



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Kontrollprüfung

Integration der Arbeitsstelle iMOVE in die
Organisation des Bundesinstituts für Berufsbildung
(BIBB)

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

Gz.: III 2 - 2019 - 0071

Bonn, den 4. September 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Gegenstand und Anlass der Prüfung	14
1.1	Aufgaben der Arbeitsstelle iMOVE	14
1.2	Anlass und Umfang der Prüfung	15
1.3	Mangelhafte Aktenverwaltung	15
2	Delegationsreisen	16
2.1	Erkenntnisse aus der Prüfungsmitteilung des Jahres 2011	16
2.2	Sachverhalt der aktuellen Prüfung	17
2.3	Würdigung	18
2.4	Empfehlung	18
2.5	Stellungnahme	19
2.6	Abschließende Würdigung	21
3	Aktenverwaltung	21
3.1	Grundlagen der Schriftgutverwaltung	21
3.2	Sachverhalt	22
3.2.1	Erkenntnisse aus der Prüfungsmitteilung des Jahres 2011	22
3.2.2	Schriftgutverwaltung iMOVE und BIBB heute	22
3.2.3	Aktenführung des BMBF	23
3.3	Würdigung	23
3.4	Empfehlung	25
3.5	Stellungnahme	25
3.6	Abschließende Würdigung	27
4	Büro Indien	29
4.1	Erkenntnisse aus der Prüfungsmitteilung des Jahres 2011	29
4.2	Weiterführung des Büros Indien	30
4.2.1	Sachverhalt	30

4.2.2	Würdigung	32
4.2.3	Empfehlung	33
4.2.4	Stellungnahme	33
4.2.5	Abschließende Würdigung	35
4.3	Weitere Auftragsvergaben	36
4.3.1	Sachverhalt	36
4.3.2	Würdigung	40
4.3.3	Empfehlung	42
4.3.4	Stellungnahme	42
4.3.5	Abschließende Würdigung	44
4.4	Marktstudie Indien	45
4.4.1	Sachverhalt	45
4.4.2	Würdigung	47
4.4.3	Empfehlung	48
4.4.4	Stellungnahme	49
4.4.5	Abschließende Würdigung	50
5	Weitere Vor-Ort Strukturen/Auslandbüros	51
5.1	Sachverhalt	51
5.2	Würdigung	53
5.3	Empfehlung	53
5.4	Stellungnahme	53
5.5	Abschließende Würdigung	54
6	Rechts- und Fachaufsicht/Evaluierung der iMOVE Integration	55
6.1	Rechts- und Fachaufsicht	55
6.1.1	Sachverhalt	55
6.1.2	Würdigung	56
6.1.3	Empfehlung	57

6.1.4	Stellungnahme	57
6.1.5	Abschließende Würdigung	57
6.2	Fehlende Evaluierung der iMOVE Integration in das BIBB	57
6.2.1	Sachverhalt	57
6.2.2	Würdigung	58
6.2.3	Empfehlung	58
6.2.4	Stellungnahme	58
6.2.5	Abschließende Würdigung	59
6.3	Fehlende Weisungen des BMBF zu iMOVE	59
6.3.1	Sachverhalt	59
6.3.2	Würdigung	60
6.3.3	Empfehlung	60
6.3.4	Stellungnahme	60
6.3.5	Abschließende Würdigung	60
7	Abschließende Bewertung und weiterer Verfahrensgang	61

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat in einer Kontrollprüfung die Integration der Arbeitsstelle International Marketing of Vocational Education (iMOVE) in die Organisation des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) geprüft. Er hat dazu beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und im BIBB erhoben. Die Ergebnisse seiner Prüfung hat er dem BMBF am 31. März 2020 mitgeteilt. Das BMBF hat hierzu am 26. Mai 2020 Stellung genommen. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 iMOVE führte im Auftrag des BMBF politische Delegationsreisen durch, für die es weder Konzepte noch Dokumentationen gab. Die Ziele der Reisen hatte das BMBF nach eigenen Kriterien festgelegt. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2011 empfohlen, den konkreten Bedarf zu analysieren und ein fachlich fundiertes Konzept zu erstellen. Dieser Empfehlung folgten das BMBF und iMOVE bisher nicht. Der Bundesrechnungshof hat daher erneut empfohlen, den konkreten Bedarf an Delegationsreisen zu untersuchen und dazu schriftlich ein fachlich fundiertes Konzept zu erstellen. Über das „Ob“ und „Wie“ von Delegationsreisen sei unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes zu entscheiden. Soweit iMOVE-Beschäftigte an Reisen Dritter teilnehmen, solle dies transparent und nachvollziehbar in den Akten dargestellt werden. Insgesamt hält der Bundesrechnungshof für alle diesbezüglichen Entscheidungen, Konzepte und deren Umsetzung eine umfassende und transparente Dokumentation für erforderlich.

Das BMBF gab in seiner Stellungnahme an, dass sich die iMOVE Delegations- bzw. Auslandsreisen heute anders gestalten. Hierzu erläuterte es die unterschiedliche Vorgehensweise. Fachliche fundierte Konzepte legte es jedoch nicht vor.

Das BMBF ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes bislang nicht gefolgt. Die abgegebene Stellungnahme gibt überwiegend die Aussagen von iMOVE wieder und lässt eine eigene Einschätzung des BMBF vermissen. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen daher aufrecht (Tz. 2).

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich die Aktenverwaltung im BIBB/bei iMOVE seit der Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2011 nicht verbessert hat. Es existiert im gesamten BIBB keine einheitliche Schriftgutverwaltung. Das BMBF führte vollständige Akten zu iMOVE weder in seinem elektronischen Registraturverwaltungssystem noch in Papierform. Eine vollständige Darstellung der Aktenverläufe zur Integration von iMOVE in das BIBB und zu weiteren Themen der Fachaufsicht fehlte. Sowohl das BIBB als auch das BMBF führten Akten lediglich auf Laufwerken und bei einzelnen Sachbearbeitenden. Dies widerspricht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung.

Das BIBB hat mitgeteilt, dass institutsweite Regelungen zur Schriftgutverwaltung bestünden. Es bestreitet, dass die Aktenführung uneinheitlich und unvollständig sei. Es arbeite erfolgreich an der Einführung einer elektronischen Akte.

Das BMBF hat angegeben, die Aktenführung in Bezug auf iMOVE vervollständigt zu haben.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Aktenverwaltung im BIBB/bei iMOVE erhebliche strukturelle Defizite aufweist und den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung widerspricht. Er fordert weiterhin den Aufbau einer regelkonformen, zentralen Schriftgutverwaltung im BIBB und begrüßt dabei, dass BMBF und BIBB die Einführung einer elektronischen Akte gemeinsam weiterverfolgen wollen. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMBF seine Aktenführung in Bezug auf iMOVE vervollständigt hat (Tz. 3).

- 0.3 Das iMOVE-Büro Indien nahm Ende des Jahres 2011 seine Tätigkeit auf. Die indische Außenhandelskammer (AHK) betreute das iMOVE Büro zunächst gemeinsam mit einem Sachverständigen. Ab dem Jahr 2015 arbeitete der Sachverständige dort als „Senior-Berater“ zunächst bei der AHK und anschließend bei deren Nachfolger. Diese Tätigkeit des Sachverständigen dauerte bis zum Ende des Jahres 2019 an. Dabei sollte er über einen Zeitraum von vier Jahren eine indische

Fachkraft einarbeiten. Warum diese Einarbeitung vier Jahre dauern sollte, ging aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervor. Schwierigkeiten mit der Einarbeitung der Fachkraft zu Zeiten der AHK waren ebenfalls nicht dokumentiert. Der Bundesrechnungshof forderte dazu auf, die vergaberechtlichen Bestimmungen künftig zu beachten. Er hat eine bessere Transparenz, Dokumentation und eine lückenlose Aktenführung der Verträge und der Entscheidungsfindungen empfohlen. iMOVE sollte seine eigenen Kernaufgaben und auch die Aufgaben der auswärtigen Büros klar definieren und evaluieren. BMBF und BIBB sollten diese Handlungsschritte aktiv begleiten.

In seiner Stellungnahme führte das BIBB an, dass die AHK Indien zum Zeitpunkt der Vergabe des Dienstleistungsauftrags über entscheidende Alleinstellungsmerkmale verfügte und Gründe für eine wettbewerbslose freihändige Vergabe vorgelegen hätten. Kein anderer sei objektiv gesehen in Indien in der Lage gewesen, diese Eigenschaften für sich in Anspruch zu nehmen. Es sei nicht damit zu rechnen gewesen, dass es bei einem Wettbewerb ein weiteres Angebot gegeben hätte.

Die indische Fachkraft sei als Experte für die umfassende Beratung deutscher und indischer Interessenten eingearbeitet worden. Sie solle im Laufe der Jahre einen immer größeren und höherwertigeren Aufgabenumfang abdecken. Sie solle jedoch kein Ersatz für den Sachverständigen sein, sondern die iMOVE Kontaktstelle Indien ergänzend beraten.

BMBF und iMOVE haben im Februar 2020 entschieden das Büro Indien weiter zu betreiben und den Betrieb europaweit auszuschreiben.

Dem Bundesrechnungshof erscheinen die Gründe für eine wettbewerbslose freihändige Vergabe an die AHK nicht „objektiv“. Denn die später beauftragte GmbH war zu diesem Zeitpunkt bereits auf dem Markt tätig und hätte sich bewerben können. Auf die Schwierigkeiten zu Zeiten der AHK ging die Stellungnahme nicht ein. Ebenso wenig begründete sie nachvollziehbar die Einarbeitungszeit von vier Jahren für die indische Fachkraft. Deren endgültige Rolle stellte sie widersprüchlich dar.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Transparenz in diesem Bereich verbessert werden muss und es vor allem keine weiteren Einzelaufträge an Sachverständige geben darf. Er nimmt zur Kenntnis, dass BMBF und iMOVE mittlerweile eine Entscheidung über die Fortführung des Büros Indien getroffen und die Vergabe zuvor europaweit ausgeschrieben haben. Die vertraglichen Verpflichtungen des Auftragnehmers sind nach Angaben des BMBF geklärt. Dieser Punkt ist somit abgeschlossen (Tz. 4.2).

- 0.4 Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Prüfungsmitteilung im Jahr 2011 die freihändige Vergabe von Aufträgen an den Sachverständigen kritisiert. Er hatte gefordert, dass das BIBB iMOVE verstärkt bei den Vergabeverfahren unterstützen sollte. Es fielen jedoch erneut Verträge mit Sachverständigen auf. Der Bundesrechnungshof empfahl weiterhin, keine Aufträge an Sachverständige zu vergeben, wenn keine ordnungsgemäße Bedarfsermittlung zugrunde liegt. iMOVE sollte seine Kernaufgaben klar definieren und koordinieren. Es sollte die Auftrags Erfüllung von bestehenden Verträgen kritisch prüfen.

Die Stellungnahme beschreibt ausführlich die umfangreichen Qualifikationen der Sachverständigen. Danach erfüllten nur diese Sachverständigen die Anforderungen. Die Herstellung eines Wettbewerbs hätte nach den Angaben des BIBB/von iMOVE nicht zu mehr als einem Angebot geführt. Das BMBF hat in seiner Stellungnahme zu Tz. 6.1. zugesagt, Vergabeprozesse künftig verstärkt zu begleiten.

Die Stellungnahme berücksichtigt nicht die inhaltlichen Überschneidungen zwischen den Verträgen mit Sachverständigen und den Verträgen zum Betrieb bzw. der Unterstützung des Büros Indien. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, keine weiteren Aufträge an Sachverständige zu vergeben, für die es keinen ordnungsgemäß festgestellten Bedarf gibt. Subjektive Einschätzungen von Qualifikationen sollten nicht dazu dienen, Ausschreibungen zu umgehen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass diese Leistungen – sofern erforderlich – aktuell und künftig im Wettbewerbsverfahren vergeben

werden und das BMBF die Vergabeprozesse verstärkt begleitet (Tz. 4.3 i. V. m. Tz. 6.1).

- 0.5 Im Jahr 2016 forderte iMOVE den Sachverständigen auf, ein Angebot für die Überarbeitung der zuletzt im Jahr 2011 veröffentlichten Marktstudie Indien (Marktstudie) abzugeben. Das BiBB nahm dieses Angebot an und der Sachverständige aktualisierte daraufhin die von ihm im Jahr 2011 erarbeitete Marktstudie. Dabei orientierte er sich stark an der Vorversion und übernahm große Teile der Texte. Weiterhin enthielt die Überarbeitung einige Fehler und veraltete Beispiele. Weder iMOVE noch das BMBF bemerkten dies. iMOVE hätte zunächst kritischer prüfen müssen, ob diese Aufgabe nicht durch das Büro Indien leistbar gewesen wäre. Weiterhin hätte iMOVE prüfen müssen, ob das Honorar des Sachverständigen angesichts des vorliegenden Leistungsumfangs und der mangelbehafteten Ausführung gerechtfertigt war. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, nach einer Auftragsvergabe auf eine sachgemäße Vertragsausführung zu achten. Honorar und Leistungen müssen dabei den zuvor festgelegten Vertragsinhalten entsprechen. Die vertraglichen Leistungen sollten durch iMOVE kontrolliert und abgenommen werden. Bei Mängeln ist das Honorar entsprechend zu kürzen oder eine Nachbesserung einzufordern.

Die Stellungnahme gab an, es seien in der Zwischenzeit umfangreiche Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei iMOVE-Marktstudien auf den Weg gebracht worden. Das BMBF hat in seiner Stellungnahme zu Tz. 6.1. zugesagt, Publikationen von iMOVE sorgfältig zu prüfen.

Das BMBF ging in seiner Stellungnahme nicht auf die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Leistung des Sachverständigen bei der Ausarbeitung der Marktstudie ein. Der Bundesrechnungshof nimmt jedoch zur Kenntnis, dass das BiBB bzw. iMOVE nun umfangreiche Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei iMOVE-Marktstudien auf den Weg gebracht haben, um künftig eine mängelfreie Auftragsausführung zu gewährleisten. Er nimmt ebenfalls die Zusage des BMBF zur Kenntnis, Publikationen von iMOVE sorgfältig zu prüfen (Tz. 4.4 i. V. m. Tz. 6.1).

- 0.6 Eine Auswertung der iMOVE Neujahrsbefragung der deutschen Bildungsanbieter zeigte insgesamt ein nachlassendes Interesse an den Marktstudien. iMOVE gab in seinen Jahresplanungen für die Jahre 2018 und 2019 an, das Konzept für die Marktstudien überprüfen zu wollen. Ergebnisse dazu lagen jedoch nicht vor. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass insgesamt sinkende Interesse an den Marktstudien zu evaluieren. iMOVE sollte prüfen, ob aktuelle Marktdaten zu den einzelnen Ländern nicht ausschließlich in einer Online-Datenbank zur Verfügung gestellt werden können. Ausgaben und Nutzen sollten dabei abgewogen werden.

Die Stellungnahme gab an, dass aus den zitierten Daten kein eindeutiger Trend zu nachlassendem Interesse der Bildungswirtschaft an den iMOVE-Marktstudien ablesbar sei. Die Nutzung einzelner Länderstudien sei stark vom jeweiligen Engagement der Bildungsanbieter in einem bestimmten Zielmarkt abhängig.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Nutzung der Marktstudien gering einzuschätzen ist. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass iMOVE nach eigenen Angaben die Druckkapazitäten seit dem Jahr 2017 erheblich zurückgefahren hat. Aktuelle Klickzahlen für die Online-Datenbank lieferte iMOVE nicht (Tz. 4.4).

- 0.7 iMOVE hatte empfohlen, neben den bereits vorhandenen Auslandsbüros Vor-Ort Strukturen an weiteren Standorten zu unterhalten, „ohne dass hierzu Entscheidungen seitens des BMBF/des BIBB getroffen worden seien“. Um weitere Vor-Ort-Strukturen zu realisieren bedarf es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes einer umfassenden Bedarfsanalyse. Der Bundesrechnungshof hatte gefordert, Handlungsalternativen zu ermitteln und mittels einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu bewerten. Ausgabenschätzungen müssen sämtliche mit dem Projekt verbundene Ausgaben sowie Folgeausgaben einbeziehen.

Die Stellungnahme führte an, dass Evaluierungen der iMOVE Kontaktstellen im Allgemeinen durch eine regelmäßige Berichterstattung und einen regelmäßigen Austausch stattfinden. Ein zahlenmäßiger Vergleich sei nicht möglich. Das BMBF diskutiere mit iMOVE regelmäßig

die Zweckmäßigkeit der Vor-Ort-Strukturen/iMOVE-Kontaktstellen unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten und Veränderung der Rahmenbedingungen. Es entschied im Jahr 2020, dass die iMOVE-Kontaktstelle Iran wegen veränderter Rahmenbedingungen und folglich - anders als ursprünglich erwartet - wenig anzunehmendem Marktpotenzial für deutsche Bildungsanbieter, geschlossen werden solle. Es wies iMOVE an, die Schritte hierfür zu veranlassen. Für die iMOVE-Kontaktstelle Indien entschied das BMBF, diese durch Neuvergabe mittels eines offenen Verfahrens zu verlängern. Es wies iMOVE jedoch an, die Personalkostenschätzung um rund [REDACTED] verringern. Die Einrichtung von weiteren Vor-Ort-Strukturen sei derzeit nicht geplant und absehbar auch nicht zu erwarten.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMBF Maßnahmen ergriffen hat, um die Vor-Ort-Strukturen zu überprüfen. Des Weiteren ist es seinen Empfehlungen gefolgt. Dieser Punkt ist somit abgeschlossen (Tz. 5).

