prüfungen in der SBB künftig auch den Bereich Weiterbildungsstipendium/Gesundheitsberufe zu berücksichtigen. Es

will seine Prüfungstätigkeit auf eine regelmäßige Basis stellen und diese intensivieren.

(2) Auch die SBB will künftig ihre Prüfungstätigkeit bei den Kammern steigern. Bisher habe die SBB zwei Vor-Ort-Prüfungen pro Jahr vorgenommen. Künftig sollen jährlich drei Vor-Ort-Prüfungen stattfinden. Eine höhere Anzahl sei aufgrund der Personalkapazität im SBB-Büro nicht verhältnismäßig.

Die drei geplanten Prüfungen sollen jeweils in einem anderen Bundesland stattfinden. Der erhöhte Zeitaufwand durch An- und Abreise sowie die Prüfungstätigkeit vor Ort mache eine Beschränkung auf drei Prüfungen pro Jahr notwendig.

(3) Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass die Einführung der Software „IBS“ für das Weiterbildungsstipendium eine hohe Bedeutung habe. Die Einführung sei ursprünglich im Jahr 2019 vorgesehen. Durch krankheitsbedingte Ausfälle und technische Probleme habe die SBB dies nicht realisieren können. Die Daten aus dem bisherigen System hätten nicht vollständig in das neue System übertragen werden können. So seien umfangreiche Vorprüfungen durch die SBB notwendig gewesen. Derzeit setzten 13 Kammern die neue Software ein (Stand Februar 2021). Bis Ende 2021 sollen alle Kammern diese nutzen. Durch die Corona-Pandemie hätten keine Präsenzs Schulungen stattfinden können. Die SBB habe deshalb kurzfristig eine Online-Schulung konzipieren müssen. Das BMBF habe für die Einführung der Software 2,5 zusätzlichen Stellen in der SBB bewilligt. Diese unterstützten das Schulungsangebot zur „IBS“ und stünden für Nachfragen zum Umgang mit der neuen Software zur Verfügung.

Die Software „IBS“ diene jedoch nicht zur Kontrolle der Kammern, wie dies der Bundesrechnungshof in seiner Empfehlung aufgeführt habe. Die Kammern sollten primär mit der Software ihre Stipendiatinnen und Stipendiaten von der Aufnahme bis zum Ausscheiden verwalten. Die Software dokumentierte alle finanztechnischen Vorgänge.

Dennoch ermögliche die neue Software einen Datenabgleich. Hierdurch könnten Doppelförderungen vermieden werden. Durch Teilinformationen aus Geburtsdatum, Vorname und Geburtsort werde ein Schlüssel erstellt, der der Identifizierung von Mehrfachförderungen diene. Das BMBF erklärte, dass die SBB bereits zum jetzigen Zeitpunkt E-Mail-Adressen, Nachnamen und

Geburtsdaten beim Weiterbildungsstipendium abgleiche. Das BMBF gab in seiner Stellungnahme an, dass hier die Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass ein Datenabgleich nur mit E-Mail-Adresse und Nachname vorgenommen werde, nicht richtig sei.

Die SBB wies darauf hin, dass bei über 150 000 Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums bisher nur zwei Fälle von Doppelförderungen aufgefallen seien.

(4) Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass ein gleichzeitiger Bezug von Weiterbildungsstipendium und AFBG erlaubt sei. Das BMBF prüfe derzeit, ob ein Datenabgleich zwischen Weiterbildungsstipendium und AFBG möglich sei. Hierbei müsse berücksichtigt werden, dass die SBB keinen unmittelbaren Zugriff auf die Daten der Stipendiatinnen und Stipendiaten in den Kammern habe. Das Datenschutzkonzept für die Software „IBS“ sehe dies nicht vor. Für das Weiterbildungsstipendium müsste deshalb ein Datenabgleich durch die Kammern vorgenommen werden. Auch das BMBF verfüge über keinen Datenzugriff auf die AFBG-Geförderten. Hier müssten die ÄfA eingebunden werden.

Für den Datenabgleich müssten datenschutzrechtliche Voraussetzungen geprüft werden. Dies betreffe zum Beispiel die Frage, ob zum Zwecke eines Datenabgleichs die Übermittlung der Daten an das BMBF oder die SBB bzw. die für das AFBG zuständigen Stellen nach Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz und § 69 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch generell zulässig sei. Weiter müsste geprüft werden, ob eine Weiterleitung der Daten der AFBG-Geförderten sowie der Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums auch ohne konkreten Verdacht auf eine Mehrfachförderung erlaubt sei.

Es müssten zudem Rücksprachen mit den Kammern, zuständigen Stellen, ihren Dachorganisationen und den ÄfA stattfinden. Dies betreffe auch den Arbeitsaufwand und die Verhältnismäßigkeit.

(5) Das BMBF hat auch darauf hingewiesen, dass unsere Einschätzung, dass sich durch die letzte AFBG-Novellierung der Kreis der Förderberechtigten erweitert habe, nicht richtig sei. Bei der letzten Novellierung seien nur die etablierten Aufstiegsfortbildungen in drei neu eingeführte Fortbildungsstufen systematisch übernommen worden. Es seien hierfür neue Abschlussbezeichnungen

eingeführt worden (Bachelor Professional oder Master-Professional). Es seien hierdurch nicht die Zahl der Fortbildungen und der Kreis der Förderberechtigten erhöht worden.

5.1.5 Abschließende Würdigung

(1) Wir sehen, dass das BMBF unsere Empfehlung umsetzen und bei Prüfungen auch den Bereich Weiterbildungsstipendium/Gesundheitsberufe einbeziehen will.

(2) Wir nehmen zur Kenntnis, dass die SBB ihre jährliche Anzahl der Prüfungen bei den Kammern erhöhen will. Auch dass die Prüfungen in drei verschiedenen Bundesländern stattfinden werden, begrüßen wir. Die Gesamtzahl der Prüfungen sollte jedoch auf mindestens vier Prüfungen pro Jahr erhöht werden. Bei 300 zuständigen Stellen ist diese Anzahl angemessen. Das BMBF geht in seiner Stellungnahme nicht darauf ein, ob es mit der SBB eine Vorlagefrist der Prüfungsberichte vereinbart hat. Wir halten hier an unserer Empfehlung fest, dass die Prüfungsberichte unverzüglich dem BMBF vorzulegen sind.

(3) Bereits im Jahr 2019 sollte die Software „IBS“ in allen Kammern und zuständigen Stellen eingeführt werden. In seiner Stellungnahme hat das BMBF darauf hingewiesen, dass die Einführung zum 31. Dezember 2021 abgeschlossen sein soll. Das BMBF sollte dafür Sorge tragen, dass diese Frist eingehalten wird. Auch wenn die Software „IBS“ nicht vorrangig zur Kontrolle der Kammern genutzt wird, kann sie dafür sorgen, dass Verwaltungsabläufe in den Kammern einheitlich erfasst und dokumentiert werden.

Im Lauf der Prüfung hat sich gezeigt, dass die bisherigen Kontrollmaßnahmen bei der Vielzahl der Förderungen nicht ausreichend sind. Sie führten bislang nur in Einzelfällen zur Aufdeckung von Doppelzahlungen. Nur durch eine umfassende und zielgerichtete Kontrolle lassen sich künftige Doppelzahlungen vermeiden. Gleichzeitig gilt es, mehr Transparenz zu schaffen und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

(4) Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF und die SBB derzeit die Möglichkeiten eines Datenabgleichs zwischen Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums prüfen. Wir weisen hier auf die Verwaltungspraxis beim Aufstiegsstipendium hin, bei dem auch die ÄfA beteiligt sind.

