



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

Nationales Stipendienprogramm (Deutschlandstipendium)

Kapitel 3002 Titelgruppe 10 Titel 681 12 des Bundeshaushaltsplans

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

Gz.: III 2 - 0002012

2. Mai 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	8
2	Deutschlandstipendium	9
2.1	Rechtsgrundlagen	9
2.2	Mittelgeber für das Deutschlandstipendium	9
2.3	Abwicklung durch die Hochschulen	10
2.4	Finanzvolumen	10
2.5	Auswahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten	11
2.6	Bundesstatistik	12
3	Erfolgskontrolle des Deutschlandstipendiums	12
3.1	Grundlagen	12
3.2	Sachverhalt	14
3.2.1	Ziele des Deutschlandstipendiums	14
3.2.2	Zahlenmäßige Entwicklung des Deutschlandstipendiums	15
3.2.3	Erfolgskontrolle	17
3.3	Vorläufige Würdigung	20
3.4	Empfehlung	21
3.5	Stellungnahme	21
3.6	Nachträglicher Sachverhalt	23
3.7	Abschließende Würdigung	23
3.8	Abschließende Empfehlung	24
4	Servicezentrum Deutschlandstipendium beim Stifterverband	25
4.1	Sachverhalt	25

4.2	Vorläufige Würdigung	27
4.3	Empfehlung	27
4.4	Stellungnahme	28
4.5	Abschließende Würdigung	29
4.6	Abschließende Empfehlung	31

Abkürzungsverzeichnis

B

BAföG *Bundesausbildungsförderungsgesetz*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BWV *Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

D

Destatis *Statistisches Bundesamt*

Deutschlandstipendium *Nationales Stipendienprogramm (Deutschlandstipendium)*

S

Servicezentrum *Servicezentrum Deutschlandstipendium*

Stifterverband *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V.*

StipG *Stipendienprogramm-Gesetz*

StipHV *Stipendienprogramm-Verordnung*

StipV *Stipendienprogramm-Verordnung*

V

VV *Verwaltungsvorschrift*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierte nationale Stipendienprogramm (Deutschlandstipendium) geprüft. Mit dem Deutschlandstipendium fördert das BMBF seit dem Jahr 2011 Studierende sowie Studienanfängerinnen und Studienanfänger. Ziel des Deutschlandstipendiums ist es, die Studienbedingungen und die Studienfinanzierung zu verbessern und dadurch mehr Begabte für ein Studium zu mobilisieren. Auch soll es die nur schwach ausgeprägte Stipendienkultur in Deutschland deutlich verbessern. Das einkommensunabhängige Stipendium von monatlich 300 Euro wird hälftig vom BMBF und von privaten Mittelgebern wie z. B. Unternehmen finanziert. Der Bundesrechnungshof hat das Deutschlandstipendium bereits in den Jahren von 2011 bis 2013 begleitend geprüft. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat zu einem Bericht des BMBF an die Bundesregierung zu Evaluation und Begleitforschung des Deutschlandstipendiums im Jahr 2016 Stellung genommen.

Aufgrund der bereits damals festgestellten Mängel hat der Bundesrechnungshof das Deutschlandstipendium erneut geprüft. Die Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Stellungnahme des BMBF und stellt das Prüfungsergebnis abschließend fest:

- 0.1 Bereits mit seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2014 hatte der Bundesrechnungshof eine fundierte, auch begleitende Erfolgskontrolle für das Deutschlandstipendium angemahnt. In seiner Stellungnahme zum Bericht des BMBF an die Bundesregierung wies der BWV darauf hin, dass Evaluation und Begleitforschung keine ausreichenden Erkenntnisse über Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit des Deutschlandstipendiums liefern. Seitdem hat das BMBF daraus keinen Handlungsbedarf abgeleitet. Die Stipendienzahlen des Deutschlandstipendiums stagnieren auf niedrigem Niveau. Die gesetzlich verankerte Höchstgrenze von 8 % in Bezug auf alle Studierende einer Hochschule soll schrittweise erreicht werden. Seit 1. August 2013 gelten 1,5 % der Studierenden einer Hochschule als Höchstgrenze. Jedoch wurde auch diese im Jahr 2022 mit 1,04 % nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMBF auch sieben Jahre nach der BWV-Stellungnahme keine Erfolgskontrolle durchgeführt hat. Bei den stagnierenden Stipendienzahlen hat der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass eine nun geplante Evaluation dem Deutschlandstipendium die erfolgreiche Zielerreichung attestieren wird. Er hat die Beendigung des Förderprogramms empfohlen.