- 0.8 BMBF und BIBB haben im Jahr 2011 eine Vereinbarung über die Fortführung von iMOVE geschlossen. Daraus geht hervor, dass sie „im Rahmen ihrer Möglichkeiten die erforderlichen Beiträge leisten, um die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes innerhalb der nächsten Jahre umzusetzen“. Dies geschah jedoch nicht. Die Empfehlungen wurden nur teilweise umgesetzt. Weder das BIBB noch das BMBF hinterfragten die Realisierung und Umsetzung der iMOVE Jahresplanungen. Ergebnisse wurden nicht dokumentiert. Die überarbeitete Marktstudie Indien wurde vor ihrer Veröffentlichung nicht überprüft. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, fachaufsichtliche Maßnahmen nachvollziehbar und ordnungsgemäß zu dokumentieren. Publikationen sind vor einer Veröffentlichung umfassend zu prüfen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme angegeben, seine Fachaufsicht u. a. durch regelmäßige Gespräche wahrzunehmen. Diese Maßnahmen seien in der Vergangenheit nicht immer hinreichend dokumentiert worden. Seit Herbst 2019 führe es regelmäßige Koordinierungsgespräche mit iMOVE. Deren Ergebnisse werden nun veraktet. Publikationen von

iMOVE prüfe das BMBF sorgfältig. Auch Vergabeprozesse begleite es verstärkt.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMBF Maßnahmen ergriffen hat, um seinen Empfehlungen zu folgen. Er sieht, dass das BMBF die Koordinierungsgespräche mit iMOVE verstärkt hat und die Ergebnisse seiner Fachaufsicht dokumentiert. Ebenso hat das BMBF seiner Empfehlung entsprochen, iMOVE Publikationen sorgfältig zu prüfen und Vergabeprozesse verstärkt zu begleiten. Diese Empfehlung ist damit erledigt (Tz. 6.1).

- 0.9 Der Bundesrechnungshof hatte in der Prüfung des Jahres 2011 eine Evaluierung der iMOVE Integration in das BIBB gefordert. Gemeinsam mit dem BIBB sollte das BMBF die Ergebnisse der bisherigen Tätigkeit überprüfen und daraus ein Konzept für einen „Neustart“ von iMOVE entwickeln. Unterlagen dazu lagen nicht vor. Nachfragen ergaben, dass es bisher keine Evaluierung gab. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dies nachzuholen.

Das BMBF gab in seiner Stellungnahme an, dass eine Evaluierung von iMOVE im Sinne einer Erfolgskontrolle bzw. Wirkungsmessung weiterhin nicht möglich sei. Bildungsanbieter müssten keine Angaben zu getätigten Geschäftsabschlüssen oder Exportumsatzsteigerungen in Folge von iMOVE Aktivitäten machen.

Der Bundesrechnungshof hat in erster Linie eine Evaluierung der Integration von iMOVE in das BIBB gefordert. Er bleibt weiterhin bei seiner Einschätzung, dass eine solche Evaluierung erforderlich ist, um die bestehenden administrativen Mängel zu beseitigen und die Aufgaben von iMOVE weiter zu präzisieren. Der Bundesrechnungshof begrüßt dabei ausdrücklich die Intensivierung der Fachaufsicht durch das BMBF. Er behält sich dazu ein Nachfrageverfahren vor (Tz. 6.2).

- 0.10 Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass BMBF und BIBB die Aufgaben von iMOVE seit der Verstetigung nicht konkretisiert haben. Die Mitwirkungspflicht ist unbestimmt. Es gibt bisher keine ergänzenden Weisungen über die Aufgaben von iMOVE. Der Bundesrechnungshof

hat dem BMBF empfohlen, Weisungen über die Tätigkeiten des Arbeitsbereichs iMOVE zu erstellen.

Das BMBF hat zugesagt, gemeinsam mit dem BIBB zeitnah den Abschluss einer neuen Verwaltungsvereinbarung anzustreben. Darin sollen auch fachaufsichtlichen Tätigkeiten des BMBF konkretisiert werden.

Der Bundesrechnungshof befürwortet den geplanten Abschluss einer neuen Verwaltungsvereinbarung mit den vom BMBF genannten Inhalten. Er bittet das BMBF, ihn anschließend über das Ergebnis zu unterrichten (Tz. 6.3).

1 Gegenstand und Anlass der Prüfung

1.1 Aufgaben der Arbeitsstelle iMOVE

Im Jahr 2001 gründete das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) die Arbeitsstelle International Marketing of Vocational Education (iMOVE). Es folgte damit der Empfehlung einer Studie, eine zentrale Koordinierungsstelle für die Internationalisierungsaktivitäten von Anbietern beruflicher Aus- und Weiterbildung einzurichten.¹

Heute ist iMOVE ein Arbeitsbereich der Abteilung "Berufsbildung International" im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

Der Arbeitsbereich unterstützt deutsche Weiterbildungsanbieter bei der Erschließung internationaler Märkte. Zielgruppe sind vor allem kleine und mittelständische Unternehmen im Aus- und Weiterbildungssektor. Sie sollen befähigt werden, ihre Kompetenz und ihr Leistungsspektrum im Ausland zu präsentieren und zu positionieren. Adressaten sind dabei Anbieter handwerklicher und kaufmännischer Qualifizierungsangebote sowie berufsbezogener Weiterbildung im Managementbereich bis hin zu Anbietern von Lehr- und Lernmitteln.

iMOVE bietet dazu Seminare, Workshops, Konferenzen und Tagungen an. Der Arbeitsbereich hält Marktinformationen, Praxisberichte und fachbezogene Studien vor und ist auf Messen vertreten. Er verwaltet eine Anbieterdatenbank sowie eine Kooperationsbörse und bietet einen Online Service in sieben Sprachen an. Mit seinem Dienstleistungsangebot soll iMOVE deutsche berufliche Bildung international ausrichten und deutsche Weiterbildungskompetenz auf den ausländischen Märkten besser positionieren.

Im Epl. 30 des Bundeshaushaltsplans weist die Haushaltsstelle 3002 681 21-144 (Internationaler Austausch und Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung) für das Jahr 2019 rund 15,8 Mio. Euro auf.

Aus den Haushaltsplänen des BIBB gingen die Einzelausgaben für iMOVE in einer Übergangsphase bis zum Haushaltsjahr 2015 hervor. Ab dem Haushaltsjahr 2016 teilte das BIBB alle Einzelausgaben für iMOVE auf verschiedene Fachtitel auf. Dazu findet sich in den BIBB-Informationen zum Haushalt 2016 unter dem Punkt 3.2. (Sachausgaben) der Hinweis: „Die in Höhe von 600 Tsd.

¹ Studie zum europäischen und internationalen Weiterbildungsmarkt, Arthur Andersen, Mai 2000, Seite 28.

bisher im Titel 539 09 „Internationale Beratungsleistungen“ pauschal veranschlagten Mittel aus der Verstetigung der ehemaligen Arbeitsstelle iMOVE wurden für das Haushaltsjahr 2016 entsprechend der Systematik der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) nach dem Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit auf die Fachtitel des BIBB-Haushalts aufgeteilt“.

1.2 Anlass und Umfang der Prüfung

Das BMBF finanzierte iMOVE zunächst in Form einer Projektförderung mittels Zuweisungen an das BIBB.

Wir hatten die „Zuwendungen an die Arbeitsstelle iMOVE beim BIBB im Jahr 2011 geprüft. Wir haben empfohlen, iMOVE als „echten“ Arbeitsbereich in das BIBB zu integrieren. Das BMBF ist unserer Forderung nachgekommen. Seit dem Jahr 2013 ist iMOVE in den Arbeitsbereich der Abteilung "Berufsbildung International" im BIBB und in den Stammhaushalt des BIBB integriert. Die Projektförderungen endeten gleichzeitig. Damit hat das BMBF unsere Empfehlung in diesem Punkt umgesetzt.

Die Umsetzung weiterer Empfehlungen aus unserer Prüfung aus dem Jahr 2011

- zur Ausrichtung der Delegationsreisen,
- zu Stellenbesetzungen,
- zur Aktenverwaltung,
- zur administrativen Tätigkeit,
- zu Vergabeverfahren und Beraterleistungen und
- zur Fachaufsicht und Evaluation².

haben wir nunmehr in dieser Kontrollprüfung untersucht.

1.3 Mangelhafte Aktenverwaltung

Wir haben bei dieser Prüfung sowohl beim BMBF als auch im BIBB und bei iMOVE erhebliche Mängel in der Aktenverwaltung festgestellt. Wir konnten daher nicht sicher sein, alle notwendigen Informationen zu erhalten. Sofern Akten vorhanden waren, wiesen diese Lücken auf oder waren nur bruchstückhaft vorhanden. Sie werden an unterschiedlichen Standorten von verschiedenen

² Der Begriff Evaluation wird im Folgenden im Sinne einer Erfolgskontrolle nach den Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 2.2 zu § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) verwendet.

Sachbearbeitenden, teils auf Laufwerken, verwaltet. Die Sachverhalte vollständig zu ermitteln, ebenso wie unsere Nachfragen zu beantworten, gestaltete sich entsprechend schwierig. Zwei maßgebliche iMOVE-Beschäftigte gingen kürzlich in den Ruhestand. Die von ihnen bearbeiteten bzw. erstellten Dokumente fanden sich nur auszugsweise in den Akten. Wir werden unter Tz. 3 dieser Prüfungsmitteilung noch im Einzelnen auf dieses Thema eingehen.

2 Delegationsreisen

2.1 Erkenntnisse aus der Prüfungsmitteilung des Jahres 2011

(1) In unserer Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2011 hatten wir iMOVE Delegationsreisen aus den Jahren 2008 bis 2010 kritisiert. Schriftliche Konzepte oder Bedarfsanalysen zu den Destinationen waren nicht dokumentiert. iMOVE erklärte dies damit, dass die Delegationsreisen häufig auf „Zuruf“ des BMBF zustande kamen. Das BMBF legte die Reiseziele kurzfristig nach eigenen Kriterien („politisch“) fest und wies iMOVE zur Durchführung der Delegationsreisen an. Daran beteiligten sich jedoch nur wenige Unternehmen mit eher geringem Exportvolumen. Der größte Teil der relevanten Exportmärkte wurde mit diesem Instrument nicht erreicht.

Voraussetzung solcher Reisen sollte sein, dass ein wirtschaftlich relevanter Bedarf der Exportwirtschaft besteht. Wir hatten empfohlen, dass das BMBF den konkreten Bedarf an Delegationsreisen untersucht und dazu ein fachlich fundiertes Konzept erstellt. Der Bedarf sollte vor jeder Reise geprüft werden und das Reisekonzept sollte sich an dem Ziel der Exportförderung orientieren.

iMOVE gab an, seit dem Jahr 2013 keine eigenen „politischen“ Delegationsreisen mehr durchzuführen.

(2) Das BMBF gab in seiner Stellungnahme vom 12. Dezember 2011 an, dass Delegationsreisen eine wesentliche Maßnahme von iMOVE seien, die Auswahl der Länder dabei jedoch besser dokumentiert werden müsse. An einer besseren Datenbasis zu den Wirkungen der Maßnahmen von iMOVE auf das Wachstum des Berufsbildungsexports werde bereits seit dem Trendbarometer 2009 gearbeitet. Weitere Untersuchungen von iMOVE und BMBF zur Messung der Wirkung der iMOVE Aktivitäten seien geplant. Weiter führte das BMBF aus, dass iMOVE seine Aktivitäten bei Delegationsreisen aufgrund unserer Feststellungen im Jahr 2011 zunächst eingestellt habe. Im Jahr 2012 sollte die Tätig-

keit wieder aufgenommen werden. BIBB und iMOVE verständigten sich darauf, die Auswahl der Auslandszielorte hinsichtlich des Bedarfs zukünftig besser zu dokumentieren.

2.2 Sachverhalt der aktuellen Prüfung

(1) In einem Protokoll gab iMOVE an, „seit der ersten Prüfungsmitteilung vom 28. April 2011 hat der Bundesrechnungshof wider Erwarten keine Empfehlungen zur Neuausrichtung von Delegationsreisen ausgesprochen. Hiervon ist iMOVE aber von Anbeginn der Prüfung ausgegangen“.

(2) Beschäftigte von iMOVE nahmen in den Jahren 2014 und 2016 an folgenden bildungswirtschaftsbezogenen Delegationsreisen teil und bereiteten diese mit vor:

- „Kooperationsreise Berufsbildung“ in das Sultanat Oman im Jahr 2014

Diese Reise initiierte iMOVE gemeinsam mit [REDACTED]

[REDACTED] Veranstalter waren neben iMOVE [REDACTED]

[REDACTED] iMOVE finanzierte dabei anteilig die Ausgaben für Reisen der mitreisenden eigenen Beschäftigten zuzüglich Ausgaben in Höhe von [REDACTED] Euro für Transporte vor Ort. Die Ausgaben für Reisen finanzierten die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung ansonsten selbst. Teilnahmegebühren gab es nicht.

- Geschäftsanhahnungsreise Aus- und Weiterbildung nach Russland im Jahr 2016

Diese Reise veranstaltete das [REDACTED]

[REDACTED] iMOVE hat die Reise mit vorbereitet, Bildungsanbieter dafür gewonnen und an der Reise teilgenommen. Hierbei entstanden für iMOVE Ausgaben von ca. [REDACTED] Euro netto (Transporte vor Ort, Flüsteranlage und Dolmetscher) zuzüglich Ausgaben für Reisen für die iMOVE-Beschäftigten.

(3) iMOVE-Beschäftigte nahmen weiterhin an ministeriellen Delegationsreisen des BMBF und als Fachberater an sogenannten Geschäftsanhahnungs- bzw. Markterschließungsreisen (früher Delegationsreisen) des BMWi teil. Die Reisen des BMWi wurden aus dem Titel 0904 687 05 (Erschließung von Auslandsmärkten) finanziert.

(4) In seinen Jahresplanungen sah iMOVE weiter eigene Delegationsreisen vor. In den Jahresplanungen 2016/2017 fanden sich beispielsweise die Hinweise „iMOVE wird bis zu drei eigene Delegationsreisen durchführen“ und „ggf. Türkei/Südostasien“. Diese Pläne realisierte iMOVE jedoch bisher nicht.

2.3 Würdigung

(1) Obwohl das BMBF in seiner Stellungnahme vom 12. Dezember 2011 angegeben hatte, dass „Delegationsreisen eine wesentliche Maßnahme von iMOVE“ seien, versäumte es, diese zu evaluieren. Auch unseren Empfehlungen, den konkreten Bedarf an Delegationsreisen zu untersuchen und dazu ein fachlich fundiertes Konzept zu erstellen, kam das BMBF nicht nach.

Entgegen der Ankündigung des BMBF, dass die Reisen mit besserer Vorbereitung und Dokumentation im Jahr 2012 wieder aufgenommen werden sollten, verzichtete iMOVE stattdessen gänzlich auf weitere eigene Delegationsreisen. Es bereite zwar in seinen Jahresplanungen weitere Delegationsreisen vor, führte diese aber nicht durch. Die Gründe hierfür sind uns nicht bekannt. Wir sind der Ansicht, dass unsere Empfehlungen zur Neuausrichtung der Delegationsreisen eindeutig waren. Weder BMBF noch iMOVE setzten jedoch die Empfehlungen um, den konkreten Bedarf an Delegationsreisen zunächst zu untersuchen und ein fachlich fundiertes Konzept zu erstellen. Unterlagen zu diesbezüglichen Untersuchungen oder Dokumentationen durch iMOVE und/oder das BMBF konnten uns nicht vorgelegt werden.

(2) Die Ausgaben für die Teilnahme an den bildungswirtschaftsbezogenen Delegationsreisen bzw. an den Markterkundungsreisen sind nicht transparent dargestellt. Hier fehlt in den uns vorgelegten Akten eine genaue Aufstellung der jeweiligen Ausgaben für die iMOVE-Teilnehmenden.

2.4 Empfehlung

Wir haben weiterhin empfohlen, den konkreten Bedarf an Delegationsreisen zu untersuchen und dazu schriftlich ein fachlich fundiertes Konzept zu erstellen.

Bei möglichen künftigen Planungen von Delegationsreisen sollte iMOVE zuvor erfragen, welche der potenziell Teilnehmenden Delegationsreisen als zielführend ansehen, eine eigene Teilnahme grundsätzlich in Erwägung ziehen und welche Reiseziele in den nächsten Jahren für sinnvoll gehalten werden. Zeigt sich dabei ein relevanter Bedarf, sollte dieser der Ausgangspunkt für die

Konzeption zukünftiger Delegationsreisen sein. Delegationsreisen müssen durch Sachgründe getragen werden. Über das „Ob“ und „Wie“ von Delegationsreisen ist unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes zu entscheiden.