(5) Mit der AFBG-Novellierung³⁵ wurde die Förderung durch das AFBG auf die Vorbereitung auf Prüfungen aller drei im Berufsbildungsgesetz und in der Handwerksordnung verankerten beruflichen Fortbildungsstufen der höherqualifizierenden Berufsbildung erweitert. Bei jeder Fortbildungsstufe besteht ein passgenauer, ergänzender Förderanspruch. Dies gilt ebenso für gleichwertige Fortbildungsabschlüsse. Daher können wir hier der Argumentation des BMBF nicht folgen.

(6) Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

5.2 Überjährige Mittelverwendung: Rücklagen beim Aufstiegsstipendium

5.2.1 Sachverhalt

(1) Die Projektförderung ist zeitlich begrenzt und finanziert ein speziell abgegrenztes Vorhaben des Zuwendungsempfängers, weitere Ausführungen siehe Tz. 4.2.1.

(2) Nach VV 4.2.5 zu § 44 BHO kann der Bewilligungszeitraum bei Zuwendungen zur Projektförderung über das Haushaltsjahr hinausgehen. Hierfür muss eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorliegen. Kapitel 3002, Titelgruppe 10 enthält im aktuellen Haushaltsplan den Haushaltsvermerk „Ausgaben sind übertragbar“.

(3) Das BMBF fördert die Stipendienprogramme als Projektförderung und führt in den Zuwendungsbescheiden einen mehrjährigen Bewilligungszeitraum auf. Der Beginn des Vorhabens bleibt unverändert, hier der 1. Januar 2011. Der Bewilligungszeitraum ist immer befristet für die nächsten vier Jahre. Er endet folglich am 31. Dezember 2023. Das BMBF hat das Aufstiegsstipendium durch eine vor-Ort-Prüfung in der SBB geprüft und folgendes in dem Prüfungsvermerk vom 12. September 2019 aufgeführt: „Die seit 2011 praktizierte überjährige Mittelverwendung (durch Fortschreibung des Vorhabens im Zuge von Aufstockungen) wird ausdrücklich begrüßt. Insbesondere wird die maximal mögliche Mittelausschöpfung zu Gunsten der Stipendiaten dadurch ermöglicht. Eine Rückkehr zur kalenderjährlichen Mittelbewirtschaftung (wie in den Jahren 2008 bis 2010 praktiziert) wird ausdrücklich nicht gewünscht.“

³⁵ Bundestagsdrucksache 19/15273 vom 18. November 2019, S. 2.

Die Verwendungsnachweise der SBB für das Aufstiegsstipendium wiesen zum Jahresende folgende Restmittel aus:

- im Jahr 2017: 3,6 Mio. Euro;
- im Jahr 2018: 3,5 Mio. Euro;
- im Jahr 2019: 5,5 Mio. Euro.

Die SBB führte die Restmittel in den Verwendungsnachweisen auf, auch als Übertrag in das nächste Jahr. In ihren Förderanträgen führte die SBB diese nicht an. Auch in den Zuwendungsbescheiden des BMBF waren keine Hinweise vorhanden, dass es die Reste bei der Aufstockungssumme berücksichtigte.

(2) Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) enthalten kein ausdrückliches Verbot der Rücklagenbildung.³⁶ Sie regeln jedoch, dass alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen etc. für die entsprechenden Ausgaben einzusetzen sind.³⁷ Dieser Grundsatz macht deutlich, dass eine zuwendungsfinanzierte Rücklagenbildung nicht vorgesehen ist.

5.2.2 Würdigung

Das BMBF hat bisher nicht geprüft, ob die Finanzierung der unbefristeten Stipendienprogramme durch Projektförderung richtig ist.³⁸ Es hat die hohe Rücklagenbildung der SBB geduldet und durch die Erlaubnis der überjährigen Mittelverwendung gefördert. Für diese Reserve gibt es jedoch haushaltsrechtlich keine Grundlage. Sie ist auch für die Abwicklung der geförderten Stipendienprogramme nicht notwendig, da die dafür benötigten Mittel zur Verfügung stehen. Eine Projektförderung ist in der Regel zeitlich befristet und zielt auf die Finanzierung von konkreten Maßnahmen ab. Eine Rücklagenbildung zur Absicherung gilt in der Projektförderung als systemfremd.³⁹

³⁶ Schriftenreihe des BWV, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 175.

³⁷ Nummer 1.2 der ANBest-P.

³⁸ Tz. 4 der Prüfungsmitteilung: institutionelle Förderung oder Projektträger.

³⁹ Schriftenreihe des BWV, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 175.

5.2.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, seine Finanzierung der Stipendienprogramme dringend zu überprüfen. Es sollte die jährliche Mittelbewirtschaftung einführen und die Restmittel zum Jahresende zurückfordern, da ausreichende Mittel für die Stipendienprogramme im Haushaltsplan zur Verfügung stehen. Die SBB sollte die Mittel ergebnisorientiert ohne Puffer veranschlagen, damit zum Jahresende keine hohen Restmittel vorhanden sind.

5.2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat zugesagt, dass es unserer Empfehlung folgen will. Es werde künftig auch beim Aufstiegsstipendium darauf hinwirken, dass es keine Rücklagenbildung gebe. Die Restmittel wolle es zum Jahresende von der SBB zurückfordern.

5.2.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Zusage des BMBF, die Rücklagenbildung zu unterbinden. Wir gehen davon aus, dass die SBB künftig die Mittel ergebnisorientiert veranschlagen wird. Die Stellungnahme des BMBF geht jedoch nicht auf die Überprüfung der Finanzierung der Stipendienprogramme ein. Wir halten hier an unserer Empfehlung fest, dass eine solche Überprüfung notwendig ist.

Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

5.3 Korruptionsprävention

5.3.1 Sachverhalt

(1) Nach Ziffer 14 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung ist der Zuwendungsempfänger durch besondere Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid zu verpflichten, die Korruptionsrichtlinie sinngemäß anzuwenden. Dies betrifft die Zuwendungsempfänger, die das Vergaberecht anwenden müssen.

(2) Wir haben festgestellt, dass es weder in der SBB, die das Vergaberecht anwenden muss noch in den Kammern gezielte Informationen oder Schulungen zur Korruptionsprävention gab. Die SBB teilte uns mit, dass die Sachbearbeitenden für das Aufstiegsstipendium ab dem Jahr 2020 regelmäßig rotieren sollen.

(3) In der Anlage 3 der Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern (BMI) zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung ⁴⁰ empfiehlt das BMI, folgenden Passus in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen:

„Der Zuwendungsempfänger wird verpflichtet, die als Anlage beigefügte Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004 sinngemäß anzuwenden. Um eine Zweckentfremdung der Mittel und die Beeinflussung des Geschäftsbetriebs durch Korruption zu vermeiden, trifft der Zuwendungsempfänger die geeigneten personellen und organisatorisch-administrativen Maßnahmen. Bei Anhaltspunkten auf Veruntreuung von Geldern, Korruptionsstraftaten oder anderen Verstößen gegen die Zweckbestimmung der Zuwendung ist das Bundesministerium zu informieren und sind Prüfungen zu ermöglichen.“ In den vorliegenden Zuwendungsbescheiden an die SBB für ihre Betriebskosten⁴¹ sowie für die Förderprogramme⁴² fehlt dieser Passus. Auch in dem zwischen der SBB und den Kammern abgeschlossenen privatrechtlichen Vertrag fehlt ein entsprechender Hinweis.