Das BMBF hat eingeräumt, dass die festgelegte Höchstgrenze von 8 % an Stipendiatinnen und Stipendiaten zu ambitioniert gewesen sei. Das Programm entfalte jedoch mit jährlich 30 000 geförderten Stipendiatinnen und Stipendiaten und 9 000 privaten Fördernden eine klar sichtbare Wirkung. Nach Aufforderung durch den Bundesrechnungshof hat das BMBF den Entwurf einer Leistungsbeschreibung für eine umfangreiche auf drei Jahre angelegte Evaluation des Stipendienprogramms vorgelegt. Dabei

soll erstmals auf die zentralen Aspekte einer Erfolgskontrolle wie Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle eingegangen werden.

Die vergebenen Stipendien und eingeworbenen privaten Mittel sind zwar eine Wirkung des Programms. Sie belegen aber nicht, dass damit die mit dem Programm beabsichtigten Wirkungen erreicht werden. Die bisher erreichten und im Vergleich zum ursprünglichen Ziel geringen Stipendienzahlen legen nahe, dass diese mit dem Stipendienprogramm in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht erreicht werden können. Aufgrund dieser Sachlage muss das BMBF die von der Bundeshaushaltsordnung geforderte Erfolgskontrolle in einem zeitlich und sachlich angemessenen Umfang gestalten. Ein Ergebnis sollte spätestens nach einem Jahr vorliegen. Dann muss sachgerecht sowie ergebnisoffen über eine Fortführung, eine Einstellung oder gegebenenfalls eine Neugestaltung des Deutschlandstipendiums entschieden werden. Sollte die Evaluation den Erfolg des Deutschlandstipendiums nicht belegen können, muss das Stipendienprogramm beendet werden. (Tz. 3)

- 0.2 Für die Durchführung des Deutschlandstipendiums lässt sich das BMBF seit dem Jahr 2010 vom eigens dafür eingerichteten Servicezentrum Deutschlandstipendium (Servicezentrum) beim Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. (Stifterverband) unterstützen. Das Servicezentrum übernimmt Aufgaben wie z. B. Beratung, Vernetzung und den Aufbau von Kommunikationsplattformen. Darüber hinaus übernimmt es aber auch die gleichen Tätigkeiten, die auch die Hochschulen übernehmen und die dafür vom BMBF ebenfalls eine Kompensation erhalten.

Das Servicezentrum erhält Mittel für seine Tätigkeit im Wege der Projektförderung. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Blick auf den Einsatz einer solchen Einrichtung oder eine genaue Festlegung der Aufgaben hat das BMBF nicht vorgenommen. Es hat auch nicht den Einsatz eines anderen Anbieters in Erwägung gezogen. Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMBF keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt und nicht die Beauftragung des Servicezentrums anstatt der Projektförderung in Erwägung gezogen hat. Eine Aufgabenabgrenzung zu den Hochschulen habe nicht stattgefunden.

Das BMBF hat angemerkt, dass es sich hier wegen des Eigenanteils des Stifterverbandes eindeutig um eine Projektförderung handele. Eine Vergabe als Auftrag sei demgegenüber unwirtschaftlich, weil das Servicezentrum dann nach Vollkosten abrechnen würde. In Abgrenzung zu den Hochschulen würde das Servicezentrum bundesweit übergreifend interessierte (potenzielle) Fördernde und die Programmverantwortlichen für das Deutschlandstipendium an den Hochschulen adressieren.