Soweit iMOVE-Beschäftigte an Reisen Dritter (wie z. B. Markterschließungsprogramme) teilnehmen, sollten die entstandenen Tätigkeits- und Ausgabenanteile jeweils transparent und nachvollziehbar in den Akten dargestellt werden. Insgesamt ist für alle diesbezüglichen Entscheidungen, Konzepte und deren Umsetzung eine umfassende und transparente Dokumentation erforderlich.

2.5 Stellungnahme

(1) Das BMBF gab in seiner Stellungnahme an, den Begriff „Delegationsreisen“ als „Auslandsreisen mit iMOVE Beteiligung“ zu verstehen.

Von iMOVE organisierte, „politische Delegationsreisen auf Zuruf“ des BMBF, wie sie noch in der BRH-Prüfung von 2011 kritisiert wurden, gebe es seit geraumer Zeit nicht mehr. Stattdessen begleite iMOVE 1) ausgewählte BMBF-Reisen in Länder, in denen ein hohes Marktpotenzial für deutsche Aus- und Weiterbildungsanbieter besteht, nehme 2) als Fachpartner an bildungswirtschaftlichen Delegationsreisen im Rahmen des Markterschließungsprogramms (MEP) des BMWi teil und organisiere 3) in begrenztem Umfang zusätzliche vor-Ort-Begleitprogramme für deutsche Aus- und Weiterbildungsanbieter rund um ausgewählte internationale Bildungsmessen. Somit würden weiterhin Delegationsreisen von iMOVE durchgeführt oder als Fachpartner begleitet, jedoch mit vorheriger Bedarfsermittlung u. a. durch das Markterschließungsprogramm des BMWi bzw. im Rahmen von internationalen Messeauftritten.

(2) iMOVE gab an, dass bei Reisen i. d. R. des BMWi-MEP die Reisekosten mittlerweile grundsätzlich vom Durchführer übernommen werden. „Durchführer“ von Maßnahmen des BMWi-MEP sind Veranstalter oder Unternehmen, die sich auf die Ausschreibungen des MEP beworben und den Zuschlag durch das BMWi erhalten haben. Nur in wenigen Fällen übernehme das BIBB die Reisekosten selbst, falls die Kosten nicht vom Durchführer übernommen werden könnten und der Mehrwert einer Teilnahme von iMOVE im Hinblick auf dessen Aufgaben positiv bewertet werde. In allen Fällen werde in einem Dienstreiseantrag eine Reisekostenabschätzung vorgenommen. Werde dieser vom BIBB

genehmigt, erfasse die Reisekostenabrechnung sämtliche Reisekosten. Die Reisekosten, die vom Durchführer übernommen werden, seien entweder direkt beglichen oder, falls es eine Vorleistung durch das BIBB bzw. den oder die Mitarbeiter/in gab, im Anschluss vom Bundesverwaltungsamt zurückgefordert worden. Eine Gesamtaufstellung der Reisekosten sei immer über die Reisekostenerfassung gewährleistet.

(3) Weiterhin teilte das BMBF mit, dass zu Auslandsreisen mit iMOVE Beteiligung derzeit folgendes Konzept gelte:

1. iMOVE nehme in ausgewählten Fällen in beschränktem Umfang an Reisen des BMBF im Rahmen der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit in Länder mit erheblichem Marktpotenzial für die deutsche Bildungswirtschaft teil. Dies geschehe nach sorgfältiger Prüfung der Zweckmäßigkeit und des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes durch das Fachreferat.
2. Überwiegend nehme iMOVE als Fachpartner an Reisen des „Markterschließungsprogramms“ (MEP) mit Branchenfokus Bildungswirtschaft des BMWi teil. Eine Besprechung zwischen BMBF und BMWi am 10. Januar 2019 hielt fest, dass es sich bewährt habe, iMOVE als Fachpartner für Veranstaltungen im Rahmen des MEP einzusetzen. Dies solle weiter fortgeführt werden. Bei der Konzipierung einer Delegationsreise unter dem BMWi-MEP gebe es eine konkrete Bedarfsermittlung (mehrstufiges Verfahren) und ein Konzept. Nach Feststellung des Bedarfs werde die Reise anberaumt. iMOVE unterbreite bei der Geschäftsstelle Markterschließung (BAFA für das BMWi) Vorschläge für Zielländer. Bekomme ein Durchführer den Zuschlag für eine Maßnahme, unterstütze iMOVE die Bewerbung bei der Zielgruppe „deutsche Aus- und Weiterbildungsanbieter“ und berate bei der Gestaltung des Programms. Kommt eine Maßnahme zustande, sei iMOVE mit einem Beitrag zum Programm fester Bestandteil der Aktivität. Dieses Verfahren stelle sicher, dass die Reisebeteiligung von iMOVE eindeutig aufgrund eines sorgsam ermittelten Bedarfs nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten erfolge.

(4) iMOVE reise zu internationalen Bildungsmessen, um dort die deutsche Bildungswirtschaft und das iMOVE Netzwerk im Rahmen eines Messestands zu bewerben. Der Bedarf und die Wirtschaftlichkeit werde dabei stets sorgfältig geprüft. Dies habe sich in den vergangenen Jahren bewährt.

(5) Die unter der Stellungnahme zu 2.3 (2) genannten Reisekostenabrechnungen werden mittlerweile und künftig gemäß der Aufforderung des Bundesrechnungshofes den iMOVE Fach- bzw. Projektakten hinzugefügt.

2.6 Abschließende Würdigung

(1) Wir haben nicht kritisiert, dass aktuell noch durch iMOVE organisierte „politische Delegationsreisen auf Zuruf“ stattfinden, sondern dass insgesamt fundierte Konzepte für Delegationsreisen bzw. Auslandsreisen fehlen. Wir vermisen auch weiterhin eine klare und transparente Konzeption und eine transparente Darstellung. Darauf geht das BMBF in seiner Stellungnahme jedoch nicht ein. Weder BMBF noch iMOVE setzten unsere Empfehlungen um, den konkreten Bedarf an Delegationsreisen zunächst zu untersuchen und ein fachlich fundiertes Konzept zu erstellen.

(2) Die geschilderten Bedarfsermittlungen u. a. durch das Markterschließungsprogramm des BMWi lagen ebenso wenig vor, wie Prüfungen der Zweckmäßigkeit und des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes durch das Fachreferat.

Zu einer Besprechung zwischen BMBF und BMWi, bei der diese lediglich feststellten, dass sich das „Konzept iMOVE als Fachpartner für Veranstaltungen bewährt hat und weiter fortgeführt werden soll“ fehlen uns weitergehende Untersuchungen. Die Konzeption bzw. Bedarfsermittlung von „Auslandsreisen mit iMOVE Beteiligung“ ist in jedem Fall auch in den Akten schriftlich niederzulegen. Dies gilt auch für die Betrachtung der Kosten/Nutzung-Aspekte. Wir behalten uns vor, diese Konzeptionen und ihre Umsetzung weiter zu untersuchen.

(3) Wir begrüßen die Vervollständigung der Akten in Bezug auf die Reisekostenabrechnungen von iMOVE.

(4) Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

3 Aktenverwaltung

3.1 Grundlagen der Schriftgutverwaltung

Dokumentation und Aktenführung sind ein für die Verwaltung wesentliches, rechtsstaatliches Prinzip. Sie sollen zur Unpersönlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Amtsführung beitragen. Dabei soll insbesondere festgehalten werden,

wer was wann aus welchen Gründen veranlasst hat. Die Geschäftstätigkeit der Verwaltung folgt dem Grundsatz der Schriftlichkeit:

Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen jederzeit aus den elektronischen oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein. Der Grundsatz der Aktenwahrheit,-klarheit und -vollständigkeit ist zu beachten.

3.2 Sachverhalt

3.2.1 Erkenntnisse aus der Prüfungsmitteilung des Jahres 2011

In der Prüfung 2011 stellten wir bei iMOVE Mängel in der Administration, insbesondere bei der Aktenführung und der Vergabe von Leistungen fest. Wir kritisierten darin u. a. fehlende Aktenteile und die Ablage von finanzrelevanten Unterlagen in Kisten.

Wir gingen davon aus, dass das BIBB diese Mängel nach der Integration von iMOVE abstellen kann.³

3.2.2 Schriftgutverwaltung iMOVE und BIBB heute

(1) In der aktuellen Prüfung fanden wir die Situation unverändert vor. Es existiert im gesamten BIBB keine einheitliche zentrale Schriftgutverwaltung⁴. Akten werden in allen Arbeitsbereichen von und bei den jeweils Sachbearbeitenden nach individuellen Kriterien geführt – entweder in Papierform und/oder auf den Laufwerken der einzelnen Arbeitsbereiche. Archiviert werden die Akten anschließend in Kisten in sogenannten Aktenräumen oder im Keller. Die einzelnen Arbeitsbereiche haben sich dazu unterschiedlich strukturierte Verzeichnisse angelegt. Ein einheitlicher Aktenplan wird dafür bisher nicht verwendet.

Das BIBB teilte uns während der Erhebungen mit, dass die Einführung einer Schriftgutverwaltung bisher an personellen und räumlichen Unzulänglichkeiten gescheitert sei. Momentan befasse es sich mit der Vorbereitung zur Einführung eines elektronischen Dokumentenmanagementsystems.

(2) In Ergänzung des Abschlussgesprächs vom 3. März 2020 übersandte uns das BiBB am 16. März 2020 seine „Institutsanweisung zur Aktenverwaltung“ (Institutsanweisung) aus dem Jahr 2009. Diese galt bereits zum Zeitpunkt unserer iMOVE-Prüfung des Jahres 2011. Darin wird ausgeführt, dass es im BIBB

³ Prüfung der Zuwendungen an die Arbeitsstelle iMOVE. Gz.: VI 1- 2010 - 0620.

⁴ Institutsanweisung des BIBB zur Aktenverwaltung. Nr. 9.5.3. Stand 9. März 2009.

keine zentrale Registratur, sondern eine reine Bearbeiterablage gibt. Die einzelnen Organisationseinheiten sind für die Führung und Archivierung ihrer Akten allein zuständig. Der innere Dienst soll dabei Hilfestellung leisten.

(3) Die ebenfalls nach dem Abschlussgespräch vorgelegte Geschäftsordnung des BIBB (GO) datiert vom 27. Februar 2020⁵. Darin wird im Abschnitt 5 Bezug auf die Aktenverwaltung genommen. In Tz. 9.5.1 heißt es „Für das Institut gilt ein einheitlicher Prozess- und Aufgabenbezogener Gesamtaktenplan. Der Aktenplan wird zentral durch die Abteilung Z in Abstimmung mit den Fachabteilungen im Zuge der Umsetzung des eGovernment erstellt.“

(4) Weiterhin legte das BIBB nach dem Abschlussgespräch eine Unterlage zu „Schulungen und Fortbildungen zur Einführung der E-Akte im BIBB ab dem Jahr 2020“ mit Datum vom 4. März 2020 vor. Danach ist geplant, im Jahr 2020 zunächst mit einer e-Rechnung und später mit einer e-Beschaffung schrittweise in eine e-Akte zu starten. Weitere Ausbaustufen sollen folgen.

3.2.3 Aktenführung des BMBF

Das BMBF führte weder in seinem elektronischen Registraturverwaltungssystem ELVA noch in Papierform vollständige Akten zu iMOVE. Es legte während der örtlichen Erhebungen eine einzige Papierakte vor. Eine vollständige Darstellung der Aktenverläufe zur Integration von iMOVE in das BIBB und zu weiteren Themen der Fachaufsicht fehlte. Das Fachreferat erläuterte dazu, dass nicht alle Akten abgelegt worden seien bzw. Dokumente lediglich auf den internen Laufwerken zur Verfügung stünden. Es stellte für diese Prüfung themenbezogene Auszüge aus seinen Laufwerken zur Verfügung, die jedoch nicht Bestandteil der Schriftgutverwaltung waren.

3.3 Würdigung

(1) In den letzten acht Jahren ist es dem BIBB insgesamt nicht gelungen, eine regelkonforme Schriftgutverwaltung aufzubauen. Die im Jahr 2011 festgestellten administrativen Mängel in Bezug auf die Aktenführung von iMOVE bestehen weiter. Die fehlende Schriftgutverwaltung des BIBB wirkt sich unmittelbar auf den Arbeitsbereich iMOVE aus, der ohne den entsprechenden Unterbau des BIBB seine Akten nicht den Vorschriften entsprechend verwalten kann. Somit

⁵ Abschluss der Erhebungen war im September 2019.

stellt die momentane Vorgehensweise weder für iMOVE noch für das BIBB eine regelkonforme Schriftgutverwaltung sicher. Dies behindert einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb. Die für die Dokumentenablage verwendeten elektronischen Laufwerke in den Arbeitsbereichen sind nicht revisionssicher. Es besteht die Gefahr von Datenverlusten beim Ausscheiden von Mitarbeitenden oder bei Arbeitsplatzwechseln. Zudem ist keine vollständige, einheitliche und übergreifende Informationsversorgung gewährleistet.

Beim Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut ist

- die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs,
- die Behandlung der Sache ohne Verzögerung und
- die Aufbewahrung der Dokumente entsprechend ihrem Bearbeitungswert zu gewährleisten.

(2) Es genügt auch nicht, ein elektronisches Dokumentenmanagementsystem zu beschaffen und auf dessen Grundlage erstmalig eine Schriftgutverwaltung einzurichten. Eine ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung muss zuvor organisatorisch umfassend und strukturiert vorbereitet werden.

(3) Durch die unvollständige Aktenführung und Dokumentation war es uns nicht möglich, das Handeln des BMBF in Bezug auf iMOVE umfassend zu prüfen. Die Prüfbarkeit von Vorgängen im Gesamtzusammenhang wird dadurch erschwert. Es ist nicht hinnehmbar, dass das BMBF trotz einer dort vorhandenen Registratur seine Akten nicht vollständig führt. Eine Sachbearbeiterablage genügt nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung.

(4) Auch die Institutsanweisung des BIBB genügt diesen Grundsätzen nicht. Sie ist auf dem Stand des Jahres 2009. Sie stimmt inhaltlich nicht mit der vorgelegten GO des BIBB überein, die in die Zukunft einer e-Aktenführung gerichtet ist. Inhaltlich ist des Weiteren zu kritisieren, dass laut Institutsanweisung die „Bearbeiter Aufbewahrungsfristen im Übrigen im eigenen Ermessen festlegen“ und die „zuständige Organisationseinheit entscheidet, ob eine Akte dem Bundesarchiv anzubieten ist oder vernichtet wird“. Das Bundesarchiv definiert jedoch selbst, welche Akten von Bedeutung sind und in sein Dauerarchiv überführt werden.

3.4 Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das BMBF seine Akten vollständig und nachvollziehbar in seiner Schriftgutverwaltung registrieren lassen sollte. Es sollte das BIBB unverzüglich auffordern, mit dem Aufbau einer regelkonformen, zentralen Schriftgutverwaltung zu beginnen. Dazu bedarf es zunächst einer gründlichen und strukturierten Vorbereitung. Es muss auch sichergestellt sein, dass die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Die Institutsanweisung und die GO sind aufeinander abzustimmen. Sie sollten jeweils den aktuellen Ist-Zustand abbilden. Das BMBF sollte als Fachaufsicht den Aufbau der Schriftgutverwaltung begleiten. Der Arbeitsbereich iMOVE ist in die Schriftgutverwaltung des BIBB einzubeziehen.

3.5 Stellungnahme

Die Stellungnahme führt an, dass im BIBB institutsweite Regelungen zur Schriftgutverwaltung existieren. Sie seien in der Geschäftsordnung sowie den Institutsanweisungen enthalten.

Die dem Bundesrechnungshof übersandten Regelungen hätten bereits zum Abschluss der Erhebungen vorgelegen. Die betreffende Regelung der Geschäftsordnung des BIBB beziehe sich eindeutig auf die laufende, in die Zukunft gerichtete Entwicklung zur Schriftgutverwaltung.

Die Aktenführung im BIBB unterliege somit nicht den Kriterien der jeweils Sachbearbeitenden. Nach Darstellung des BIBB seien die Akten nicht in Kisten archiviert. iMOVE führe zu jedem Vorgang Projektakten bei den jeweiligen Projektverantwortlichen. Alle Finanzunterlagen bis zur Integration in das BIBB seien in einem zentralen iMOVE-Archiv des BIBB gelagert. Unterlagen zu EU-weiten Vergaben und Ausschreibungen einschließlich der Vergabevermerke dokumentiere die Vergabestelle im BIBB (Referat Z 3). Ebenso weise das BIBB darauf hin, dass ergänzende zahlungsbegründende Unterlagen im Haushaltsreferat (Z 2) geführt würden; vollständige Akten (systematische Aufzeichnung der wesentlichen Geschäftsvorgänge sowie der Ergebnisse) lägen somit vor.