5.3.2 Würdigung

Sachbearbeitende in der Stipendienvergabe bei der SBB und den Kammern können korruptionsgefährdet sein. Das BMBF und die SBB haben bisher keine oder nur unzureichende Maßnahmen getroffen. Zunächst müssten sie die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und hierfür eine Risikoanalyse vornehmen. Abschließend sollten das BMBF und die SBB entsprechende Maßnahmen wie z. B. regelmäßige Rotation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Sachgebieten einführen.

Das BMBF hat es bisher versäumt, auf die Maßnahmen zur Prävention verstärkt zu achten und den in der oben genannten Anlage 3 unter 9.2.1 aufgeführten Passus in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen. Es hat auch nicht geprüft, ob die Kammern entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Die in der SBB eingesetzten Softwareprogramme berücksichtigten bisher unzureichend Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

⁴⁰ Stand 9. Februar 2012 zu der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, in Kraft getreten am 30. Juli 2004, hier in der Fassung vom 9. Februar 2012.

⁴¹ Anlage 3 der Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.

⁴² Anlage 4 der Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.

5.3.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das BMBF und die SBB besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete definieren und entsprechende Maßnahmen ergreifen müssen. Es sollten regelmäßig Schulungen zur Korruptionsprävention, auch für die Mitarbeitenden in den Kammern, stattfinden.

In den Zuwendungsbescheiden des BMBF an die SBB sowie in den privatrechtlichen Verträgen zwischen der SBB und den Kammern sollten das BMBF und die SBB den vom BMI empfohlenen Passus aufnehmen.

Bei der neuen Software „IBS“ für das Weiterbildungsstipendium sollte die SBB Maßnahmen berücksichtigen, um Korruption vorzubeugen, z. B. Plausibilitätsprüfungen, Datenabgleich der Stipendiatinnen und Stipendiaten in allen Kammern (sog. Dublettenabgleich).

5.3.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat in seiner Stellungnahme angeführt, dass es die SBB darum bitten werde, besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete ihrer Arbeit zu definieren. Die SBB solle dann nach Bedarf eine Risikoanalyse sowie weitere Maßnahmen zur Korruptionsprävention vornehmen. Das Verfahren solle sich an den Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung ⁴³ orientieren.

(2) Das BMBF werde den vom Bundesrechnungshof zitierten Standardpassus in den Zuwendungsbescheid für die Betriebsmittel der SBB und für die zwei Stipendienprogramme aufnehmen. Die SBB unterliege aktuell als Zuwendungsempfänger nicht direkt dem Anwendungsbereich der Korruptionsrichtlinie des Bundes. Aufgrund der besonderen Situation und der Höhe der Förderungssummen werde das BMBF jedoch entsprechend handeln.

Das BMBF werde die SBB auffordern, in ihrer privatrechtlichen Vereinbarung mit den zuständigen Stellen den Standardpassus zur Korruptionsprävention aufzunehmen.

⁴³ Stand 9. Februar 2012 zu der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, in Kraft getreten am 30. Juli 2004, hier in der Fassung vom 9. Februar 2012.

(3) Das BMBF wies in seiner Stellungnahme auch darauf hin, dass die SBB bereits Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen habe, z. B. werde für alle Zahlungsvorgänge das Vier-Augen-Prinzip angewandt.

Die Sachbearbeitenden beim Weiterbildungsstipendium rotierten regelmäßig. Zuletzt hätten zwei von vier Sachbearbeitenden neue zuständige Stellen zur Betreuung zugewiesen bekommen. Der nächste Wechsel stehe Ende Jahr 2021 an. Beim Weiterbildungsstipendium/Gesundheitsberufe und beim Aufstiegsstipendium wechselten die Stipendiatinnen und Stipendiaten jährlich. Eine weitergehende Rotation bedürfe es aus Sicht des BMBF und der SBB nicht. Es sei sinnvoll, dass die Geförderten während ihres zeitlich begrenzten Stipendienzeitraums von einer Person kontinuierlich betreut werden. Das gelte auch für die zuständigen Stellen und ihre Stipendiatinnen und Stipendiaten.

Die SBB werde für das Aufstiegsstipendium eine gegenseitige Aktenprüfung der Sachbearbeitenden einführen.

(4) Schulungen zur Korruptionsprävention für das Personal der zuständigen Stellen obläge den Kammern und ihren Dachverbänden. Das BMBF und die SBB gingen davon aus, dass das Personal diese auch in Anspruch nähme. Die Inanspruchnahme von externen Dienstleistern hierfür sei nicht angemessen, da das BMBF hierfür die Kosten tragen müsse.

Nach Einschätzung der SBB sei das Personal in den Kammern für den Bereich Korruption sensibilisiert. Die Organisation der Industrie- und Handelskammer verfüge über einen umfassenden Muster-Compliance-Kodex. Dieser bilde die Grundlage für die örtlichen IHKs. Bei Vor-Ort-Prüfungen habe sich die SBB überzeugen können, dass die Kammern auch das Vier-Augen-Prinzip regelmäßig anwandten.

(5) Das BMBF hat zugesagt, dass ein Datenabgleich der Studierenden mit der neuen Software „IBS“ für das Weiterbildungsstipendium möglich sei. Dadurch stelle die SBB sicher, dass eine Person nicht mehrfach gefördert werde.

5.3.5 Abschließende Würdigung

(1) Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF und die SBB erste Schritte zur Korruptionsprävention einleiten wollen. Hierzu zählen die Definition der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete, die Risikoanalyse sowie entsprechende Maßnahmen.

(2) Wir nehmen auch zur Kenntnis, dass das BMBF künftig in seinem Zuwendungsbescheid an die SBB den vom BMI empfohlenen Passus aufnehmen will. Wir nehmen ebenfalls zur Kenntnis, dass das BMBF die SBB auffordern will, diesen Passus in die privatrechtlichen Verträge mit den zuständigen Stellen aufzunehmen.

(3) Ob die derzeitige Maßnahmen wie das Vier-Augen-Prinzip und die begrenzte Rotation ausreichen, kann erst nach Abschluss der vom BMBF angekündigten Risikoanalyse festgestellt werden. Außerdem sollten die Maßnahmen schriftlich mit der SBB vereinbart werden.

(4) Das BMBF folgt unserer Empfehlung zur Korruptionsprävention in den Kammern nicht. Wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den zuständigen Stellen zum Thema Korruptionsprävention geschult werden, ist bisher nicht bekannt. Das BMBF und die SBB gehen hiervon zwar aus, können dies jedoch nicht belegen. Sie sollten deshalb zunächst eine Abfrage in den Kammern starten. Im weiteren Schritt sollte das BMBF geeignete Maßnahmen treffen und den Mitarbeitenden in den Kammern z. B. eine Online-Schulung anbieten. Wir halten hier an unserer Empfehlung fest.

(5) Wir sehen, dass die SBB die „Dublettenprüfung“ mit der neuen Software „IBS“ für das Weiterbildungsstipendium künftig ausführen will.