Der Bundesrechnungshof sieht, dass die Abgrenzung zwischen Zuwendung und Auftrag im Einzelfall schwierig sein kann. Für eine Zuwendung spricht vorliegend zwar der Eigenanteil, den der Stifterverband aufbringt. Unter Berücksichtigung der Interessenlage aus Sicht des Bundes hat das BMBF jedoch ein Interesse an der Erbringung von bestimmten Leistungen, nämlich programmunterstützenden Begleitmaßnahmen, um den Erfolg des Programms zu befördern. Dass ein Auftragsverhältnis

unwirtschaftlich sein sollte, ist nicht belegt. Das BMBF hat auch nicht andere Anbieter wie z.B. Projektträger für die Übernahme der Aufgaben des Servicezentrums in Erwägung gezogen. Darüber hinaus überzeugen die Ausführungen zur Abgrenzung der Aufgaben von Hochschulen und Servicezentrum nicht, da beide potenzielle Fördernde adressieren. Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Zugrundelegung aller Aspekte durchzuführen. (Tz. 4)

1 Vorbemerkung

Das Nationale Stipendienprogramm (Deutschlandstipendium) fördert seit dem Sommersemester 2011 Studierende sowie Studienanfängerinnen und Studienanfänger. Ziel des Deutschlandstipendiums ist es, die Studienbedingungen und die Studienfinanzierung zu verbessern und dadurch mehr Begabte für ein Studium zu mobilisieren.¹ Auch soll es die nur schwach ausgeprägte Stipendienkultur in Deutschland deutlich verbessern.² Der Anteil aller Studierenden mit Stipendium soll mittelfristig von zuvor 2 auf 10 % erhöht werden. Dabei soll das Deutschlandstipendium höchstens 8 % aller Studierenden einer Hochschule zugutekommen. Zudem soll es neue Anreize für die Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss eines Hochschulstudiums schaffen und die Studierenden finanziell sowie durch Anerkennung ihrer Leistung und Persönlichkeit unterstützen. Auch sollen in der Begabtenförderung bisher unterrepräsentierte Gruppen wie Studierende mit Migrationshintergrund oder bildungsfernem familiären Hintergrund stärker einbezogen werden.

Stipendiatinnen und Stipendiaten mit Deutschlandstipendium erhalten einkommensunabhängig einen Betrag von 300 Euro monatlich. Der Bewilligungszeitraum soll mindestens zwei Semester betragen. Die Höchstförderdauer ergibt sich aus der Regelstudienzeit des jeweiligen Studiengangs.

Wir hatten das Deutschlandstipendium bereits in den Jahren 2011 bis 2013 begleitend geprüft.³ Schwerpunkte waren dabei Erfolg und Kosten des Programms, die Darstellung der Ausgaben im Bundeshaushalt, die Finanzplanung des BMBF, Fragen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen sowie die administrative Abwicklung durch Bund und Länder. Ziel war es, Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit frühzeitig zu bewerten, um gegebenenfalls Schwachstellen aufzuzeigen und Hinweise für eine Anpassung zu geben.

Seit der Abschließenden Prüfungsmitteilung zum Deutschlandstipendium vom 7. August 2014 sind mehr als neun Jahre vergangen. Die Stellungnahme des BWV zu den Ergebnissen einer Evaluation und einer Begleitforschung vom 26. Februar 2016 liegt mehr als sieben Jahre zurück. Vor diesem Hintergrund haben wir anlässlich der erneuten Prüfung die weitere Entwicklung des Deutschlandstipendiums seit dem Jahr 2016 besonders untersucht. Themen waren die Umsetzung der damaligen Zusagen des BMBF sowie andere, bislang nicht betrachtete Aspekte des Deutschlandstipendiums.

Bei der vorliegenden Prüfungsmitteilung haben wir uns auf die zwei wesentlichen Aspekte unserer Feststellungen beschränkt.

¹ Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms, Bundestagsdrucksache 17/1552 vom 4. Mai 2010, S. 1.

² Größte öffentlich finanzierte Stipendienggeber sind die dreizehn Begabtenförderungswerke. Sie erhalten für die Stipendienvergabe vom BMBF im Jahr 2023 insgesamt rund 343 Mio. Euro, Kapitel 3002 Titelgruppe 10 Titel 681 10 (Zuschüsse an Begabtenförderungswerke).

³ Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMBF über die Prüfung des Nationalen Stipendienprogramms (Deutschlandstipendium) vom 7. August 2014, Gz.: VI 1 - 2011 - 0599.

2 Deutschlandstipendium

2.1 Rechtsgrundlagen

Rechtliche Grundlagen für das Deutschlandstipendium sind seit dem Jahr 2010:

- das „Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG⁴)“, welches die Grundlagen für das Deutschlandstipendium festlegt,
- die „Verordnung zur Durchführung des Stipendienprogramm-Gesetzes (Stipendienprogramm-Verordnung – StipV⁵)“, welche Einzelheiten zur Umsetzung des Gesetzes regelt, sowie
- seit dem Jahr 2011 die „Verordnung über die Erreichung der Höchstgrenze nach dem Stipendienprogrammgesetz (Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung – StipHV⁶)“. Gemäß § 11 Absatz 4 StipG können höchstens 8 % der Studierenden einer Hochschule ein Stipendium nach dem StipG erhalten. Diese Höchstgrenze soll schrittweise erreicht werden. Die StipHV regelt die Einzelheiten hierzu. Seit 1. August 2013 ist eine Höchstgrenze von 1,5 % festgelegt.

2.2 Mittelgeber für das Deutschlandstipendium

Das Deutschlandstipendium setzt sich aus einem privaten und einem öffentlichen Anteil zusammen.⁷ Staatliche und staatlich anerkannte Hochschulen⁸ in Deutschland dürfen es vergeben und müssen dafür zunächst private Mittelgeber – beispielsweise Wirtschaftsunternehmen, Stiftungen oder Privatpersonen – gewinnen. Diese übernehmen den privaten Anteil von 150 Euro monatlich. Der Bund stockt die eingeworbenen Stipendienmittel um den öffentlichen Anteil von 150 Euro auf.⁹

Das BMBF weist den Ländern die Stipendienmittel zu. Die Länder verteilen die Mittel auf die Hochschulen.

⁴ StipG vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 957), zuletzt geändert durch Artikel 74 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626).

⁵ StipV vom 20. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2197), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 29. November 2011 (BGBl. I S. 2450).

⁶ StipHV vom 29. November 2011 (BGBl. I S. 2450), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 29. Juni 2015 (BGBl. I S. 1167).

⁷ § 11 Absatz 1 StipG.

⁸ Ausnahme sind hier die Hochschulen in Trägerschaft des Bundes (§ 1 Absatz 1 StipG).

⁹ § 11 Absatz 2 StipG.

2.3 Abwicklung durch die Hochschulen

Die Hochschulen nehmen die zentrale Rolle beim Deutschlandstipendium ein. Im StipG ist festgelegt, dass die Hochschulen dabei Organisation und Abwicklung vollständig als Beliehene übernehmen.¹⁰ Sie werben die privaten Mittel ein und erhalten als Kompensation für den damit verbundenen Aufwand eine erfolgsunabhängige Akquisekostenpauschale. Diese beträgt 7 % der privaten Mittel, die zur Erreichung der in der StipHV festgelegten Höchstgrenze je Hochschule höchstens eingeworben werden können. Zudem gestalten die Hochschulen individuell die Bewerbungs- und Auswahlverfahren. Sie zahlen die Stipendien auch aus. Darüber hinaus sollen sie die Stipendiatinnen und Stipendiaten betreuen und mindestens einmal jährlich prüfen, ob deren Begabung und Leistung eine Fortsetzung des Stipendiums rechtfertigen.¹¹ Sie unterstehen der Aufsicht der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde.¹²

2.4 Finanzvolumen

Die Mittel zur Umsetzung des Deutschlandstipendiums werden im Haushaltsplan im Einzelplan 30, Kapitel 30 02, Titelgruppe 10, Titel 681 12 veranschlagt und teilten sich in den vergangenen Jahren wie folgt auf (vgl. Tabelle 1).