Die erwähnten Regelungen des BIBB zur Schriftgutverwaltung widersprächen nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Aktenverwaltung. Sie gewährleisten einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb. Das BIBB wies darauf hin, dass die Ausführungen des BRH nur möglich seien, weil dieser bei seinen

örtlichen Erhebungen beim BIBB einen umfassenden Fundus an Unterlagen und Dokumenten vorgefunden oder auf gezielte Nachfrage zur Verfügung gestellt bekommen habe. Die vom BRH genannten Merkmale einer ordnungsgemäßen Aktenführung erfülle die Schriftgutverwaltung des BIBB – soweit derzeit noch nicht durch technische – durch organisatorische Maßnahmen. Bei der Einführung einer elektronischen Schriftgutverwaltung orientiere sich das BIBB im Übrigen an den Vorgaben der – für das BIBB allerdings nicht geltenden – Registraturrichtlinie.

(2) Die Stellungnahme führt aus, dass das BIBB erfolgreich an der Einführung einer elektronischen Akte (Bundeslösung) für das gesamte BIBB und den dafür erforderlichen Rahmenbedingungen (die angepasst auch für die Verwaltung der nach wie vor vorhandenen Papierakten gelten sollen) arbeite. Die hierzu geplanten und bereits begonnenen Maßnahmen werden dargestellt.

(3) Eine geordnete Schriftgutverwaltung existiere im BIBB bereits. Seit geraumer Zeit werde eine elektronische Schriftgutverwaltung mit allen erforderlichen Ausprägungen gründlich und strukturiert vorbereitet. Der Arbeitsbereich iMOVE werde hier wie alle Organisationseinheiten des BIBB einbezogen. Die Bewertung der Schriftgutverwaltung im BIBB könne daher nicht nachvollzogen werden. Der BRH stelle eine regelkonforme zentrale Schriftgutverwaltung im BIBB in Frage. Er benenne jedoch keine Rechtsgrundlage, gegen die die Schriftgutverwaltung im BIBB verstoßen würde (d. h. in diesem Sinne nicht regelkonform wäre). Dabei sei zu berücksichtigen, dass die in der GGO aufgestellten Regelungen zur Schriftgutverwaltung und die Registraturrichtlinien des Bundes für das BIBB als selbständige Behörde weder unmittelbar noch mittelbar gelten.

(4) Die Fachaufsicht des BMBF über den Arbeitsbereich iMOVE des BIBB könne sich auch auf die Aktenführung im Rahmen der Aufgabenerfüllung erstrecken. Die Schriftgutverwaltung des BIBB in ihrer Gesamtheit unterliege jedoch nicht der Fachaufsicht im Rahmen einer weisungsbedingten Aufgabenwahrnehmung nach § 90 Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe e) oder f) BBiG. Vielmehr würde dieser Ansatz der zentralen Vorschrift des § 100 BBiG widersprechen, der zufolge das BIBB der Rechtsaufsicht des BMBF unterliegt und weitergehende Aufsichtsbefugnisse nur bestehen, wenn sie im BBiG vorgesehen sind.

Die Institutsanweisung lege für zahlreiche aufgeführte Vorgangsarten Aufbewahrungsfristen fest. Weiter verweise sie auf Fristvorgaben von Verträgen, des BMBF und solche rechtlichen Regelungen. Außerdem enthalte ein für das gesamte BIBB verbindliches Löschkonzept handlungsleitende Maßgaben zur Bestimmung von Aufbewahrungsfristen sowie konkret benannte Fristen für einige Dokumente. Die Ausübung der Kompetenzen des Bundesarchivs beschneidet die Institutsanweisung nicht. Ausdrücklich sei niedergelegt, dass gesetzlich geregelte Archivierungsbestimmungen von ihren Regelungen unberührt blieben. Weiterhin seien die Prüfungsrechte des Bundesarchivs ausdrücklich unter Hinweis auf die Rechtsgrundlage genannt. Die Aussonderungsentcheidung der zuständigen Organisationseinheit gemäß der Institutsanweisung ersetze die Entscheidung des Bundesarchivs nicht, sondern setze sie vielmehr voraus und dient deren Umsetzung.

Das BMBF gab an, dem Bundesrechnungshof für die örtlichen Erhebungen die relevanten Unterlagen in einem elektronischen Ordner auf dem Referatslaufwerk zur Verfügung gestellt zu haben. Zusätzlich stellte das BMBF eine Papierakte aus der Zeit vor der Einführung von ELVA bereit. Die Veraktung der die iMOVE Fachaufsicht betreffenden relevanten Dokumente in ELVA sei nachgeholt und eine neue, übersichtliche und umfassende Vorgangsstruktur bzw. Aktenverlauf angelegt worden.

3.6 Abschließende Würdigung

(1) Wir bleiben bei unserer Einschätzung, dass es dem BIBB insgesamt bislang nicht gelungen ist, eine regelkonforme Schriftgutverwaltung aufzubauen. Die bereits im Jahr 2011 festgestellten administrativen Mängel in Bezug auf die Aktenführung von iMOVE fanden wir auch bei unseren örtlichen Erhebungen im BIBB weiter vor. Wir konnten keine abgestimmte und einheitliche Aktenführung erkennen. Auch das BIBB muss gewährleisten, dass die Grundsätze der Schriftgutverwaltung eingehalten werden. Art, Umfang und Qualität der Aktenführung dürfen nicht von der Initiative und den Vorstellungen einzelner Sachbearbeitender abhängen. Ohne den Unterbau einer strukturierten und einheitlichen Schriftgutverwaltung im BIBB ist auch für iMOVE eine ordnungsgemäße Aktenführung nicht möglich. Das BIBB sollte daher unverzüglich mit dem Aufbau einer regelkonformen, zentralen Schriftgutverwaltung beginnen und deren Entwicklung ausreichend dokumentieren.

(2) Die benannten Regelungen legten BMBF und BIBB erst nach dem Abschlussgespräch und mit den im Sachverhalt genannten Daten vor. Soweit institutsweite Regelungen zur Schriftgutverwaltung bestehen, sind diese jedoch nicht ausreichend bzw. werden nicht einheitlich umgesetzt. Eine Kontrolle hierüber gab es nicht. Die Geschäftstätigkeit der Verwaltung folgt dem Grundsatz der Schriftlichkeit: Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen jederzeit aus den elektronischen oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein. Der Grundsatz der Aktenwahrheit, -klarheit und -vollständigkeit ist zu beachten.

(3) Im Übrigen können wir die Ausführung zum Thema „Institutsanweisung“ nicht nachvollziehen. Sie gehen nicht auf unsere Würdigung ein. Wir haben kritisiert, dass laut Institutsanweisung die „Bearbeiter Aufbewahrungsfristen im Übrigen im eigenen Ermessen festlegen“ und die „zuständige Organisationseinheit entscheidet, ob eine Akte dem Bundesarchiv anzubieten ist oder vernichtet wird“. Hierzu haben wir eine Stellungnahme erwartet.

(4) Eine „erfolgreiche Arbeit an der Einführung einer elektronischen Akte (Bundeslösung) für das gesamte BIBB“ ließ sich während unserer Erhebungen nicht erkennen. Über eine jahrelange Vorplanung und wenige Tests war das angedachte Projekt bis dato nicht fortgeschritten. Dies ging auch aus einem Gespräch mit dem Abteilungsleiter Z des BIBB am 3. September 2019 hervor. Auch die jetzige Stellungnahme lässt erkennen, dass das Projekt noch nicht weiter fortgeschritten ist. Dies spiegelt sich in dem Satz „Seit geraumer Zeit wird eine elektronische Schriftgutverwaltung mit allen erforderlichen Ausprägungen gründlich und strukturiert vorbereitet“ wider. Wir begrüßen jedoch, dass BMBF und BIBB die Einführung einer elektronischen Akte gemeinsam weiterverfolgen wollen. Neben einer gründlichen und strukturierten Vorbereitung muss jedoch auch sichergestellt sein, dass die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen.

(5) Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF seine Aktenführung in Bezug auf iMOVE vervollständigt hat.

4 Büro Indien

4.1 Erkenntnisse aus der Prüfungsmitteilung des Jahres 2011

(1) Im Hinblick auf zu verbessernde Verwaltungsabläufe hatten wir in der Prüfungsmitteilung 2011 die Vergabeverfahren von iMOVE kritisiert. Die Arbeitsstelle iMOVE vergab zu diesem Zeitpunkt viele Aufträge freihändig. Es gab keine oder unzureichende Vergabevermerke oder sie bestanden nur aus gleichlautenden Textversatzstücken.

(2) iMOVE beauftragte⁶ seit dem Jahr 2008 einen Sachverständigen mit „Beratungsleistungen“ für Indien. Die freihändige Vergabe des Auftrags begründete iMOVE damit, dass keine andere Person in Deutschland über das notwendige Anforderungsprofil für die Aufgabe verfüge. Wir hatten kritisiert, dass iMOVE dazu keine entsprechende Markterkundung oder eine vorhergehende erfolglose Ausschreibung dokumentierte. Der Sachverständige erhielt jährliche Anschlussaufträge ohne Ausschreibung. Wir wiesen darauf hin, dass die Finanzierung von „Beratungsleistungen“ externer Sachverständiger aus öffentlichen Mitteln nach unserer Auffassung stets einer besonderen Begründung bedarf. Nach dem Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kann der Einsatz externer Sachverständiger sinnvoll sein, wenn in konkreten Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln, zu bewerten und den Entscheidungsträgern zu vermitteln sind.⁷ [REDACTED]

(3) Wir hatten empfohlen, keine weiteren Aufträge an Sachverständige freihändig zu vergeben. Zudem sollte iMOVE nach seiner Integration in das BIBB insbesondere bei Ausschreibungen dessen Verwaltungskompetenz nutzen.

⁶ Bis zu seiner Integration in das BIBB.

⁷ Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 14, Verlag W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 2006.

4.2 Weiterführung des Büros Indien

4.2.1 Sachverhalt

(1) Das iMOVE-Büro Indien nahm Ende des Jahres 2011 in Neu-Delhi seine Tätigkeit auf. Im Jahr 2012 entschied sich das BIBB für eine freihändige Vergabe eines Dienstleistungsvertrags nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Dieser erhielt den Zuschlag für das Jahr 2012 und war nach Aktenlage⁹ auch im Jahr 2013 dort tätig.

Das BIBB schloss zudem ab dem 1. April 2012 einen Dienstleistungsvertrag über den Betrieb des Büros Indien mit der indischen Außenhandelskammer (AHK)¹⁰ ab. Diesen Auftrag vergab das BIBB aufgrund von „Alleinstellungsmerkmalen“ freihändig und verlängerte ihn jährlich. Gründe für die Alleinstellungsmerkmale waren nicht dokumentiert.

Bis zum Jahr 2014 umfasste der Dienstleistungsvertrag mit der AHK Indien „ausschließlich Aufgaben auf Sachbearbeiterniveau“. Der zuvor genannte Sachverständige war separat beauftragt. Er wurde nach der Vertragsverlängerung mit der AHK im Jahr 2015 von dieser als „Senior-Berater“ im Büro Indien beschäftigt. Die AHK führte den Betrieb des Büros insgesamt bis zum Jahr 2016.

(2) Am 7. September 2015 formulierte iMOVE eine Leitungsvorlage für das BIBB zur Weiterführung des Büros Indien. Darin plante iMOVE für die Jahre 2016 bis 2019, dass der bisher dort eingesetzte Sachverständige aus Altersgründen (Ruhestand zum 31. Dezember 2019) nun eine lokale Fachkraft als Nachfolge einarbeiten solle. Die AHK leiste keine umfassende inhaltliche Begleitung der indischen Fachkraft. Daher solle ein neuer Dienstleistungsvertrag im Wege eines europaweiten, nicht-offenen Verfahrens vergeben werden.

⁸ Der Vertrag bezog sich auf die „Fachtechnische und strategische Beratung und Erprobung zur vertieften Erschließung des indischen Marktes für berufliche Aus- und Weiterbildung“.

⁹ Vertrag des BIBB vom 14. Januar 2013. E-Mails des BIBB vom 26. November 2013 und 9. Juli 2014.

¹⁰ In den vorgelegten Unterlagen wird teilweise auch vom „Deutsch-Indischen Informationsbüro“ gesprochen. Es handelt sich jedoch um dieselbe Organisation.

[REDACTED]

Sie beschäftigte über Beraterverträge weiterhin den langjährigen Sachverständigen als Senior-Berater sowie zwei indische Fachkräfte als Büroleitung und deren Assistenz.

(3) Aus den vorgelegten Unterlagen ging nicht hervor, warum iMOVE mit der Arbeit der AHK Indien nicht zufrieden war und alle vertraglichen Vereinbarungen kündigte. Die AHK bewarb sich nicht bei der Ausschreibung des Büros Indien. Das insgesamt günstigere Angebot der GmbH bezeichnete iMOVE selbst als „Premium-Variante“.

[REDACTED]

Der Sachverständige gab in seinem, dem Angebot der GmbH beigefügten, Lebenslauf an, seit dem Jahr 2008 für iMOVE zu arbeiten. Parallel dazu bezeichnete er sich ab dem Jahr 2002 als Selbständiger mit seiner Firma X.

(5) Die Ausgaben für den Sachverständigen gab die GmbH in ihrer Ausgabenaufstellung mit [REDACTED] pro Tag an. Die Personalausgaben für die indische

¹¹ Diese GmbH ist eine weltweit tätige, gemeinnützige Entwicklungsorganisation. Sie führt seit 1991 in enger Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft Programme und Projekte der internationalen Zusammenarbeit durch.

Fachkraft waren gestaffelt und betrugen insgesamt pro Jahr: [REDACTED]
[REDACTED]

4.2.2 Würdigung

(1) Auch im Fall der Vergabe des Dienstleistungsauftrags an die AHK hat sich iMOVE auf Alleinstellungsmerkmale und damit auf § 3 Absatz 5 lit. I VOL/A berufen. Zu den vergaberechtlichen Voraussetzungen dieses Ausnahmestatbestands verweisen wir auf unsere Ausführung in Tz. 4.3. Warum außer der AHK kein weiterer Anbieter in Betracht gekommen wäre, hat iMOVE nicht dargelegt. Wir gehen davon aus, dass ein Alleinstellungsmerkmal auch objektiv nicht vorlag. Gegen ein solches spricht, dass es einen Sachverständigen gab, der bereits seit 2012 für das Büro Indien tätig war und auch danach noch als Mitarbeiter für die AHK bzw. deren Nachfolger fungierte. Der Wettbewerbsausschluss war mithin vergaberechtswidrig.

(2) Der Arbeitsbereich dokumentierte die Hintergründe der offenbar zuletzt problembehafteten Zusammenarbeit mit der AHK nicht. Insbesondere ging aus den Unterlagen nicht hervor, warum der seit Jahren für Indien tätige Sachverständige sowohl für die AHK als auch später für die GmbH arbeitete. Der Arbeitsbereich machte auch nicht transparent, warum die Einarbeitung der indischen Fachkraft zu Zeiten der AHK nicht funktioniert hatte, bzw. warum deren Einarbeitung durch den langjährig beschäftigten Sachverständigen vier Jahre dauern sollte. Denn der mit der Einarbeitung der indischen Fachkraft betraute Sachverständige war derselbe, der auch bereits zu Zeiten der AHK dort tätig war.

(3) Unklar ist, warum iMOVE bzw. das Büro Indien dort nicht schon vor Jahren eine indische Fachkraft eingearbeitet und eingesetzt hat, anstatt auch nach unserer Prüfung im Jahr 2011 den bisherigen Sachverständigen in verschiedenen Funktionen und Verträgen weiter zu beschäftigen. iMOVE hätte andere Lösungsmöglichkeiten umfassend prüfen müssen. [REDACTED]

[REDACTED] Das BMBF bzw. das BIBB überprüfte diese Vorgehensweise von iMOVE nicht. iMOVE hat sich nach unserer Prüfung im Jahr 2011 nicht wirklich um eine Alternative zu dem Sachverständigen bemüht.

(4) Es ist – auch für die Zukunft – nicht geklärt, was mit dem Teil „iMOVE Büro Indien“ passiert, wenn die GmbH zu wenige Folgeaufträge hat um das gesamte Büro weiter zu finanzieren. Dieses Konstrukt birgt Risiken. Die Entscheidung über den Folgeauftrag ab dem Jahr 2020 steht an. Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen fanden wir hierfür jedoch noch keine weiteren Planungen bzw. Ausschreibungen vor. Auch die angesprochene Finanzierungsaufteilung zwischen iMOVE Aktivitäten und deren partieller Verknüpfung mit dem von der GmbH genannten Projekt mit dem BMZ geht aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervor.

4.2.3 Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, die vergaberechtlichen Bestimmungen künftig zu beachten. Daneben haben wir eine bessere Transparenz und eine fortlaufende Dokumentation der Verträge und der Entscheidungsfindungen empfohlen. Diese sollten sich in einer zentralen und lückenlosen Aktenführung niederschlagen. iMOVE sollte seine eigenen Kernaufgaben und auch die Aufgaben der auswärtigen Büros klar definieren. BMBF und BIBB sollten diese Handlungsschritte aktiv begleiten.