(6) Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF Maßnahmen zur Korruptionsprävention ergreifen wird. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

6 Erfolgskontrolle

6.1 Sachverhalt

(1) Für Förderprogramme ist nach der VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle verbindlich vorgegeben. Sie soll feststellen, ob und in welchem Umfang die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme zur Zielerreichung geführt hat und ob sie wirtschaftlich war. Damit sollen die Zuwendungsgeber Möglichkeiten für ein frühzeitiges Um- oder Nachsteuern erkennen.⁴⁴ Eine analoge Regelung findet sich unter der Ziffer 9.1 Nummer 4 zu Nachweis und Prüfung der Verwendung im Projekthandbuch des BMBF wieder. Sie führt dazu aus, dass die Erfolgskon-

⁴⁴ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

trolle für übergeordnete Ziele Grundlage für die Entscheidung über die Weiterführung eines Förderprogramms oder einer Förderrichtlinie ist.

(2) Im Jahr 2014 evaluierte das Institut für Innovation und Technik der VDI/VDE in Kooperation mit dem Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie die Förderprogramme für das Aufstiegs- und Weiterbildungsstipendium.⁴⁵ Hierfür analysierten sie die inhaltliche und konzeptionelle Wirksamkeit der Förderung, die Förderbedingungen und Förderprozesse. Darauf aufbauend gaben sie abschließend drei Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Förderaktivitäten:

- Zugangswege ausschöpfen und erweitern wo möglich,
- Informations- und Beratungsangebote mit Fokus auf berufliche Talente entwickeln und
- neue Formen der ideellen Förderung etablieren⁴⁶.

(3) Das BMBF teilte uns mit, dass es danach mit der SBB die ideelle Förderung beim Aufstiegsstipendium ausbaute, z. B. Einführung der Sommerakademie und eine Ausweitung der Seminarangebote. Es sollten künftig mindestens 20 % der Stipendiatinnen und Stipendiaten Angebote der ideellen Förderung nutzen. Im Jahr 2019 nahmen 1 297 Stipendiatinnen und Stipendiaten an Angeboten der ideellen Förderung teil. Das entspricht einem Anteil von 30 %.

Für die Handlungsempfehlung „Zugangswege ausschöpfen“ hob die SBB für das Weiterbildungsstipendium den Stellenwert des begründeten Vorschlags des Arbeitgebers oder der Berufsschule hervor. Die SBB erarbeitete hierfür ein Merkblatt und bot den Kammern ihre Unterstützung bei der Prüfung an.

(4) Im Jahr 2019 hat das BMBF beide Förderrichtlinien überarbeitet. Es hat hierfür keine Erfolgskontrollen vorgenommen. Beide Richtlinien gelten auf Dauer. Im Projekthandbuch des BMBF unter Ziffer 2 Nummer 3 ist jedoch grundsätzlich eine Befristung vorgesehen.

(5) Nach Aussagen des BMBF ist eine Erfolgskontrolle der Förderprogramme geplant. Da die SBB maßgeblich an dieser beteiligt ist und sich nach Aussage

⁴⁵ Homepage BMBF: https://www.bmbf.de/files/Endbericht_Evaluation_Programmfeld_Berufliche_Talente_final_05_05_14.pdf.

⁴⁶ Bericht Übergreifende Evaluation Programmfeld „Berufliche Talente“, Kurzfassung S. 15 – 18, 2014, Homepage BMBF-Begabtenförderung.

des BMBF auf die Einführung der Software „IBS“ konzentrieren soll, gibt es hierfür noch keinen konkreten Zeitplan.

6.2 Würdigung

Die Evaluation aus dem Jahr 2014 hat sich auf die Wirksamkeit der Förderung, die Förderbedingungen und Förderprozesse beschränkt. Die Wirtschaftlichkeit der Programme blieb jedoch unberücksichtigt. Sachgerecht wäre eine übergreifende Erfolgskontrolle gewesen, die sowohl die Projektförderungen wie auch Förderung des SBB-Büros umfasst.

Das BMBF hätte insbesondere vor der Überarbeitung der Richtlinien im Jahr 2019 eine Erfolgskontrolle vornehmen müssen, um die hieraus gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen. Das BMBF hat seine eigenen Vorgaben aus dem Projekthandbuch nicht berücksichtigt und beide Richtlinien unbefristet erlassen. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, warum das BMBF seine eigenen Vorgaben nicht beachtete.

Das BMBF hat es im Bereich der ideellen Förderung bislang versäumt, die Teilnahmebeiträge der Stipendiatinnen und Stipendiaten zu überprüfen und sie ggf. anzupassen.

6.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, eine baldige Erfolgskontrolle im Sinne von VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO für die Förderprogramme sowie für die institutionelle Förderung der SBB vorzunehmen. Bei der nächsten Überarbeitung der Richtlinien sollte das BMBF die Geltungsdauer befristen. Der Bereich ideelle Förderung sollte dabei Bestandteil der Erfolgskontrolle sein.

6.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat zugesagt, baldmöglichst eine Erfolgskontrolle der Stipendienprogramme vorzunehmen. Diese solle neben dem Fördergeschehen auch die Wirtschaftlichkeit der Programme berücksichtigen. Die Evaluation der Vollzugswirtschaft sei hierbei von besonderem Interesse. Das BMBF und die SBB wollen sich zunächst auf einen Zeitplan für die Erfolgskontrolle verständigen. Hierbei sei zu beachten, dass die SBB durch die Einführung der Software „IBS“ noch bis zum Jahresende 2021 stark beansprucht sei.

(2) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass in bestimmten Bereichen bereits explizite Evaluationsanstrengungen existierten. Beim Aufstiegsstipendium werde das Auswahlverfahren durch die ITB Consulting GmbH jährlich evaluiert. Im Jahr 2020 sei außerdem eine ‚Verbleibstudie‘ für das Aufstiegsstipendium vorgenommen worden. Hierbei seien wichtige Erkenntnisse für die Erfolgskontrolle gewonnen worden:

- Für eine Mehrheit der Alumni habe sich nach dem Aufstiegsstipendium die berufliche Situation deutlich verbessert.
- Die Auswahl für das Stipendium habe viele Befragte ermutigt, ein Studium aufzunehmen.
- Die Studie weise auf eine sehr gute Annahme der Angebote der ideellen Förderung hin.

6.5 Abschließende Würdigung

(1) Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF eine baldige Erfolgskontrolle für die Förderprogramme sowie zur Vollzugswirtschaftlichkeit plant. Dabei sollen nach Angaben des BMBF auch die ideelle Förderungen Bestandteil sein.

(2) Wir erkennen an, dass es für das Aufstiegsstipendium bereits einzelne Evaluationsanstrengungen gibt.

(3) Das BMBF geht in seiner Stellungnahme jedoch nicht darauf ein, ob es bei der nächsten Überarbeitung der Förderrichtlinien deren Geltungsdauer befristet wird. Wir weisen hier auf unsere Empfehlung hin und halten an dieser fest.

(4) Wir bitten das BMBF, uns zeitnah zunächst über den Zeitplan sowie die Ergebnisse der Erfolgskontrolle zu informieren. Wir behalten uns ein Nachfragungsverfahren vor.