4.2.4 Stellungnahme

(1) Das BIBB führte an, dass die AHK Indien zum Zeitpunkt der Vergabe des Dienstleistungsauftrags über entscheidende Alleinstellungsmerkmale verfügt habe:

Die AHK Indien sei die Vertretung der deutschen Wirtschaft in Indien. Sie besitze vertiefte inhaltliche Kenntnisse über Status und Bedarf der Berufsbildungssituation in Indien und verfüge über Erfahrung im Veranstaltungsmanagement und bei Messebeteiligungen in Indien für deutsche Akteure. Diese lokalen Kenntnisse stelle die AHK Indien iMOVE zur Verfügung. Sie verfüge ausschließlich über die für die Aufgabenerledigung notwendigen Kriterien.

Diese besonderen angeführten Gründe seien ausschließlich objektiver Art, stellten keine Zweckmäßigkeitsüberlegungen dar und seien auch keine weichen Faktoren, so dass Gründe für eine wettbewerbslose freihändige Vergabe vorgelegen hätten. Somit sei objektiv gesehen kein anderes Unternehmen oder Institution in Indien in der Lage gewesen, diese Eigenschaften für sich in Anspruch nehmen zu können. Es sei auch nicht damit zu rechnen gewesen,

dass bei Durchführung eines Wettbewerbs ein weiteres Angebot abgegeben worden wäre.

(2) Das BIBB merkte an, dass dieselbe Person die Rolle des deutschen Sachverständigen in der genannten Zeitspanne wahrgenommen, es im Fall der indischen Fachkraft jedoch einen Wechsel und eine Aufgabenverschiebung gegeben habe. Während der Zusammenarbeit mit der AHK sei eine andere Person als indische Fachkraft für die Aufgaben im Zusammenhang mit iMOVE zuständig gewesen als während der vierjährigen Zusammenarbeit mit der GmbH. Auch die Aufgaben dieser beiden indischen Fachkräfte hätten sich grundlegend unterschieden: Während der Vertragslaufzeit mit der AHK habe als indische Fachkraft eine Sachbearbeiterin in erster Linie Bürodienste erledigt. Während der Vertragslaufzeit mit der GmbH sei eine indische Fachkraft als Experte für die umfassende Beratung deutscher und indischer Interessenten an Berufsbildungsk Kooperationen eingearbeitet worden. Für diese Art der Tätigkeit sei einerseits eine umfassendere Art der Einarbeitung notwendig gewesen, andererseits sei hiermit (u. a. auch wegen der höheren Personalkosten) auch eine Aufgabenübertragung (soweit möglich) hin zur indischen Fachkraft einher gegangen. Die Tatsache, dass die indische Fachkraft im Laufe der Jahre einen immer größeren und höherwertigen Aufgabenumfang habe abdecken können, der im direkten Zusammenhang mit dem Aufgabenbereich des deutschen Sachverständigen gestanden habe, lasse sich unmittelbar an der sich jährlich verändernden Anzahl der Personentage (regelmäßige Verringerung beim deutschen Sachverständigen, regelmäßiger Aufwuchs bei der indischen Fachkraft) während der Vertragslaufzeit mit der GmbH ablesen.

(3) iMOVE gibt an, dass es sich in seinen bisherigen Erfahrungen mit Kontaktstellen im Ausland bewährt habe, einer einheimischen (in diesem Fall indischen) Fachkraft eine deutsche Fachkraft zur Seite zu stellen, weil diese mehrere entscheidenden Bereiche abdecken könne. Diesbezüglich kenne sie die spezifischen Rahmenbedingungen und Regelungen hinsichtlich beruflicher Aus- und Weiterbildung und des deutschen dualen Systems durch eigene Erfahrung. Ferner sei sie mit dem spezifischen System des Zusammenspiels aller deutschen Akteure im internationalen Berufsbildungsumfeld durch eigene Erfahrung vertraut und könne die von iMOVE einschätzen. Es erwarteten deutsche als auch indische Interessenten an deutschem Berufsbildungsexport eine (zumindest unterstützende) Beratung durch eine deutsche Fachkraft von iMOVE.

Die indische Fachkraft sei insofern kein Ersatz, sondern eine qualifizierte Ergänzung der Beratungskapazitäten in der iMOVE-Kontaktstelle Indien. Der weitere Einsatz des bisherigen deutschen Sachverständigen im Rahmen der iMOVE-Kontaktstelle erfolge, weil er Teil des „Angebotspakets“ sowohl der AHK als auch danach der GmbH war.

(4) In Abstimmung zwischen BMBF und iMOVE sei im Februar 2020 entschieden worden, das iMOVE-Büro Indien fortzusetzen. Der „Folgeauftrag ab dem 1. Mai 2020 für vier Jahre sei auf dem Wege einer Vergabe nach §15(1) VgV europaweit mit Ende der Bewerbungsfrist am 17. April 2020 ausgeschrieben und vergeben“ worden. Der Auftragnehmer habe sich bei Vertragsabschluss dazu verpflichtet, die Kontaktstelle Indien für die gesamte Vertragslaufzeit zu unterhalten und in vollem Umfang seinen vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen. Diese Vereinbarung sei nicht an etwaige Folgeaufträge für den Auftragnehmer zur weiteren Finanzierung des Büros geknüpft. Der Auftragnehmer habe eigenverantwortlich dafür Sorge zu tragen, dass er seinen vertraglichen Pflichten nachkomme. Insofern berge die geplante vertragliche Vereinbarung nicht mehr Risiken als jede vergleichbare Auftragsvergabe.

4.2.5 Abschließende Würdigung

(1) Die Stellungnahme geht nicht explizit auf unsere Kritikpunkte ein. Der Hinweis, „es sei nicht damit zu rechnen gewesen, dass bei Durchführung eines Wettbewerbs ein weiteres Angebot abgegeben worden wäre“, überzeugt nicht. Denn die beispielsweise im Anschluss an die AHK beauftragte GmbH war zu diesem Zeitpunkt ebenfalls bereits auf dem Markt tätig. Sie hätte sich durchaus bewerben können. Die geschilderten Zielgruppen und Aufgaben veränderten sich bis zur späteren Ausschreibung nicht. Des Weiteren geht aus der Stellungnahme nicht hervor, welche Kriterien dann später doch zu einer Ausschreibung führten, bei der sich die AHK nicht mehr bewarb.

(2) Die Unterschiede in der Sachbearbeitung für das indische Büro während der Tätigkeit der AHK und der darauffolgenden GmbH sind uns bekannt. Dies beantwortet jedoch nicht unsere Frage, warum die Einarbeitungszeit der indischen Fachkraft bei der GmbH vier Jahre dauerte und diese die Aufgaben des deutschen Sachverständigen nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt übernehmen konnte. Gründe dafür nannten das BIBB/iMOVE nicht. Die GmbH beschäftigte den deutschen Sachverständigen bis zu seinem altersbedingten

Ausscheiden (zum Ende des Jahres 2019) mit einem erheblichen Stundenanteil als Seniorberater.¹² Weiterhin spricht die Stellungnahme zwar zunächst von einer „Aufgabenübertragung (soweit möglich) hin zur indischen Fachkraft“ und von der Tatsache, dass diese im Laufe der Jahre einen immer größeren und höherwertigen Aufgabenumfang abdecken könne. Gleichzeitig heißt es aber auch, die indische Fachkraft sei doch kein Ersatz für den Sachverständigen, sondern eine „qualifizierte Ergänzung von Beratungskapazitäten in der iMOVE Kontaktstelle Indien“. Dies ist ein Widerspruch. Wir bleiben daher bei unserer Auffassung, dass die Transparenz in diesem Bereich verbessert werden muss.

(3) Wir nehmen zur Kenntnis, dass BMBF und iMOVE mittlerweile eine Entscheidung über die Fortführung des Büros Indien getroffen und die Vergabe zuvor europaweit ausgeschrieben haben. Die vertraglichen Verpflichtungen des Auftragnehmers sind nach Angaben des BMBF geklärt. Dieser Punkt ist somit abgeschlossen.

4.3 Weitere Auftragsvergaben

4.3.1 Sachverhalt

4.3.1.1 Beauftragung des Sachverständigen

(1) Seit seiner Integration in das BIBB wird iMOVE von der dortigen Verwaltung in den Vergabeverfahren unterstützt. iMOVE liefert hierfür weiterhin die fachlichen Begründungen. In den vorgelegten Akten fanden sich erneut Fälle freihändiger Vergaben. Insbesondere fielen hierbei wiederum Verträge mit Sachverständigen für Beratungsleistungen auf.

(2) Nach den bis zum Inkrafttreten der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) geltenden Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A) waren Aufträge im Wege einer Öffentlichen Ausschreibung zu vergeben. In begründeten Ausnahmefällen war eine Beschränkte Ausschreibung oder eine Freihändige Vergabe zulässig. Bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben waren grundsätzlich mindestens drei Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern. Nach der UVgO hat der öffentliche Auftraggeber die Wahlfreiheit zwischen öffentlicher Ausschreibung und Beschränkter Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb. Die anderen Verfahrens-

¹²



arten¹³ stehen nur zur Verfügung, wenn sie nach der UVgO gestattet sind. Auch nach der UVgO sind bei einer Verhandlungsvergabe mehrere, grundsätzlich mindestens drei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern. Im Fall einer Verhandlungsvergabe nach § 8 Absatz 4 Nummer 9 bis 14 darf auch nur ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen aufgefordert werden.

(3) Das BIBB leitete am 21. November 2011 eine freihändige Vergabe mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb über die „Fachtechnische und strategische Beratung und Erprobung zur vertieften Erschließung des indischen Marktes für berufliche Aus- und Weiterbildung“ ein. Der Sachverständige, der bereits seit dem Jahr 2008 beauftragt war, gab dazu am 21. Dezember 2012 als alleiniger Bewerber ein Angebot ab. Es belief sich über 97 900 Euro (netto) für 104 Beratertage. Das BIBB nahm das Angebot am 14. Januar 2013 an. Zu erbringende Leistungen des Rahmenvertrages waren u. a. fachtechnische und berufspädagogische Auswertungen sowie die Bewertung von Angeboten u. a. für Ausschreibungen des indischen Ministeriums. Der Vertrag galt für das Haushaltsjahr 2013.

Aus einer E-Mail des BIBB vom 21. November 2012 ging hervor, dass der „ehemals Berater-Vertrag Indien jetzt der Dienstleistungsvertrag Fachtechnische und strategische Beratung und Erprobung zur vertieften Erschließung des indischen Marktes für berufliche Aus- und Weiterbildung“ sei.

(4) Im November 2013 äußerte die Haushaltsstelle des BIBB (Z 2) Kritik an der Aufgabenerweiterung des externen Sachverständigen: „Aus den hier vorliegenden Unterlagen ist auch mit Blick auf die kritischen Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Notwendigkeit eines externen Sachverständigen in Indien nicht erkennbar, dass mit der Fachaufsicht Einvernehmen über die Aufgabenerweiterung erzielt wurde. Insoweit zunächst – auch mit Blick auf die „weiteren Überlegungen“ – dieses Vermerks keine Mittelfreigabe“ [durch das BIBB].

In einem Vermerk¹⁴ an das BMBF teilte iMOVE mit: „um unsere erfolgreichen Aktivitäten auf demselben Niveau fortsetzen zu können, benötigen wir entsprechende personelle Infrastruktur in Indien. Wie wir in unserer Besprechung

¹³ Die freihändige Vergabe der VOL/A ist in der UVgO als Verhandlungsvergabe bezeichnet.

¹⁴ Vermerk vom 26. November 2013.

darlegten, beabsichtigt iMOVE, ab 2014 Leistungen durch nur eine Stelle – die AHK im iMOVE Büro Indien erbringen zu lassen. Daher soll fortan kein separater Vertrag mit einem Sachverständigen über diese Leistungen geschlossen werden. Die bisherigen Aufgaben des Sachverständigen gehen auf das Büro Indien über, sofern sie nicht durch das iMOVE Team erbracht werden können“.

(5) iMOVE teilte uns während der Erhebungen zu unserer Kontrollprüfung schriftlich mit, dass es für iMOVE seit dem Jahr 2013 keinen Vertrag mehr zwischen dem BIBB und einem Sachverständigen gegeben habe.

4.3.1.2 Vertrag mit der AHK

[REDACTED]

Am 27. April 2015 stellte die AHK dem BIBB nachträglich Leistungen [REDACTED] für die Monate Januar bis April 2015 mit insgesamt [REDACTED] Euro in Rechnung.

4.3.1.3 Weitere Einzelbeauftragungen von Sachverständigen

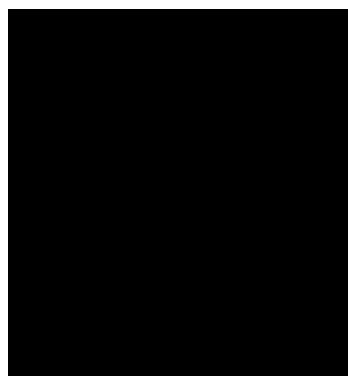
(1) Das BIBB beauftragte den bisherigen Sachverständigen am 26. März 2015 mit der „fachtechnischen Auswertung von Angeboten für das indische Büro“ (inhaltliche Auswertung von Angeboten deutscher Bildungsanbieter für eine Ausschreibung des indischen Arbeitsministeriums über iMOVE). Der Vertrag umfasste 15 Personentage. Zuvor hatte es nur das Angebot dieses Sachverständigen eingeholt. Das BIBB begründete den Wettbewerbsausschluss damit, dass nur ein Hersteller/Unternehmen existiere und dieser/dieses seine Produkte/Dienstleistungen ausschließlich selbst anbiete. Der Sachverständige habe ein Alleinstellungsmerkmal, da nur er als Experte über die geforderte Qualifikation verfüge. iMOVE verfüge nicht über einen anderen Experten für diese Aufgabe.

(2) Die Arbeiten, die der Sachverständige ausführen sollte, bewertete iMOVE als „zeitkritisch“, da das Ergebnis am 13. April 2015 an die indische Regierung übergeben werden sollte. Zwischen dem 20. März und dem 10. April 2015 sollte eine Ergebnisliste (Shortlist) für das Ministerium zusammengestellt werden. iMOVE hielt deshalb die Auftragsvergabe an den Sachverständigen für erforderlich. Es gab an, das Angebot der AHK über die Fortsetzung des Dienstleistungsvertrages werde entsprechend gekürzt. Mehrausgaben entstünden daher nicht.

(3) Aus einem iMOVE Vermerk vom 13. März 2015 geht hervor, dass der Arbeitsbereich iMOVE die formale Prüfung der Angebote intern selbst vorgenommen hat. Bei der Veröffentlichung der Shortlist trat iMOVE später als alleiniger Angebotsauswerter (formal und fachtechnisch) auf. Das Ergebnis der Shortlist des Sachverständigen umfasste insgesamt fünf DIN A 4 Seiten mit großen Zeilenabständen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1

Shortlist des Sachverständigen (Auszug)



Quelle: iMOVE.

Er erhielt für die inhaltliche Auswertung [REDACTED] Euro (brutto).

(4) Im August des Jahres 2015 wertete der Sachverständige weitere Angebote für die zweite Runde der Ausschreibung für die indische Regierung aus. Er erstellte dazu wiederum eine Shortlist. Das geht aus seinem Tätigkeitsbericht hervor. Für diese Auswertung setzte er (nicht genau definierte) Personentage aus dem anderen o. g. Vertrag „Fachtechnische und strategische Beratung und Erprobung zur vertieften Erschließung des indischen Marktes für berufliche Aus- und Weiterbildung 2015“ an.

(5) Mit einem/einer weiteren Sachverständigen schloss das BIBB für den Zeitraum Dezember 2017 bis Mai 2018 einen Beratervertrag zur "Beratung für

Indien“ (zusätzliche Aufgabe nach Sitzung der deutsch-indischen AG Berufsbildung) , den Auftrag vergab es ohne vorherigen Wettbewerb. Es begründete den Wettbewerbsausschluss damit, dass nur diese(r) Sachverständige für die Erbringung dieser Leistung in Frage käme, so dass die Durchführung eines Wettbewerbs aussichtslos wäre, da er zu nicht mehr als einem Angebot führen würde (Alleinstellungsmerkmal)¹⁵. U. a. bestand die Aufgabe in der „Realisierung von Ausschreibungsprozessen in Deutschland für die indische Regierung“.

4.3.2 Würdigung

(1) Wir hatten im Jahr 2011 empfohlen, nach der Integration von iMOVE in das BIBB dessen Verwaltungskompetenz zu nutzen. Damit sollten die bei iMOVE festgestellten administrativen Mängel abgestellt und das Vergabewesen verbessert werden. Die genannten Beispiele zeigen jedoch, dass es weiterhin administrative Mängel und Verbesserungsbedarf im Vergabewesen gibt. iMOVE führte die Einzelbeauftragungen von Sachverständigen neben dem Vertrag mit der AHK auch in den Folgejahren fort. Es existierten somit mehrere Verträge zu einem vergleichbaren Aufgaben- und Themenspektrum nebeneinander.¹⁶ Die inhaltlichen Überschneidungen zwischen Verträgen mit Sachverständigen und Verträgen zum Betrieb bzw. der Unterstützung des Büros Indien mit der AHK sind unübersichtlich und zeugen nicht von Transparenz. Die Aufgabengebiete sind nicht klar voneinander abgegrenzt. Die Vorgehensweise lässt insgesamt nicht auf ein sinnvoll geplantes und korrektes Verwaltungshandeln schließen. Die Kritik, die Z 2 im BIBB im November 2013 an einer weiteren Vergabe an den Sachverständigen äußerte, wurde von der zuständigen Fachaufsicht des BMBF nicht unterstützt.