7 Weiterbildungsstipendium: Öffentlicher Dienst als zuständige Stelle

7.1 Sachverhalt

(1) Bis zum 31. Dezember 2006 gab es eine gesonderte Richtlinie für die Begabtenförderung im öffentlichen Dienst.⁴⁷ Mit Rundschreiben vom 6. Novem-

⁴⁷ Richtlinien und besondere Nebenbestimmungen über die Begabtenförderung berufliche Bildung für junge Absolventinnen und Absolventen einer Berufsausbildung (für zuständige Stellen im Berufsbereich öffentlicher Dienst).

ber 2006 informierte das BMBF alle zuständigen Stellen des öffentlichen Dienstes, dass ab dem 1. Januar 2007 die Zuständigkeit auch im Berufsbereich öffentlicher Dienst vom BMBF auf die SBB übergehe. Ausnahmen waren nicht vorgesehen. Das BMBF führte in einem Schreiben hierzu an die SBB vom 6. November 2006 an, dass durch die Übertragung auf die SBB Synergieeffekte stärker genutzt und Doppelarbeit vermieden werden solle. Auch dieses Begleitschreiben enthielt keine Regelungen für Ausnahmefälle.

(2) Neben der Zuwendung an die SBB für das Weiterbildungsstipendium erhalten drei Bundesministerien direkte Zuweisungen vom BMBF. Das BMBF weist jährlich Haushaltsmittel für Stipendiatinnen und Stipendiaten dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zu. Das BMI leitet die Mittel an das Bundesverwaltungsamt, das BMAS an das Bundesamt für Soziale Sicherung zur Bewirtschaftung weiter. Das BMVI hat z. B. im Jahr 2020 eine Zuweisung in Höhe von 10 000 Euro erhalten und plant, im laufenden Haushaltsjahr vier neue Stipendien zu vergeben. Des Weiteren betreut es aus den Vorjahren vier Stipendiatinnen und Stipendiaten.

Das BMBF gab an, dass die SBB die Stipendien des öffentlichen Dienstes aus kassentechnischen Gründen nicht selbst verwalten könne. Es halte sich an die Eckpunkte des Gruppierungsplans. Demnach handele es sich hierbei um Zuweisungen, folglich um einmalige oder laufende Geldleistungen innerhalb des öffentlichen Bereichs.⁴⁸

(3) Die SBB führt ein Verzeichnis aller zuständigen Stellen, die ihre Stipendienmittel von der SBB erhalten. Darin sind z. B. das Bundesamt für Personalmanagement der Bundeswehr, die Bundesagentur für Arbeit und die Deutsche Rentenversicherung aufgeführt. Es finden sich auch oberste Landesbehörden wieder, z. B. das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales und das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern.

⁴⁸ Ziffer 3.1 des Gruppierungsplans, Stand: 28. November 2019.

(4) Die Ziffer 2 der aktuellen Förderrichtlinien des Weiterbildungsstipendiums⁴⁹ regelt die Zuständigkeit und Durchführung des Förderprogramms. Weder in dieser Ziffer noch in weiteren Ziffern der Richtlinien oder auf der Homepage der SBB und des BMBF gibt es Hinweise auf die Sonderregelungen des öffentlichen Dienstes.

(5) Nach § 79 BHO ist die Bundeskasse für alle Zahlungen innerhalb und außerhalb der Bundesverwaltung zuständig. Hierzu zählen alle Institutionen der unmittelbaren und der mittelbaren Verwaltung, d. h. auch die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.⁵⁰

(6) Die Ziffer 6.6.2 des Handbuchs zur Projektförderung im BMBF definiert den Begriff Zuweisung: Das BMBF kann Haushaltsbefugnisse auf andere Bundesdienststellen sowie auf oberste Landesbehörden delegieren, wenn sie Teile des Haushaltsplanes des BMBF ausführen sollen. Sie dürfen für diese Aufgaben keine eigenen Haushaltsmittel zur Verfügung haben. Die Delegation der Haushaltsmittel bezeichnet die Verwaltung als Zuweisung. Unter den Begriff Bundesdienststellen fallen alle Dienststellen, die zur unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung gehören.

7.2 Würdigung

Seit dem Wegfall der Richtlinien für den öffentlichen Dienst im Jahr 2007 gibt es keine einheitliche Bestimmung einer zuständigen Stelle für diesen Bereich mehr. Teilweise ist die SBB für die Bundesdienststellen verantwortlich, teilweise das BMBF. Diese unterschiedliche Handhabung führt zur Intransparenz der Zuständigkeiten und verstößt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Die Verwaltung der Stipendien des öffentlichen Dienstes über die SBB scheiterte nach Aussage des BMBF an den Zahlungsverfahren mit der Bundeskasse. Das vom BMBF angeführte Argument überzeugt nicht, da z. B. die Bundesagentur für Arbeit auch für ihre Zahlungen die Bundeskasse nutzt und die Mittel von der SBB erhält. Zudem missachtet die Praxis des BMBF den § 79 BHO sowie die Ziffer 6.6.2 seines Handbuchs zur Projektförderung. Auch der Hinweis des BMBF, dass es sich hier um eine Zuweisung an die drei Bundes-

⁴⁹ Richtlinien über die Begabtenförderung berufliche Bildung für junge Absolventinnen und Absolventen einer Berufsausbildung, Bundesanzeiger vom 20. November 2019.

⁵⁰ Schuy/Raack in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 79 BHO, Rdnr. 10.

ministerien handelt, rechtfertigt den unterschiedlichen Umgang mit den Ressorts nicht.

7.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das BMBF eine einheitliche Stipendienfinanzierung und Abwicklung der Stipendien für den öffentlichen Dienst einführen sollte. Es sollte die entsprechenden Stellen hierüber informieren. Eine Übertragung auf die SBB zur Gewährleistung einer einheitlichen Verfahrensweise sollte dabei Vorrang haben.

Wenn sich das BMBF entscheidet, die Betreuung selbst zu übernehmen, sollte es die Regelungen für den öffentlichen Dienst auch in den Richtlinien, auf den Homepages vom BMBF und SBB und in der Öffentlichkeitsarbeit für das Weiterbildungsstipendium aufführen. Das BMBF sollte damit eine Informationslücke schließen und die Förderung insgesamt transparent machen. Außerdem sollte es sicherstellen, dass die Bundesbehörden die Stipendienbetreuung wie die sonstigen zuständigen Stellen, die von der SBB betreut werden, vornehmen. Das BMBF sollte den Vollzug regelmäßig prüfen.

7.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme angegeben, dass eine Übertragung für alle Stellen im öffentlichen Dienst auf die SBB auch in seinem Interesse liege. Die SBB sei damit einverstanden. Derzeit prüfe das BMBF die Zustimmung seitens der Bundesministerien.

Die Übertragung auf die SBB habe verschiedene Vorteile:

- eine einfachere und noch übersichtlichere verwaltungsmäßige Betreuung der Stipendiatinnen und Stipendiaten durch die Software „IBS“,
- die Generierung von Statistiken zum Stipendienprogramm mit der Software „IBS“. So entfielen manuelle Abfragen und Auswertungen, die mit hohem Arbeitsaufwand verbunden wären.

Voraussetzung für die Nutzung der „IBS“-Software sei eine gemeinsame datenschutzrechtliche Vereinbarung zwischen der SBB und den Bundesministerien.

7.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF hat Maßnahmen ergriffen, um unseren Empfehlungen zu folgen. Die Zuständigkeit für die Bundesministerien soll auf die SBB übertragen werden. Wir bitten um Mitteilung, sobald die datenschutzrechtliche Vereinbarung zwischen der SBB und den Ressorts unterzeichnet und die Übertragung vollzogen wurde.

Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

8 Feststellungen zur Mittelbewirtschaftung und zum Förderungsmanagement

8.1 Forderungen an die Stipendiatinnen und Stipendiaten

8.1.1 Sachverhalt

(1) § 59 BHO regelt das Verfahren, wenn eine Person keine Zahlung leistet. Vorgesehen sind Stundung, Niederschlagung und Erlass.

(2) Bei beiden Förderprogrammen kommt es aus unterschiedlichen Gründen zu Überzahlungen. Diese sind beim Aufstiegsstipendium z. B.:

- Die Stipendiatin oder der Stipendiat erreicht vor Ende der Regelstudienzeit ihren Studienabschluss.
- Die Stipendiatin oder der Stipendiat zeigt eine Unterbrechung des Studiums erst rückwirkend bei der SBB an.
- Die Studierende oder der Studierende bricht das Studium ab oder wurde exmatrikuliert.

In dem Begleitschreiben zur privatrechtlichen Vereinbarung weist die SBB die Stipendiatinnen und Stipendiaten darauf hin, dass sie zu viel gezahlte Beträge zurückfordert oder mit künftigen Zahlungen verrechnet. Sollten die Stipendiatin oder der Stipendiat unter der bekannten Anschrift nicht mehr erreichbar sein, bittet die SBB das Einwohnermeldeamt um Unterstützung.

Bricht die Stipendiatin oder der Stipendiat das Studium ab, muss sie oder er die bis zu diesem Zeitpunkt erhaltenen Leistungen nicht zurückzahlen.⁵¹ Wie in

⁵¹ Ziffer 8.2 der Richtlinien für das Aufstiegsstipendium.

den Richtlinien aufgeführt, ist die vollständige Rückzahlung des Stipendiums nur in Betrugsfällen vorgesehen.⁵²

(3) Beim Weiterbildungsstipendium prüft die zuständige Stelle, ob die Stipendiatin oder der Stipendiat die Maßnahme mit oder ohne rechtfertigenden Grund abgebrochen hat. Liegt ein rechtfertigender Grund vor, z. B. Erkrankung, berufliche Veränderung, Versetzung, bleibt die Person bis zum Abbruch der Maßnahme anspruchsberechtigt. Hat die Stipendiatin oder der Stipendiat den Rücktritt von der Vereinbarung zu vertreten, sind die gewährten Leistungen zurückzufordern.⁵³ Hierbei berücksichtigen die zuständigen Stellen die Teilnahmequote der Stipendiatin bzw. des Stipendiaten an der Weiterbildungsmaßnahme. Liegt diese zwischen 50 % und 79 % fördern sie die Weiterbildungsmaßnahme anteilig. Bei einer Teilnahmequote von über 80 % verzichten sie auf die Rückforderung.

(4) Die SBB kontaktiert die Stipendiatin oder den Stipendiaten und trifft mit ihr oder ihm eine Rückzahlungsvereinbarung. Die Zahlungsmodalitäten und die Höhe der Ratenzahlungen legt die Stipendiatin oder der Stipendiat in Absprache mit der SBB fest. Wenn sie sich nicht melden, versendet die SBB drei Mahnungen. Folgt darauf immer noch keine Reaktion, stimmt sich die SBB mit dem BMBF ab, ob sie ein Vollstreckungsverfahren einleitet. Die SBB stoppt die Zahlung an die Stipendiatinnen und Stipendiaten ab der ersten Mahnung.

8.1.2 Würdigung

Das BMBF hat es bisher nicht geschafft, ein einheitliches und transparentes Rückforderungsmanagement einzuführen und die Vorgaben des § 59 BHO umzusetzen. Die komplexe Regelung beim Weiterbildungsstipendium, die die knapp 300 zuständigen Stellen anwenden, ist überreglementiert und widerspricht den Vorgaben in den Förderrichtlinien. Ob die Stipendiatin oder der Stipendiat die empfangene Leistung zurückzahlt, hängt stark von ihrem oder seinem jeweiligen Verhandlungsgeschick ab. Wenn sie oder er sich trotz Überzahlung nicht mehr meldet oder angibt, dass sie oder er die erhaltenen Fördermittel nicht mehr hat, folgen keine Konsequenzen. Zahlt sie oder er die Beträge zurück, legt sie oder er dabei selbst die Höhe der Raten fest. Die SBB macht dazu keine festen Vorgaben und richtet sich nach der wirtschaftlichen

⁵² Ziffer 8.2.1 der Richtlinien für das Aufstiegsstipendium.

⁵³ Ziffer 5.2 der Richtlinien zum Weiterbildungsstipendium.

Leistungsfähigkeit der Stipendiatinnen und Stipendiaten. Es gibt hierzu keine Regelungen des BMBF.

In den privatrechtlichen Vereinbarungen beim Aufstiegsstipendium fehlt zudem ein Hinweis, dass die Stipendiatin oder der Stipendiat verpflichtet ist, Überzahlungen zu erstatten.

8.1.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das BMBF mit der SBB für beide Förderprogramme ein einheitliches und transparentes Rückforderungsmanagement einführen sollte. Das sollte auch die Ratenzahlungen berücksichtigen. Die SBB und die zuständigen Stellen sollten die Stipendiatinnen und Stipendiaten hierüber regelmäßig informieren und auf die Verbindlichkeit hinweisen.

Die SBB sollte in den privatrechtlichen Vereinbarungen für das Aufstiegsstipendium aufnehmen, dass die Stipendiatin oder der Stipendiat verpflichtet ist, Überzahlungen zu erstatten.

8.1.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat mitgeteilt, dass es der Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass Rückzahlungsmodalitäten vom Verhandlungsgeschick der Stipendiatin bzw. des Stipendiaten abhingen, nicht zustimmen könne.

Beim Weiterbildungsstipendium gebe es zwei Fallkonstellationen von Rückforderungen. Bei der ersten Fallkonstellation nehme die Stipendiatin bzw. der Stipendiat nicht regelmäßig an einer Maßnahme teil. Durch Unterzeichnung der privatrechtlichen Vereinbarung verpflichte sich die Stipendiatin oder der Stipendiat zur regelmäßigen Teilnahme. Diese sei bei einer Teilnahmequote von mindestens 80 % erfüllt. Wenn die Teilnahmequote bei mindestens 50 % liege, prüfe die zuständige Stelle, ob die Stipendiatin oder Stipendiat die Abwesenheit zu vertreten habe, z. B. Krankheit, Umzug, Stellenwechsel. Liege ein stichhaltiger Grund vor, müsse der ermittelte Förderbetrag nicht angepasst werden. Liege kein stichhaltiger Grund vor, berechne die zuständige Stelle die Maßnahmekosten und Arbeitsmittel entsprechend der Teilnahmequote abzüglich des Eigenanteils neu.

Überzahlungen würden dabei nach dem folgenden Schema zurückgefordert:

- Wenn Teilnahmenachweise oder Rechnungsunterlagen fehlten bzw. die Teilnahmequote aus eigenem Verschulden unter 50 % läge, erinnerten die zuständigen Stellen die Stipendiatin oder den Stipendiat. Die schriftliche Erinnerung beinhalte eine Fristsetzung (in der Regel zwei Wochen). Bleibe diese Erinnerung erfolglos, folge ein weiteres Schreiben mit der Androhung des Rücktritts von der Fördervereinbarung und der Rückforderung der erhaltenen Fördermittel. Auch hierbei gäbe es eine Frist von 14 Tagen.
- Bleibe auch das zweite Schreiben erfolglos, trete die zuständige Stelle von der Vereinbarung zurück. Sie fordere die Mittel zurück (Zahlungsfrist von zwei Wochen).
- Reagierten die Angeschriebenen wieder nicht, gebe es eine oder zwei Erinnerungen mit Fristsetzung von zwei Wochen. Das letzte Schreiben beinhalte auch die Androhung von rechtlichen Schritten.
- Wenn die geförderte Person weiter nicht reagiere, leiteten die zuständigen Stellen den Vorgang an ihre Rechtsabteilung weiter, die wiederum das Mahnverfahren veranlasse.

Die SBB gebe an, dass die Stipendiatinnen und Stipendiaten in der Regel die Mittel zurückzahlen. Teilweise bäten sie bei einem hohen Betrag um Fristverlängerung oder Ratenzahlung. Dies akzeptierten die zuständigen Stellen, um einen Totalausfall zu vermeiden.

Bei der zweiten Fallkonstellation breche die Stipendiatin oder der Stipendiat eine Maßnahme des Weiterbildungsstipendiums ab. Auch hier prüfe die zuständige Stelle im ersten Schritt die Begründung des Abbruchs. Anerkannte Gründe seien Umzug, Stellenwechsel, Krankheit oder auch ein zu niedriges oder hohes Kursniveau. Habe die Stipendiatin oder der Stipendiat mindestens zu 80 % an der Maßnahme teilgenommen, folge eine vorgezogene Endabrechnung. Die zuständige Stelle ermittle den endgültigen Förderbetrag. Sie zahle ausstehende Beträge noch aus oder fordere überzahlte Beträge zurück.

Die SBB schätze dieses differenzierte Vorgehen bei Rückforderungen im Bereich des Weiterbildungsstipendiums als bewährt und interessengerecht an.

(2) Beim Aufstiegsstipendium erhielten alle Stipendiatinnen und Stipendiaten zu Beginn des Stipendiums eine Information über

- die Zahlung des Stipendiums bis zur letzten Prüfungsleistung;
- das Vorgehen der SBB bei Rückforderung.

Außerdem sollten die Studierende der SBB das Studienende bekannt geben. Seit 2019 übersende die SBB diese Informationen zusätzlich an die Studierenden, die in fünf Monaten ihr Studium beendeten.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme angegeben, dass die SBB unserer Empfehlung folgen werde. In der privatrechtlichen Vereinbarung für das Aufstiegsstipendium werde sie künftig auf die Verpflichtung zur Erstattung von Überzahlungen hinweisen.

8.1.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF folgt unserer Empfehlung zur Einführung eines einheitlichen Rückforderungsmanagement nicht. Die Darstellung für das Weiterbildungsstipendium in der Stellungnahme des BMBF belegt, dass das Rückforderungsmanagement überreglementiert ist. In den Förderrichtlinien ist eindeutig geregelt, dass die gewährten Leistungen zurückzufordern sind, wenn der Grund für einen Abbruch von der Stipendiatin oder dem Stipendiaten zu vertreten ist. Eine Abstufung nach der Teilnahmequote ist hier nicht vorgesehen. Wir halten deshalb an unserer Empfehlung fest.

(2) Auf die Verwaltungspraxis des Rückforderungsmanagements beim Aufstiegsstipendium geht das BMBF in seiner Stellungnahme nicht näher ein. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die privatrechtliche Vereinbarung für das Aufstiegsstipendium zukünftig einen Passus zur Erstattung von Überzahlungen enthalten soll. Auch die Information an die Studierende, die kurz vor dem Studienabschluss stehen, nehmen wir zur Kenntnis. So können Überzahlungen vermieden werden.

8.2 Ideelle Förderung

8.2.1 Sachverhalt

(1) Die Ideelle Förderung für die Stipendiatinnen und Stipendiaten des Aufstiegsstipendiums bietet u. a. ein virtuelles Netzwerk, aktuelle Informationen rund um das Stipendium, Seminare und regionale Austauschgruppen.⁵⁴ Die

⁵⁴ Homepage der SBB unter <https://www.sbb-stipendien.de/aufstiegsstipendium/ideelle-foerderung.html>.

SBB beantragt die Mittel hierfür jährlich beim BMBF. Sie sind Bestandteil der Zuwendungssumme für das Aufstiegsstipendium. Im Jahr 2019 betrugen die Haushaltsausgaben für die ideelle Förderung 301 305 Euro. Hiervon entfielen jeweils ein Drittel auf die Kosten der Veranstaltungsorte, die Honorare und die Reisekosten der Stipendiatinnen und Stipendiaten.

(2) Die SBB erhebt für die Teilnahme an der ideellen Förderung einen Teilnahmebeitrag. Dieser beträgt pro Person für ein Seminar 40 Euro und für eine Fachkonferenz 20 Euro. Die SBB legte die Höhe der Beiträge mit der Einführung der ideellen Förderung im September 2010 fest. Hierdurch wollte sie erreichen, dass die Stipendiatinnen und Stipendiaten an den gebuchten Seminaren teilnehmen und nicht kurzfristig absagen („was nichts kostet, ist nichts wert“). Im Jahr 2019 vereinnahmte die SBB hierdurch 31 778 Euro.

Auch andere Begabtenförderungswerke erheben Teilnahmebeiträge für die ideelle Förderung, z. B. die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Rosa-Luxemburg-Stiftung und das Evangelische Studentenwerk Villigst.⁵⁵ Bei der Konrad-Adenauer-Stiftung liegen die Teilnahmebeiträge beispielsweise zwischen 60 Euro und 110 Euro.

(3) Die SBB überweist die Teilnahmebeträge aus der Ideellen Förderung dreimal jährlich an die Bundeskasse. Das BMBF teilte hierzu mit: „Die Einnahmen aus dem Bereich der Ideellen Förderung werden dem Begabtenförderungstitel (3002/681 11 =Ausgabetitel) zugeführt. Dies ist auch im Haushaltsvermerk der Titelgruppe 10 unter Nr. 4 „Rückzahlungen fließen den Ausgaben zu“ festgelegt. Hierfür wurde extra ein Vorhaben eingerichtet (Annahmavorhaben: YYAN2013) aus dem dann die Vorhaben REY2004 (Zahlungen für den Beirat, Tagungen, Reisekosten, Catering etc.) und DOY2003 (Programmflyer) bezahlt werden.“

(4) Die Erhebung einer Einnahme kann sich unmittelbar durch Rechtsvorschriften ergeben. Falls keine unmittelbar zutrifft, sind unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die notwendigen Voraussetzungen für die Erhebung zu schaffen.⁵⁶ Wie wir einer Rechnung für den Teilnahmebeitrag entnehmen konnten und auch bei unseren örtlichen Erhebungen festgestellt haben, gibt es bislang bei der SBB keine Gebührenordnung für diese Beiträge.

⁵⁵ Jeweilige Homepages der Stiftungen.

⁵⁶ VV Nummer 3 zu § 34 BHO.

(5) Gemäß § 13 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2020 ist eine Rückzahlung eine unrichtige Zahlung, Doppelzahlung oder Überzahlung.