(2) iMOVE hat darüber hinaus nicht dargelegt, warum es selbst bzw. das Büro Indien nicht in der Lage waren, Ausschreibungsprozesse vollständig zu begleiten. Eine ordnungsgemäße Bedarfsermittlung für eine derartige Auftragsvergabe an weitere Externe fehlte.

(3) iMOVE begründete den Wettbewerbsausschluss bei den Auftragsvergaben damit, dass nur diese/dieser eine Sachverständige aufgrund der speziellen

¹⁵ Gemäß § 8 (4) Nummer 10 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO).

¹⁶ Verträge mit dem Sachverständigen: „Fachtechnische Auswertung von Angeboten für das indische Arbeitsministerium“ und „Fachtechnische und strategische Beratung und Erprobung zur vertieften Erschließung des indischen Marktes für berufliche Aus- und Weiterbildung“, Vertrag mit der AHK.

Kenntnisse die Aufgaben erfüllen könne. iMOVE berief sich damit auf den Ausnahmetatbestand des § 3 Absatz 5 VOL/A lit. I b bzw. § 8 Absatz 4 Nummer 10 UVgO. Nach der genannten Regelung in der VOL/A war eine Freihändige Vergabe zulässig, wenn für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt. Ähnlich lässt die Regelung in der UVgO eine Verhandlungsvergabe zu, wenn die Leistung nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht oder bereitgestellt werden kann.

Die Vorschrift ist eng auszulegen. Sie setzt voraus, dass aus objektiven Gründen ein Wettbewerb nicht besteht, weil aufgrund bestimmter äußerer Umstände nur ein Anbieter bzw. Unternehmen für die Leistungserbringung in Betracht kommt.¹⁷ Eine bloße Behauptung des Auftraggebers, es komme nur ein Unternehmen für den Auftrag in Betracht, reicht nicht aus. Es bedarf vielmehr einer hinreichenden Darlegung der Alleinstellung und insofern einer sorgfältigen Markterkundung.¹⁸

Hieran fehlt es vorliegend. Die für die Vergabe der Aufträge an die Sachverständigen im März 2015 und Dezember 2017 angeführten „Alleinstellungsmerkmale“ waren nicht ausreichend dargelegt. Sie waren offensichtlich auch nicht gegeben. Die Aktenlage vermittelt den Eindruck, dass iMOVE die im März 2015 noch ausstehende Verlängerung des Dienstleistungsvertrags mit der AHK kurzfristig durch den Einsatz des Sachverständigen zu kompensieren versuchte.

(4) Das Ergebnis der durch den Sachverständigen vorgelegten Shortlist erweckt nicht den Eindruck einer umfassenden fachtechnischen Auswertung. Eine Untersuchung der Qualität und des Umfangs der vorgelegten Shortlist gab es laut Aktenlage nicht. Eine Überprüfung der Leistung des Sachverständigen ging aus den vorgelegten Akten nicht hervor.

(5) In unserer Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2011 hatten wir an der Zulässigkeit weiterer freihändiger Vergaben von Folgeaufträgen an den Sachverständigen gezweifelt. iMOVE, dass BIBB und BMBF (im Rahmen seiner Fachaufsicht) hätten daher verstärkt Anlass gehabt, den Bedarf für eine weitere Auftragsvergabe an den Sachverständigen sehr sorgfältig zu ermitteln. Es ist nicht erkennbar, warum iMOVE intern die Angebote zwar formal prüfte, sich

¹⁷ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, VgV, UVgO, 2. Auflage 2019, § 8 UVgO, Rn. 48.

¹⁸ Ebenda.

aber außerstande sah, diese auch fachtechnisch selbst auszuwerten. Gerade bei öffentlichen Aufträgen für derartige Leistungen sollte das Verfahren gut dokumentiert und transparent sein und zu keinen Zweifeln Anlass geben.

4.3.3 Empfehlung

Wir haben dazu aufgefordert, keine weiteren Aufträge an Sachverständige zu vergeben, für die es keinen ordnungsgemäßen Bedarf gab.

iMOVE sollte seine Kernaufgaben klar definieren und koordinieren. Es sollte Transparenz über die Aufgabenverteilung bei der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen/den Auslandsbüros herstellen. iMOVE sollte zudem die Auftragserfüllung von bestehenden Verträgen kritisch prüfen. Bei der Vergabe von Aufträgen sind die vergaberechtlichen Regelungen einzuhalten.

4.3.4 Stellungnahme

Das BIBB verwies darauf, dass für die freihändige Vergabe an den deutschen Sachverständigen die VOL/A zu berücksichtigen gewesen sei, die bis einschließlich 2. September 2017 gegolten habe. In § 3 Absatz 5 Buchstabe I VOL/A hieß es: „Eine freihändige Vergabe ist zulässig, wenn für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt.“ Dieser Ausnahmetatbestand bündele die Fälle, bei denen faktisch und rechtlich nur ein Unternehmen für die zu erbringende Leistung in Betracht kommen kann, so dass ein Wettbewerb aussichtslos wäre, weil er zu nicht mehr als einem Angebot führen würde. Dies setze eine gute Marktübersicht voraus. iMOVE habe nach intensiven Internetrecherchen festgestellt, dass die erforderlichen Leistungen eine besondere Fachexpertise erforderten, die nur von einem Bieter habe erbracht werden können. Der deutsche Sachverständige habe über tiefgehende Kenntnis der indischen Gesellschaft, des deutschen und indischen Berufsbildungssystems und weitere Fachkunde verfügen müssen, um die erforderliche Leistung erbringen zu können.

Laut iMOVE/BIBB seien diese Kenntnisse erforderlich gewesen, da er in der Lage sein musste, Beratungsgespräche für deutsche Bildungsanbieter mit indischen Geschäftsinteressenten zu führen. Er habe außerdem aktive Kontakte zu indischen und deutschen Firmen in Indien, zu indischen Industrieverbänden und Kammern sowie zu Bildungseinrichtungen in Indien haben müssen. Hinzu seien Erfahrungen in der Begleitung indischer Delegationen nach Deutschland

und ein mehrjähriger Indienaufenthalt gekommen. Auch praktische Erfahrungen der deutschen Fachkraft in der Berufsbildungszusammenarbeit bzw. dem Berufsbildungsexport zwischen deutschen und indischen Organisationen als Fach- oder Führungskraft seien hinzugekommen. Der Sachverständige verfüge über diese und nur er erfülle im geprüften Zeitraum die Voraussetzungen, so dass die Herstellung eines Wettbewerbs zu nicht mehr als einem Angebot geführt hätte. Im BIBB/bei iMOVE verfüge keine Expertin und kein Experte über eine solche Kombination der erforderlichen Qualifikationen.

Für die Erbringung der Leistung bei der Auftragsvergabe im Dezember 2017 sei laut iMOVE/BIBB faktisch und rechtlich nur die [weitere] beauftragte indische Sachverständige in Betracht gekommen. Sie sei im indischen Berufsbildungssystem und im politischen System Indiens aufgrund ihrer früheren Tätigkeiten für indische Kammerorganisationen und Bildungsträger sehr versiert. BIBB und iMOVE schilderten in der Stellungnahme ausführlich deren Qualifikation. Sie kenne sowohl die deutsche als auch die indische Berufsbildung bestens.

Diese besonderen Gründe seien laut iMOVE/BIBB ausschließlich objektiver Art, stellten keine Zweckmäßigkeitsüberlegungen dar und seien auch keine weichen Faktoren, so dass Gründe für freihändige Vergaben (im Fall des deutschen Sachverständigen und der AHK Indien) bzw. eine wettbewerbslose Durchführung einer Verhandlungsvergabe nach § 8 Absatz 4 Nr. 10 UVgO (im Fall der indischen Sachverständigen) vorlagen. Somit sei objektiv gesehen kein anderes Unternehmen/keine andere Person in der Lage gewesen, diese Eigenschaften für sich in Anspruch nehmen zu können. Es sei auch nicht damit zu rechnen gewesen, dass bei Durchführung eines Wettbewerbs ein weiteres Angebot abgegeben worden wäre. Im Fall des deutschen Sachverständigen werde dies durch die Tatsache untermauert, dass die Durchführung einer Freihändigen Vergabe mit Teilnahmewettbewerb im Jahr 2012 sowie ein Nichtoffenes Verfahren im Jahr 2015 ergeben hatten, dass jeweils lediglich ein Angebot eingegangen war.

Künftig sollen diese Leistungen – wie auch in der jüngeren Vergangenheit bereits ausnahmslos geschehen – im Wettbewerbsverfahren vergeben werden.

Unter dem Terminus „Beratungsleistung des Sachverständigen bzw. der Indien-Kontaktstelle“ verstehe man die Leistungen durch den Sachverständigen einerseits:

1. die Beratung von iMOVE hinsichtlich der Durchführung von Maßnahmen mit Blick auf Indien
2. die beratende Unterstützung des indischen Sachverständigen zwecks Einarbeitung.

Andererseits beinhaltet sie aber auch ganz wesentlich:

3. die Beratung deutscher Aus- und Weiterbildungsanbieter mit Geschäftsinteressen in Indien
4. die Beratung deutscher und indischer Interessenten an deutschen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, darunter auch indische Regierungsstellen.

Insofern sei die erbrachte Beratungsleistung deutlich umfangreicher als in der Mitteilung des BRH dargestellt.

Die Aufgaben der iMOVE-Kontaktstelle Indien seien vollumfänglich und transparent in der Leistungsbeschreibung dargelegt, die Teil der Ausschreibungsunterlagen und zugleich Teil der Vertragsbedingungen ist.

Das BMBF sagte in seiner Stellungnahme zu Tz. 6.1. zu, Vergabeprozesse künftig verstärkt zu begleiten.

4.3.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme führt die Beratungsleistungen des Sachverständigen bzw. der Indien-Kontaktstelle ausführlich aus. Diese sind uns durchaus bekannt. Sie waren jedoch nicht Grundlage unserer Kritik. Die Stellungnahme geht nicht auf die inhaltlichen Überschneidungen zwischen den zusätzlichen (Einzel)Verträgen mit Sachverständigen und den Verträgen zum Betrieb bzw. der Unterstützung des Büros Indien ein.

Wir bleiben daher bei unserer Auffassung, keine weiteren Aufträge an Sachverständige zu vergeben, für die es keinen ordnungsgemäß festgestellten Bedarf gibt.

Eine „intensive Internetrecherche“ durch iMOVE ist nicht dazu geeignet einzuschätzen, dass „Leistungen nur von einer Person erbracht werden können“.

Die Einschätzung „es sei auch nicht damit zu rechnen gewesen, dass bei Durchführung eines Wettbewerbs ein weiteres Angebot abgegeben worden wäre“ ist ebenfalls subjektiv. Die Tatsache, dass es offenbar mindestens zwei bekannte Experten mit speziellen Qualifikationen für den indischen Markt gab, stützt ebenfalls unsere Forderung nach einer Ausschreibung für derartige Leistungen.

Wir begrüßen daher, dass diese Leistungen – sofern erforderlich – aktuell und künftig im Wettbewerbsverfahren vergeben werden und das BMBF die Vergabeprozesse verstärkt begleitet.

4.4 Marktstudie Indien

4.4.1 Sachverhalt

(1) iMOVE formulierte die Aufgaben des Büros Indien in einer Leistungsbeschreibung. Dort fanden sich u. a. Aufgaben wie Marktbeobachtung (Aus- und Weiterbildungsmarkt Indien), Bereitstellung von Informationen, Analyse und Berichterstattung zu Trends in der indischen Berufsbildung, Verfassen von Fachbeiträgen und Auswertung, Aufbereitung und Verbreitung von „Best Practices“.

(2) Im Jahr 2016 forderte iMOVE den Sachverständigen auf, ein Angebot für die Überarbeitung der zuletzt im Jahr 2011 von ihm verfassten Marktstudie Indien (Marktstudie) abzugeben. Er gab daraufhin am 22. Dezember 2016 gegenüber dem BIBB sein Angebot über [REDACTED] ab. Das BIBB nahm dieses Angebot an. Der Sachverständige aktualisierte auf dieser Grundlage im Jahr 2017 die Marktstudie, die im Jahr 2018 veröffentlicht wurde. Gleichzeitig arbeitete er als „Senior-Berater“ bei der GmbH, die für iMOVE das Büro Indien betreibt. In seinem Tätigkeitsbericht vom Dezember 2015 nannte er dort als einen seiner inhaltlichen Arbeitsschwerpunkte [REDACTED]

(3) Der Sachverständige verfügte als Autor der Marktstudie 2011 über das Hintergrundwissen, die dazugehörigen Textdateien und die Dokumentenstruktur. Auf diese Grundlage konnte er für die Aktualisierung der Marktstudie 2018 zurückgreifen.

Beim Textvergleich der Marktstudie 2018 mit der Voraufgabe des Jahres 2011 stellten wir fest, dass der Sachverständige neben dem inhaltlichen Aufbau auch einen größeren Anteil der Texte aus der Voraufgabe übernommen hatte.

Teilweise zitierte er in seiner überarbeiteten Fassung praktische Beispiele, die bereits Bestandteil der Marktstudie des Jahres 2011 waren. Es war nicht erkennbar, ob hierfür aktuelle Ergebnisse¹⁹ zugrunde lagen. In einem Fall ließ er eine Quellenangabe²⁰ aus der Marktstudie 2011 bei gleichlautendem Text im Jahr 2018 weg²¹. In der Marktstudie 2018 zitierte er einen „enttäuschten leitenden Mitarbeiter der FICCI“, der dies bereits in der Voraufgabe im Jahr 2011²² zum Ausdruck gebracht hatte.

iMOVE stellte uns während der Erhebungen die Textdateien der Marktstudie zur Verfügung. Daraus ergab sich, dass der Sachverständige in seiner Überarbeitung 2018 ein „neues“ Zitat²³ verwendete, das bereits aus dem Jahr 2009 stammte. Dies machte er in seiner Überarbeitung nicht kenntlich.

(4) Aus dem Impressum der Marktstudie 2018 ging nicht hervor, dass es sich dabei um die 3., überarbeitete Auflage handelte. Die Broschüre erweckte den Eindruck einer neu erstellten Marktstudie.

(5) Nach der Leistungsbeschreibung, die Gegenstand des Vertrags war, verpflichtete sich der Sachverständige u. a. zur Aktualisierung sämtlicher im Text verwendeter Daten, Angaben und Quellen auf den aktuellsten Stand. In seinem Angebot vom 22. Dezember 2016 findet sich unter § 2 Absatz 2 der Passus: „Der Auftraggeber verpflichtet sich, die im Kostenplan ausgewiesene Vergütung nach mängelfreier Abgabe des Werkes auf Rechnungslegung in einer Summe zu bezahlen“.

(6) Eine Auswertung der iMOVE Neujahrsbefragung der deutschen Bildungsanbieter ergab folgende Nutzung aller Marktstudien (siehe Tabelle 1).

¹⁹ Vgl. Marktstudie Indien 2018, Tz. 4.1.2.2, Zielgruppe Unternehmen.

²⁰ Vgl. Marktstudie Indien 2011, Tz. 3.1.2.1, Entnommen einer Anfrage der IL&FS Cluster Development Initiative an iMOVE vom September 2010.

²¹ Vgl. Marktstudie Indien 2018, Tz. 4.1.2.1, Zielgruppe Bildungswirtschaft.

²² Vgl. Marktstudie Indien 2018, Tz. 4.2.2, Internationale Wettbewerber.

²³ Vgl. Marktstudie Indien 2018, Tz. 4.3. Die „Ground Realities“.

Tabelle 1

**Nutzung aller Marktstudien deutscher Bildungsanbieter
(2017 – 2019)**

Jahr	Gesamtzahl der Befragten	Gesamtzahl der Antworten	Nutzen die Marktstudien	Kennen die Marktstudien
2017	1 619	106	59	25
2018	1 090	76	40	23
2019	1 333	64	31	23

Quelle: iMOVE Neujahrsbefragungen.

Die Ergebnisse der letzten drei Jahren zeigen ein nachlassendes Interesse der Bildungsanbieter an den Marktstudien.

(7) iMOVE bietet für registrierte Firmen eine Anbieterdatenbank in Form eines Online-Portals an. Dort erhalten sie beispielsweise vorrangige Informationen und Redebeiträge zu iMOVE Veranstaltungen, sowie wöchentliche Informationen zu neuen Kooperationsgesuchen und Ausschreibungen.

(8) In seinen Jahresplanungen für die Jahre 2018 und 2019 gab iMOVE an, es wolle prüfen „in welcher Weise die Marktstudien mit verändertem Konzept aktueller gehalten werden können“ und zugleich eine „Begrenzung des Umfangs“ prüfen. iMOVE stellte darin Überlegungen an „wie die Länderstudien als Marktstudien bzw. als Länderinformationen im iMOVE-Format für die Bildungswirtschaft insgesamt nutzbar gemacht werden können.“ Ergebnisse zu den angedachten Veränderungen der Marktstudien lagen uns jedoch nicht vor.

4.4.2 Würdigung

(1) iMOVE hätte zunächst kritischer prüfen müssen, ob eine Auftragsvergabe an den Sachverständigen für die Überarbeitung der Marktstudie 2018 überhaupt notwendig war. Denn bereits im Jahr 2006 hatte der Bundesrechnungshof in einer Prüfung festgestellt, dass Marktstudien zu den wichtigsten Serviceleistungen der AHK zählen.²⁴ Es stellt sich somit die Frage, warum iMOVE nicht die Unterstützung durch die AHK bzw. das Büro Indien nutzte, um dort die Daten der Marktstudie zu aktualisieren. In einem Vermerk vom

²⁴ Prüfung über die Förderung der Außenhandelskammern, Repräsentanzen und Delegiertenbüros vom 7. August 2006, Gz.: VI 4 -2004 -1172, Seite 8.
<https://www.ahk.de/suche/?id=261&L=0&q=marktstudie>

9. Juli 2014 fand sich überdies der Hinweis, dass die AHK Spanien mit einer (vergleichbaren) iMOVE Marktstudie beauftragt werden sollte. Nach unserer Ansicht wäre es die Aufgabe von iMOVE gewesen, die Beauftragung für die Überarbeitung der Marktstudie besser zu koordinieren und zu prüfen, ob nicht die AHK bzw. das Büro Indien diese Aufgabe leisten kann.

In den unterschiedlichen Verträgen (Sachverständiger/Büro Indien) gibt es zudem Überschneidungen bei den Leistungsbeschreibungen bzw. inhaltlichen Arbeitsschwerpunkten. Dies führt zu mangelnder Transparenz und ggf. doppelter Aufgabenverteilung.

(2) Weiterhin hätte iMOVE nach Erhalt der Marktstudie prüfen müssen, ob die vollständige Zahlung des Honorars des Sachverständigen von [REDACTED] angesichts des vorliegenden Leistungsumfangs und der Ausführung gerechtfertigt war. Die zuvor beschriebenen inhaltlichen Fehler in der Marktstudie 2018 lassen auf eine mangelnde Sorgfalt schließen. Der Sachverständige weckte an verschiedenen Stellen der Überarbeitung den Eindruck, dass es sich um aktuelle Aussagen handele, obwohl diese Angaben bereits mehrere Jahre zurücklagen. Die Überarbeitung war somit nicht mängelfrei. Dies hätte sowohl der verantwortlichen iMOVE-Projektleitung als auch bei der späteren Freigabe dem BMBF auffallen müssen.

(3) Angesichts des geringen Interesses der Zielgruppe erscheint es fraglich, warum iMOVE die Marktstudien weiterhin in aufwendiger, bebildeter Druckform herstellen lässt bzw. sie ohne Entgelt zusätzlich auch als pdf-Dokument anbietet, anstatt aktuelle Daten online verfügbar zu machen.

(4) Dass iMOVE in seinen Jahresplanungen 2018 und 2019 Veränderungen zum bisherigen Konzept der Marktstudien überlegte, zeigt, dass es auch seitens iMOVE durchaus Zweifel an der Struktur der Marktstudien gibt. Dennoch blieb es zum Zeitpunkt unserer Erhebungen lediglich bei der Absicht, daran etwas zu verändern.

4.4.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass iMOVE seine Kernaufgaben genauer definieren muss. Es sollte dabei kritisch prüfen, welche der bisher fremd vergebenen Aufgaben es selbst übernehmen sollte. Das Büro Indien ist dabei stärker in die Aufgabenerfüllung einzubeziehen, anstatt Dritte damit zu beauftragen.

iMOVE sollte das insgesamt sinkende Interesse an den Marktstudien evaluieren. Es sollte prüfen, ob aktuelle Marktdaten zu den einzelnen Ländern nicht in einer Online-Datenbank zur Verfügung gestellt werden können. Zu erwartende Ausgaben und Nutzen sollten dabei abgewogen werden.

Nach einer Auftragsvergabe ist in jedem Fall auf eine sachgemäße Vertragsausführung zu achten. Honorar und Leistungen müssen dabei den zuvor festgelegten Vertragsinhalten entsprechen. Die vertraglichen Leistungen sollten durch iMOVE kontrolliert und abgenommen werden. Bei Mängeln ist das Honorar entsprechend zu kürzen oder eine Nachbesserung einzufordern.

4.4.4 Stellungnahme

Die Stellungnahme gibt an, dass aus den zitierten Daten sei kein eindeutiger Trend zu nachlassendem Interesse der Bildungswirtschaft an den iMOVE-Marktstudien ablesbar. Sie verweist dazu auf ein stabiles Nutzerinteresse.

Von einem geringen Interesse der Zielgruppe an den iMOVE-Marktstudien könne insgesamt nicht ausgegangen werden. Die Nutzung einzelner Länderstudien sei stark vom jeweiligen Engagement der Bildungsanbieter in einem bestimmten Zielmarkt abhängig. Neue Marktstudien frage die Zielgruppe wesentlich stärker nach als Studien, die bereits seit mehr als einem Jahr veröffentlicht worden sind. Ziehe man bei den in Tabelle 1 der Mitteilung des Bundesrechnungshofes genannten Ergebnisse der iMOVE-Neujahrsbefragung die Anzahl derer, die die Studien kennen und nutzen, zusammen, so werde deutlich, dass dieser Anteil der Befragten von Jahr zu Jahr zunehme. Ein weiterer Indikator seien die Downloads der Marktstudien von der iMOVE-Website. 2017 seien diese beispielsweise 1 067-mal heruntergeladen worden und waren damit gefragter gewesen als alle anderen iMOVE-Publikationen.

Die Stellungnahme beschreibt ausführlich die Überlegungen zu Veränderungen der Marktstudien bei verschiedenen Jahresplanungen. Sie stellt zudem die Unterschiede zu sonstigen Marktstudien der AHKs oder anderer Anbieter dar.

Bereits seit 2017 seien die iMOVE-Marktstudien nicht mehr in größerem Umfang bei externen Druckereien gedruckt worden, sondern stünden im Wesentlichen als downloadfähige PDF-Dateien auf der iMOVE-Website zur Verfügung. Lediglich in kleinen Serien würden sie in der Hausdruckerei des BIBB gedruckt,

beispielsweise für Besuchsdelegationen oder für politische Entscheidungsträger.

Die Übernahme der Erstellung oder Aktualisierung der Marktstudien durch die Kontaktstellen sei nicht vorgesehen. Dies würde bedeuten, dass diese Leistung schon in die Leistungsbeschreibung mit einfließen müsste, als gesonderte Aufgabe der Kontaktstellen definiert werden und durch Zusatzpersonentage ermöglicht werden müsste. Die Aufgabe könne nur von einer deutschsprachigen Person mit geeigneter Qualifikation (Hochschulabschluss nach Leistungsbeschreibung) erfüllt werden, da sich die Marktstudien an eine deutsche Zielgruppe richten und ausschließlich auf Deutsch verfasst werden. Die örtliche Fachkraft stamme aus dem sprachlichen Kulturkreis der Kontaktstelle. Deutschkenntnisse würden nicht vorausgesetzt.

Aus der Gesamtheit der iMOVE-Datenquellen sei kein sinkendes Interesse an den Marktstudien erkennbar. Neben der Neujahrsbefragung (als einem Datenpunkt) sammle iMOVE fortlaufend weitere Datenpunkte, u. a. über das Trendbarometer, Download- und Klick-Zahlen der iMOVE-Website (inkl. Marktstudien als PDFs), Feedbackbögen zu Seminaren, Feedback zum jährlichen Treffen mit den drei iMOVE-Kontaktstellen und der Bildungswirtschaft sowie sonstige Interaktionen und Gespräche mit und Hinweise von Bildungsdienstleistern.

In der Zwischenzeit seien umfangreiche Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei iMOVE-Marktstudien auf den Weg gebracht worden. Dazu gehöre ein in die Leistungsbeschreibung zur Studienvergabe aufgenommener Passus zum Lektorat sowie mehrere Korrekturschleifen der Marktstudie vor Veröffentlichung durch einen weiteren iMOVE-Mitarbeiter sowie durch die Stabstelle „Publikationen und wissenschaftliche Informationsdienste“ im BIBB. So werde eine mangelfreie Auftragsausführung gewährleistet. Bei Aktualisierungen von Marktstudien werde insbesondere der Abgleich mit der Ausgangsmarktstudie sorgfältig vorgenommen. Bei Mangelhaftigkeit werde das Honorar gekürzt oder Nachbesserung eingefordert. Das BMBF sagte in seiner Stellungnahme zu Tz. 6.1. zu, Publikationen von iMOVE sorgfältig zu prüfen.

4.4.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF ging in seiner Stellungnahme nicht auf unsere Kritik an der Leistung des Sachverständigen bei der Ausarbeitung der Marktstudie ein. Wir nehmen

jedoch zur Kenntnis, dass das BIBB bzw. iMOVE nun umfangreiche Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei iMOVE-Marktstudien auf den Weg gebracht haben, um künftig eine mängelfreie Auftragsausführung zu gewährleisten.

Wir bleiben bei unserer Einschätzung, dass die Nutzung der Marktstudie gering einzuschätzen ist. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass iMOVE nach eigenen Angaben die Druckkapazitäten seit dem Jahr 2017 erheblich zurückgefahren hat. Entgegen der Ankündigung im Abschlussgespräch lieferte iMOVE auch keine aktuellen „Klickzahlen“ für die Downloads der Marktstudien. Die Frage nach einem tatsächlichen Konzept zur Strukturveränderung der Marktstudien blieb ebenfalls unbeantwortet.

5 Weitere Vor-Ort Strukturen/Auslandbüros

5.1 Sachverhalt

(1) iMOVE eröffnete am 1. September 2017 eine Kontaktstelle im Iran. Dazu schloss das BIBB nach öffentlicher Ausschreibung einen Dienstleistungsvertrag mit der Firma Y ab. Der Vertrag hatte eine Laufzeit von [REDACTED] und insgesamt ein Auftragsvolumen von [REDACTED] brutto. [REDACTED]

(2) iMOVE formulierte in einem Entscheidungsvermerk vom 3. April 2017: „Eine iMOVE Vor-Ort Struktur [Iran] soll noch im Jahr 2017 starten und zunächst auf 18 Monate befristet werden. Nach einem Jahr werden die Ergebnisse der Vor-Ort-Struktur hinsichtlich der Markteintrittsunterstützung für deutsche Bildungsanbieter sowie hinsichtlich der Generierung iranischer Nachfrage nach Bildungsleistungen aus Deutschland evaluiert. Auf dieser Grundlage wird in Abstimmung mit dem BMBF entschieden, ob die Vor-Ort Struktur in Teheran fortgeführt werden soll, ggf. in angepasster Form“.

Die geschätzten Ausgaben für die Vor-Ort Struktur Iran gab iMOVE mit [REDACTED] Die tatsächlichen Ausgaben lagen bei Vertragsabschluss rund [REDACTED] höher.²⁵

iMOVE strebte ab dem 1. März 2019 eine Verlängerung des Dienstleistungsvertrags für weitere vier Jahre an und begründete dies in einem Vermerk. Als Entscheidungsgrundlage übermittelte iMOVE einen Erfahrungsbericht zur

²⁵ Die vorgelegten Unterlagen sind nicht eindeutig, lassen jedoch den Schluss zu, dass die Schätzkosten Nettokosten sind.

Kontaktstelle Iran an das BMBF. Zunächst sprach sich das BMBF für eine Verlängerung des Dienstleistungsvertrags ohne Neuausschreibung aus.²⁶ Dem gab die Vergabestelle des BIBB nicht statt. In einem Vergabevermerk vom 21. November 2018 hielt sie fest, dass eine Verlängerung des Vertrags nicht zulässig sei. Daraufhin eröffnete das BIBB ein offenes Vergabeverfahren (europaweite Ausschreibung). Am 3. Januar 2019 erhielt die bereits zuvor tätige Firma Y als alleiniger Anbieter den Zuschlag. Die Vergabeunterlagen befanden sich nicht in den Fachakten von iMOVE, sondern wurden erst im Abschlussgespräch vorgelegt.

Das Auftragsvolumen für die Jahre 2019 bis 2023 beträgt insgesamt [REDACTED] Euro brutto. Die Vergütung wurde als Festpreis vereinbart. Eine Abrechnung der tatsächlichen Ausgaben fand nicht statt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gab es nicht.

(3) Am 10. Januar 2019 fand eine Besprechung zwischen dem BMBF und iMOVE statt. iMOVE empfahl dazu laut Protokoll, neben den bereits vorhandenen Auslandsbüros Vor-Ort Strukturen an weiteren Standorten zu unterhalten, „ohne dass hierzu Entscheidungen seitens des BMBF/BIBB getroffen worden seien“. Diese Vor-Ort Strukturen sollten aus einem deutschen und einem lokalen Experten bestehen. Hierzu solle eine Zusammenarbeit mit dem BMWi angestrebt werden. Die Beraterseite werde iMOVE realisieren.

In dem Protokoll vom 10. Januar 2019 fand sich der geschilderte Sachverhalt zur Planung weiterer Auslandsbüros, jedoch dazu keine Stellungnahme des BMBF.

(4) Die Ausgaben für das Büro Indien²⁷ binden einen großen Teil der iMOVE für Auslandsbüros zur Verfügung stehenden Mittel. Dies stellte iMOVE in seinen Entscheidungsvorlagen an das BIBB zur Verlängerung des Dienstleistungsvertrags mit der AHK²⁸ als Problem dar.

(5) Es konnte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt werden. Zielbeschreibung und Zielabgleich beschränkten sich auf den Vermerk und den Bericht von iMOVE. Das BMBF zeigte sich von den Berichten aus dem Iran angeht, hinterfragte diese jedoch nicht. Eine Evaluierung fand nicht statt.

²⁶ E-Mail des BMBF vom 3. September 2018 an das BIBB.

²⁷ Siehe Tz. 4.1.1.

²⁸ Entscheidungsvorlage iMOVE vom 10. November 2014 und 5. Januar 2015.

5.2 Würdigung

Um weitere Vor-Ort-Strukturen zu realisieren bedarf es einer umfassenden Bedarfsermittlung²⁹. Bereits bei der Planung einer Maßnahme müssen Handlungsalternativen ermittelt und mittels einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertet werden³⁰. Dazu gehört auch eine realistische Einschätzung der Ausgaben für die Einrichtung von Vor-Ort Strukturen. Gleiches gilt sinngemäß für die Verlängerung der Maßnahme und für die Schaffung neuer Vor-Ort Strukturen.

5.3 Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass Ausgabenschätzungen sämtliche mit dem Projekt verbundene Ausgaben sowie die aus dem Projekt folgenden Ausgaben einbeziehen müssen.

Auch vor einer Entscheidung über weitere Vor-Ort Strukturen muss es eine Bedarfsanalyse und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geben. Die Entscheidung über weitere Vor-Ort Strukturen und damit verbundene Beratungsleistungen sind kritisch zu überprüfen.

5.4 Stellungnahme

Nach iMOVE-Berechnungen handele es sich um 39 % höhere Kosten als ursprünglich geschätzt: Der Bundesrechnungshof scheine aufgrund nicht eindeutiger Unterlagen den Netto-Schätzwert mit dem Brutto-Angebotspreis vergleichen zu haben. Die Differenz sei auf den Umstand zurück zu führen, dass der zu diesem Zeitpunkt gerade erst wieder neu geöffnete Bildungsmarkt Iran aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sui generis nur schwer einschätzbar gewesen sei.

Eine Evaluierung der iMOVE Kontaktstelle Iran habe seitens des BMBF stattgefunden. Neben Vermerk und Erfahrungsbericht durch iMOVE habe sich das BMBF bei Gesprächsterminen ein umfassendes Bild der iMOVE Kontaktstelle Iran machen können.

Evaluierungen der iMOVE Kontaktstellen fänden im Allgemeinen durch eine regelmäßige Berichterstattung und einen regelmäßigen Austausch statt. Ein zahlenmäßiger Vergleich von Zielbeschreibung und Zielabgleich/Soll-Ist-Vergleich,

²⁹ § 6 BHO.

³⁰ § 7 BHO.

als Indikator hierfür z. B. Anzahl von Geschäftsabschlüssen zwischen deutschen Anbietern von Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen (kurz: Bildungsanbietern) und Partnern in den Ländern der iMOVE Kontaktstellen, sei nicht möglich, da hierzu keine Daten vorlägen. Aufgabe der iMOVE vor-Ort-Kontaktstellen sei die Unterstützung beim „Matchmaking“ zwischen ausländischen Partnern/potenziellen Auftraggebern und deutschen Bildungsanbietern sowie bei der Vermittlung deutscher Bildungsanbieter auf Gesuche/Bedarfe der ausländischen Partner. Es würden seitens der Bildungsanbieter allerdings keine Angaben zu getätigten Geschäftsabschlüssen oder Exporten von Dienstleistungen gemacht, die Bildungsanbieter könnten hierzu nicht verpflichtet werden (Geschäftsgeheimnis).