8.2.2 Würdigung

Das BMBF hat die haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht beachtet. Es hat die Einnahmen aus der Ideellen Förderung wie eine Rückzahlung behandelt und hieraus seine Ausgaben für das Förderprogramm bezahlt, z. B. Programmflyer des BMBF. Die Teilnahmebeiträge sind jedoch Einnahmen und keine Rückzahlungen. Das BMBF kann sich deshalb nicht auf den Haushaltsvermerk „Rückzahlungen fließen den Ausgaben zu“ berufen. Die Einnahmen sind nach Nummer 1.2 der ANBest-P als Deckungsmittel für alle mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen.⁵⁷ Die SBB muss die Einnahmen für ihre Ausgaben einsetzen und bei ihren künftigen Zuwendungsanträgen angemessen berücksichtigen.

Das BMBF hat versäumt, eine rechtliche Grundlage für die Teilnahmebeiträge zu erstellen, die Höhe der Teilnahmebeiträge zu überprüfen und sie ggf. anzupassen.

8.2.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das BMBF die Veranschlagung der Einnahmen aus den Teilnahmebeiträgen nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen korrigieren sollte. Die Mittel sollten in der SBB verbleiben. Die Zuwendung sollte entsprechend reduziert werden.

Das BMBF und die SBB sollten eine rechtliche Grundlage für die Erhebung schaffen, die Höhe der Teilnahmebeiträge zeitnah überprüfen und ggf. anpassen.

8.2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, es werde unseren Empfehlungen folgen.

8.2.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF unsere Empfehlungen umsetzen will.

⁵⁷ Unabhängig davon, ob die SBB als institutionelle Förderung oder Projektträger fungiert.

Wir bitten das BMBF, uns zeitnah über die Ergebnisse seiner Umsetzung zu informieren. Weiter behalten wir uns ein Nachfrageverfahren vor.

9 Gesamtwürdigung

(1) Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF zu unseren Empfehlungen folgende Maßnahmen ergreifen will:

- die Prüfung der Finanzierungskompetenz für jede Förderrichtlinie des Weiterbildungs- und Aufstiegsstipendiums;
- regelmäßige Informationen an die Stipendiatinnen und Stipendiaten über ihre Anzeigepflicht bei weiteren Förderungen und der Wahrheitspflicht gegenüber den Finanzbehörden sowie hierzu ergänzende Hinweise in der privatrechtlichen Vereinbarung für das Weiterbildungsstipendium;
- Verzicht auf die Bezeichnung öffentlich-private Partnerschaft;
- Überprüfung der Finanzierungsform des SBB-Büros;
- Erweiterung der Prüfungstätigkeit auf den Bereich Gesundheitsberufe;
- höhere Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen in den Kammern, die in verschiedenen Bundesländern stattfinden sollen;
- Unterstützung bei der Einführung der Software „IBS“, die zum 31. Dezember 2021 abgeschlossen sein soll;
- Prüfung, ob ein Datenabgleich zwischen AFBG-Geförderten und Weiterbildungsstipendiatinnen und -stipendiaten möglich ist;
- jährliche Mittelbewirtschaftung beim Aufstiegsstipendium;
- Definition der korruptionsgefährdeten Aufgabengebiete, Berücksichtigung des Standardpassus vom BMI in dem Zuwendungsbescheid an die SBB und in den privatrechtlichen Verträgen zwischen der SBB und den Kammern, zur Vermeidung von Doppelförderungen eine Dublettenprüfung mit der Software „IBS“;
- baldige Erfolgskontrolle;
- Erweiterung der SBB-Zuständigkeit auf alle zuständigen Stellen im öffentlichen Dienst;

- Änderungen im Bereich ideelle Förderung, Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Erhebung der Teilnahmebeträge.

Wir halten die geplanten Maßnahmen insgesamt für geeignet, um die aufgezeigten Feststellungen zu korrigieren. Jedoch sollten sie auch in einem absehbaren Zeitrahmen umgesetzt werden.

(2) Einige wichtige Empfehlungen greift das BMBF allerdings nicht auf.

Dies betrifft:

- Schaffung einer hinreichenden rechtlichen Grundlage für die beiden Förderprogramme (Finanzierungskompetenz);
- Arbeitgeber-Informationspflicht für die Stipendiatinnen und Stipendiaten des Weiterbildungsstipendiums;
- formale Übertragung der Aufgaben an die SBB und Neufassung der Förderrichtlinien für das Weiterbildungsstipendium: zur Verdeutlichung der besonderen Rolle der SBB;
- Prüfung der Finanzierungsform der beiden Förderprogramme;
- Einführung eines einheitlichen und transparenten Rückforderungsmanagements für beide Förderprogramme.

Folglich bleiben erhebliche Mängel in den Bereichen Organisation, Finanzierung und Verfahrensabwicklung bestehen. Die Verfahren sind überwiegend intransparent und die dazugehörigen Prozesse unstrukturiert. Die derzeitige Konzeption der Förderung der beruflich Begabten ist hierdurch nicht tragfähig. Wir hatten daher dem BMBF empfohlen, die Förderung der beruflich Begabten vollumfänglich zu überprüfen. Hierbei sollte das BMBF die zugesagte Erfolgskontrolle baldmöglichst vornehmen. Die Erkenntnisse daraus sollten die Grundlage einer systematischen Neuordnung der Förderung der beruflich Begabten bilden, um diese zukunftsfest zu machen. Wir haben dem BMBF empfohlen, die hierzu notwendigen Schritte zügig einzuleiten. Dies ist bislang nicht geschehen. Wir fordern das BMBF auf, dies zeitnah nachzuholen.

(3) Das BMBF ist auf unseren Hinweis, die Konzeption der Begabtenförderung grundsätzlich zu überprüfen, nicht eingegangen. Es hat lediglich in einer Vorbemerkung zu seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, die berufliche Bildung mit diesen beiden Stipendienprogramme verfüge „seit vielen Jahren über

eine eigene, attraktive und gut etablierte Stipendienkultur“. Das BMBF setze mit den Stipendienprogrammen ein wichtiges Zeichen für die Gleichwertigkeit der beruflichen zur akademischen Bildung.

(4) Wir halten an unserer Auffassung fest. Nach unserer Ansicht verpasst das BMBF hier seine Chance, die Förderung der beruflich Begabten zukunftsfest zu machen. Gerade im Hinblick auf die Gleichwertigkeit zur akademischen Bildung müsste es hieran ein großes Interesse haben. Angesichts der bis heute zur Verfügung gestellten Fördersumme von 700 Mio. Euro für beide Stipendien ist es aus unserer Sicht auch nicht hinnehmbar, dass das Parlament an der Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ der Begabtenförderung in der beruflichen Bildung nicht beteiligt war.

Mit einer Neukonzeption und der vollständigen Umsetzung unserer Empfehlungen würde das BMBF grundlegend für transparente und strukturierte Verfahren der beruflichen Begabtenförderung sorgen.

(5) Wir schließen die Prüfung ab. Dabei behalten wir uns vor, die Prüfungsfeststellungen in unsere Berichterstattung an das Parlament aufzunehmen. Zu einzelnen Empfehlungen werden wir zu gegebener Zeit ein Nachfrageverfahren durchführen. Im Vorfeld erwarten wir vom BMBF, dass es auf die SBB einwirkt, damit sie die offenen Empfehlungen umsetzt. Hinsichtlich der das BMBF selbst betreffenden Empfehlungen erwarten wir, dass es tätig wird.