Das BMBF diskutiere mit iMOVE regelmäßig die Zweckmäßigkeit der Vor-Ort-Strukturen/iMOVE-Kontaktstellen unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten und Veränderung der Rahmenbedingungen. So habe das BMBF u. a. in 2020 entschieden, dass die iMOVE-Kontaktstelle Iran wegen veränderter Rahmenbedingungen und folglich -anders als ursprünglich erwartet- wenig anzunehmendem Marktpotenzial für deutsche Bildungsanbieter, geschlossen werden solle. Es habe iMOVE angewiesen, die Schritte hierfür zu veranlassen. Hinsichtlich der iMOVE-Kontaktstelle Indien habe das BMBF entschieden, dass es zweckmäßig sei, diese durch Neuvergabe mittels eines offenen Verfahrens zu verlängern. Es habe iMOVE aber im Zuge der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen angewiesen, die Personalkostenschätzung um rund 15 % zu verringern. Die Einrichtung von weiteren Vor-Ort-Strukturen sei derzeit nicht geplant und absehbar auch nicht zu erwarten. Falls es zukünftig zu Überlegungen zur Errichtung von weiteren Vor-Ort-Strukturen kommen sollte, würden sorgfältige Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsanalysen unternommen.

5.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF Maßnahmen ergriffen hat, um die Vor-Ort-Strukturen zu überprüfen. Des Weiteren ist es unseren Empfehlungen gefolgt. Dieser Punkt ist somit abgeschlossen.

6 Rechts- und Fachaufsicht/Evaluierung der iMOVE Integration

6.1 Rechts- und Fachaufsicht

6.1.1 Sachverhalt

(1) BMBF und BIBB haben am 18. November 2011 eine Vereinbarung über die Fortführung der Arbeitsstelle iMOVE geschlossen. Daraus geht hervor, dass BMBF und BIBB „im Rahmen ihrer Möglichkeiten die erforderlichen Beiträge leisten, um die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes innerhalb der nächsten Jahre umzusetzen“. Dazu sahen die Beteiligten einen Projektplan vor. Weiterhin vereinbarten sie, dass die Arbeitsstelle iMOVE dem Präsidenten des BIBB unmittelbar unterstellt ist. Dem BMBF obliegt auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes (BBiG)³¹ die Rechts- und Fachaufsicht über das BIBB.

(2) iMOVE gab dazu an, dass die fachliche Aufsicht des BMBF durch folgende Maßnahmen sichergestellt werde:

- Abstimmung und Freigabe der iMOVE-Jahresplanung mit dem BMBF,
- monatliche Abstimmungsgespräche zwischen iMOVE und BMBF,
- Teilnahme des BMBF an iMOVE-Veranstaltungen mit Qualitätsprüfungen, hier übernimmt das BMBF auch u. U. die Begrüßung und/oder Einführung,
- Schirmherrschaft, fachliche Aufsicht und politische Begleitung des BMBF bei Veranstaltungen, die internationale Beteiligung auf Ministerebene vorsehen,
- iMOVE Publikationen werden vor der Veröffentlichung vom zuständigen Referat des BMBF freigegeben.

(2) Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme zu unserer Prüfungsmitteilung des Jahres 2011 mit, „das Instrument der Arbeitsplanungen im weiteren Dialog mit iMOVE noch weiter verfeinern zu wollen“³².

Es hinterfragte in den Folgejahren fachlich nicht, ob und wie iMOVE seine Jahresplanungen realisierte. In der iMOVE Jahresplanung des jeweiligen Folgejahres wurden lediglich die „Highlights“ des Vorjahres nochmals erwähnt, dazu jedoch keine Ergebnisse oder Auswirkungen genannt. Aus den vorgelegten

³¹ § 100 BBiG.

³² BMBF, Schreiben vom 12. Dezember 2011, Gz.: 222-90306, Seite 5.

Unterlagen ist nicht erkennbar, dass sich das BMBF inhaltlich mit den Ergebnissen aus den Jahresplanungen auseinandergesetzt hatte.

Über die monatlichen Abstimmungsgespräche zwischen dem BMBF und iMOVE lagen uns nur vereinzelt Protokolle vor. Nachfragen im Referat ergaben, dass diese Abstimmungen überwiegend mündlich stattfanden und bei weiteren Fragestellungen dazu E-Mails ausgetauscht wurden. Den vorgelegten Ergebnisprotokollen konnten wir dazu nur teilweise konkrete Aussagen entnehmen. Sie wurden zudem nicht durchgängig geführt.

Es fanden sich in den Erhebungsunterlagen auch keine Hinweise zu den „Qualitätsprüfungen“, die uns als fachaufsichtliche Tätigkeit des BMBF bei seiner Teilnahme an iMOVE-Veranstaltungen genannt wurden.

(3) Bei der Freigabe von iMOVE-Publikationen fiel dem BMBF beispielsweise nicht auf, dass die im Jahr 2018 veröffentlichte Marktstudie Indien³³ fehlerhaft und stellenweise veraltet war.

6.1.2 Würdigung

(1) BMBF und BIBB setzten unsere Empfehlungen aus dem Jahr 2011 nur teilweise um.

Die Jahresplanung allein erscheint in dieser Form nicht als geeignetes Instrument, um die Rechts- und Zweckmäßigkeit der Fachaufsicht sicherzustellen. Die Fachaufsicht erfordert hier ein aktives und dokumentiertes Handeln.

(2) Das BMBF hätte vor der Freigabe einer iMOVE-Publikation (Beispiel Marktstudie Indien) prüfen müssen, ob diese mängelfrei ist. Fehler hätten in Absprache mit der iMOVE Redaktion vor der Veröffentlichung beseitigt werden müssen.

(3) Die Fachaufsicht hätte nach unseren Prüfungsergebnissen des Jahres 2011 auch Einfluss darauf nehmen müssen, dass iMOVE keine weiteren zusätzlichen Berateraufträge ohne Ausschreibung vergibt.

(4) Insgesamt stellten wir Mängel in der Fachaufsicht und eine unzureichende Dokumentation der fachaufsichtlichen Tätigkeiten fest.

³³ Siehe auch Tz. 4.3.

6.1.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, seine Fachaufsicht aktiv auszuüben und Veränderungsprozesse zu begleiten. Fachaufsichtliche Maßnahmen sind nachvollziehbar und ordnungsgemäß zu dokumentieren. Dies gilt auch für mündliche Besprechungen oder Veranstaltungen. Publikationen sind vor einer Veröffentlichung umfassend zu prüfen.

6.1.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme angegeben, seine Fachaufsicht u. a. durch Maßnahmen wie regelmäßige Abstimmungsgespräche, Teilnahme des BMBF an iMOVE-Veranstaltungen und Einzelabsprachen wahrzunehmen. Diese Maßnahmen seien in der Vergangenheit nicht immer hinreichend dokumentiert worden. Seit Herbst 2019 führe es etwa alle sechs Wochen Koordinierungsgespräche (Jour fixe) mit iMOVE. Deren Ergebnisse würden verschriftlicht und in ELVA veraktet. Publikationen von iMOVE prüfe das BMBF sorgfältig. Auch Vergabeprozesse begleite es verstärkt.

6.1.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF hat Maßnahmen ergriffen, um unseren Empfehlungen zu folgen. Wir sehen, dass das BMBF die Koordinierungsgespräche mit iMOVE verstärkt hat und die Ergebnisse seiner Fachaufsicht dokumentiert. Ebenso hat das BMBF unserer Empfehlung entsprochen, iMOVE Publikationen sorgfältig zu prüfen und Vergabeprozesse verstärkt zu begleiten. Diese Empfehlung ist damit erledigt.

6.2 Fehlende Evaluierung der iMOVE Integration in das BIBB

6.2.1 Sachverhalt

Wir hatten in unserer Prüfung des Jahres 2011 eine Evaluierung im Sinne einer Erfolgskontrolle gemäß VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO (Evaluierung) der iMOVE Integration in das BIBB gefordert. Gemeinsam mit dem BIBB sollte das BMBF die Ergebnisse der bisherigen Tätigkeit überprüfen und daraus ein Konzept für einen „Neustart“ von iMOVE entwickeln. Eine Besprechungsunterlage³⁴ zur Jahresplanung 2013 enthielt einen Hinweis auf eine Überlegung zu einer externen

³⁴ Excel-Tabelle zur Jahresplanung 2013 von iMOVE. Besprechungsunterlage vom 11. Januar 2013.

Evaluierung von iMOVE. Deren Finanzierung sollte am 11. Januar 2013 zwischen iMOVE und dem BMBF besprochen werden.

Wir fanden während unserer Kontrollprüfung keine Unterlagen zu einer solchen Evaluierung vor. Nachfragen im zuständigen Referat des BMBF und bei iMOVE ergaben, dass es bisher keine Evaluierung gab.

6.2.2 Würdigung

Das BMBF ist unserer Forderung nach einer Evaluierung bisher nicht nachgekommen. Es hat nicht erkannt, dass die Probleme von iMOVE im administrativen Bereich immer noch nicht gelöst sind. Es hat nicht untersucht, ob die Integration von iMOVE in das BIBB in seinem Sinne erfolgversprechend war.

6.2.3 Empfehlung

Das BMBF sollte die fehlende Evaluierung nachholen. Sie sollte dazu dienen, gemeinsam mit dem BIBB und iMOVE die weiterhin vorhandenen Problemfelder im administrativen Bereich zu lösen und die Aufgaben von iMOVE weiter zu präzisieren.

6.2.4 Stellungnahme

Der Bundesrechnungshof habe in seinem Prüfbericht 2011 zwar die Evaluierung der Arbeitsergebnisse von iMOVE gefordert, nenne in diesem Zusammenhang aber nicht explizit eine Erfolgskontrolle im Sinne von VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO.

Eine Evaluierung von iMOVE im Sinne einer solchen Erfolgskontrolle bzw. Wirkungsmessung sei weiterhin nicht möglich, wie auch die Stellungnahme des BMBF auf die Prüfungsmitteilung des BRH in 2011 darlege. Es lägen keine Daten zu Geschäftsabschlüssen zwischen Bildungsanbietern („Kunden“ von iMOVE) und ausländischen Partnern vor. Wie auch unter der Stellungnahme zu 5.1 (5) zur Evaluierung der Iran Kontaktstelle dargelegt, erhalte iMOVE von den Bildungsanbietern keine Angaben zu getätigten Geschäftsabschlüssen oder Exportumsatzsteigerungen in Folge von iMOVE Aktivitäten wie z. B. Veranstaltungen, Publikationen oder Vermittlungsaktivitäten seitens der iMOVE Kontaktstellen im Ausland. Die Bildungsanbieter könnten dazu nicht verpflichtet werden (Geschäftsgeheimnis).

Die Durchführung gesetzlicher Aufgaben, wie im konkreten Fall von iMOVE als gesetzliche Weisungsaufgabe seit Integration in das BIBB, unterliege der Fachaufsicht. Eine fortlaufende Evaluation erfolge durch die intensivierte Fachaufsicht im Rahmen von z. B. regelmäßigen Jour fixes und regelmäßigen Überprüfungen und ggf. Nachsteuerungen hinsichtlich der iMOVE Aktivitäten und administrativen Prozessen. Als Ergebnis dieses fortlaufenden Verfahrens würde wie bereits dargelegt das Iran-Büro von iMOVE der Schließung zugeführt und die Präsenz in Indien reduziert. Etwaige Problemfelder und Handlungsnotwendigkeiten würden dadurch unmittelbar adressiert.

6.2.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme geht nur teilweise auf unsere Würdigung und Empfehlung ein. Wir hatten in erster Linie eine Evaluierung der Integration von iMOVE in das BIBB gefordert. Wir bleiben weiterhin bei unserer Einschätzung, dass eine solche Evaluierung erforderlich ist, um die bestehenden administrativen Mängel zu beseitigen und die Aufgaben von iMOVE weiter zu präzisieren. Wir begrüßen dabei ausdrücklich die Intensivierung der Fachaufsicht durch das BMBF.

6.3 Fehlende Weisungen des BMBF zu iMOVE

6.3.1 Sachverhalt

Als bundesunmittelbare Einrichtung wird das BIBB aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert. Nach dem BBiG führt das BIBB seine Aufgaben im Rahmen der Bildungspolitik der Bundesregierung durch. Es hat die sonstigen Aufgaben, nach Weisung des BMBF u. a. an der internationalen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung mitzuwirken³⁵. Dazu gehört als Daueraufgabe auch der Arbeitsbereich iMOVE seit seiner Integration in das BIBB³⁶.

Die Aufgaben von iMOVE haben BMBF und BIBB seither nicht konkretisiert. Die Mitwirkungspflicht ist unbestimmt. Nach der Vereinbarung zur Fortführung von iMOVE im Jahr 2011 haben BMBF und BIBB keine weiteren Vereinbarungen über den Arbeitsbereich iMOVE getroffen. Zielbeschreibung und Zielerreichung sind nicht definiert.

³⁵ § 90 Absatz 3 Nr. 1 Buchstabe e BBiG (iMOVE als Daueraufgabe).

³⁶ Zuvor § 90 Absatz 3 Nr. 1 Buchstabe f BBiG (iMOVE als zeitlich befristetes Projekt).

6.3.2 Würdigung

Das BMBF hat es bisher versäumt, mit dem BIBB schriftlich ergänzende Weisungen zu den Aufgaben von iMOVE zu schließen. Dies ist jedoch im Sinne einer strategischen Planung sinnvoll. Ergänzende Weisungen würden sowohl Aufgabensicherheit schaffen als auch die Finanzplanung erleichtern und die Fachaufsicht unterstützen. Denn das BMBF trägt auch die Verpflichtung für die finanziellen und fachlichen Entwicklungen.

6.3.3 Empfehlung

Das BMBF sollte mit dem BIBB schriftlich ergänzende Weisungen über die Tätigkeiten des Arbeitsbereichs iMOVE abschließen. Darin sollte das BMBF genau definieren, was es von iMOVE erwartet und braucht bzw. welche Aufgaben iMOVE in welchen Zeiträumen übernehmen soll.

6.3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die derzeitige Verwaltungsvereinbarung („Vereinbarung über die Fortführung der Arbeitsstelle iMOVE im Bundesinstitut für Berufsbildung“) vom 18. November 2011 datiert. Es erscheine ihm zweckmäßig, die Verwaltungsvereinbarung mittelfristig zu überarbeiten. BMBF und BIBB strebten daher den zeitnahen Abschluss einer neuen Verwaltungsvereinbarung an, welche die Aufgaben des Arbeitsbereichs iMOVE, seine Mitwirkungspflicht an der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit des BMBF, die praktizierte Form der Zusammenarbeit zwischen BMBF und iMOVE sowie die fachaufsichtlichen Tätigkeiten des BMBF konkretisiere.

6.3.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen den geplanten Abschluss einer neuen Verwaltungsvereinbarung mit den vom BMBF genannten Inhalten zur Kenntnis. Wir bitten das BMBF, uns anschließend über das Ergebnis zu unterrichten. Im Übrigen schließen wir diesen Punkt ab.

7 Abschließende Bewertung und weiterer Verfahrensgang

(1) Die Stellungnahme gibt in verschiedenen Punkten die Einschätzung der Erhebungsstellen BIBB und iMOVE wieder. Diese gingen nur in Teilen auf unsere Würdigungen und Empfehlungen ein. Bei diesen Punkten ist nur an wenigen Stellen ersichtlich, dass sich das BMBF inhaltlich damit auseinandergesetzt hat. Dabei sollte es im Interesse des BMBF liegen, sich einen eigenen Eindruck zu verschaffen. Das BMBF ist die geprüfte Stelle. Es hat uns gegenüber eine Stellungnahme zu der gesamten Prüfungsmitteilung abzugeben und kann sich nicht durch Schilderungen von BIBB und iMOVE freizeichnen. Es muss vielmehr seiner Gesamtverantwortung gerecht werden. Das BMBF ist nicht nur geprüfte Stelle sondern auch Fachaufsicht. Angesichts dieser Doppelrolle erwarten wir, dass es sich künftig erkennbar auch mit den Ergebnissen aus den Erhebungsstellen auseinandersetzt. Erkennbare Defizite hat es mit den Erhebungsstellen zu klären und sie zu deren Beseitigung anzuhalten. Hierüber hat es uns in seiner Stellungnahme zu berichten. Wir hätten es begrüßt, wenn das BMBF in seiner Stellungnahme stärker auf unsere Würdigungen und Empfehlungen eingegangen wäre.

(2) Wir schließen die Prüfung ab. Wir behalten uns vor, die Prüfungsfeststellungen in unsere Berichterstattung an das Parlament aufzunehmen. Zu den nicht erledigten Empfehlungen werden wir zu gegebener Zeit ein Nachfrageverfahren durchführen. Nachfragen werden wir an die geprüfte Stelle, also das BMBF, richten. Im Vorfeld erwarten wir vom BMBF, dass es auf die betreffenden Stellen einwirkt, damit sie die offenen Empfehlungen umsetzen. Hinsichtlich der das BMBF selbst betreffenden Empfehlungen erwarten wir, dass es tätig wird. Das Gleiche erwarten wir hinsichtlich unserer neuen Empfehlungen und Hinweise in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung. Auch hierzu werden wir zu gegebener Zeit ein Nachfrageverfahren durchführen.