¹⁰ § 2 StipG.

¹¹ § 3 StipV.

¹² § 2 Absatz 4 StipG.

Tabelle 1

Entwicklung der Haushaltsansätze für das Deutschlandstipendium

Jahr	Deutschlandstipendium	Anteil Stipendienmittel	Anteil Akquisekostenpauschale	Anteil programmunterstützende Maßnahmen	Deutschlandstipendium
	Soll	Soll	Soll	Soll	Ist
	<i>in Tsd. Euro</i>				
2016	48 000	41 000	5 000	2 000	32 690
2017	51 000	43 800	5 200	2 000	32 062
2018	51 000	43 800	5 200	2 000	33 819
2019	37 000	30 500	4 500	2 000	34 710
2020	38 000	31 300	4 700	2 000	34 436
2021	39 000	32 200	4 800	2 000	35 792
2022	40 000	33 800	4 900	1 300	36 822
2023	40 000	34 000	4 800	1 200	

Quelle: Bundeshaushaltsplan der Jahre 2016 bis 2023 – Einzelplan 30; Haushaltsrechnung des Bundes 2022 – Band II – Einzelplan 30.

2.5 Auswahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten

Für ein Deutschlandstipendium kann sich bewerben, „wer vor der Aufnahme des Studiums an der jeweiligen Hochschule steht oder bereits dort immatrikuliert ist“.¹³ Nicht förderfähig sind Studierende, die eine Verwaltungsfachhochschule besuchen, sofern sie als Beschäftigte im öffentlichen Dienst Anwärterbezüge oder ähnliche Leistungen aus öffentlichen Mitteln erhalten.¹⁴

Die Hochschulen sollen neben dem Leistungskriterium bei der Stipendienvergabe auch weitere Lebensumstände der Bewerberinnen und Bewerber wie z. B. gesellschaftliches Engagement, berücksichtigen.¹⁵ Sie sollen diese Kriterien in ihren Auswahlverfahren nach eigenem Ermessen gewichten.¹⁶ Hierzu geben sie sich eigene Richtlinien.

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

¹³ § 2 Absatz 1 StipG.

¹⁴ § 1 Absatz 2 StipG.

¹⁵ § 3 StipG.

¹⁶ § 2 StipV.

Stipendien können zweckgebunden werden.¹⁷ Eine Einflussnahme der privaten Mittelgeber auf die Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern ist nicht zulässig.¹⁸ Die Hochschulen können jedoch Vertretungen der privaten Mittelgeber mit beratender Funktion in Auswahlgremien berufen.¹⁹

Das Stipendium steht den Stipendiatinnen und Stipendiaten unabhängig vom Einkommen zu. Es kann ohne Anrechnung neben Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) vergeben werden. Die Stipendienvergabe ist an die jeweilige Hochschule gebunden. Bei einem Wechsel der Hochschule wird das Stipendium entsprechend der bisherigen Bewilligung ein Semester lang fortgezahlt.²⁰

2.6 Bundesstatistik

Über die Förderung nach dem StipG wird eine Bundesstatistik geführt.²¹ Sie erfasst jährlich folgende Erhebungsmerkmale:

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

3 Erfolgskontrolle des Deutschlandstipendiums

3.1 Grundlagen

In § 15 StipG ist eine Evaluierung des Deutschlandstipendiums vorgesehen. Demnach muss die Bundesregierung nach Ablauf von vier Jahren prüfen, ob an allen Hochschulstandorten ausreichend private Mittel eingeworben werden können oder ob Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen sind. Über das Ergebnis ist dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu berichten.

¹⁷ § 11 Absatz 3 und 4 StipG.

¹⁸ § 2 Absatz 2 Nummer 3 Satz 1 StipG.

¹⁹ § 2 Absatz 2 Nummer 3 Satz 2 StipG.

²⁰ § 6 Absatz 3 StipG.

²¹ § 13 StipG.

Das Haushaltsrecht des Bundes sieht zudem vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.²² Hierzu zählen auch Gesetze mit finanziellen Auswirkungen.

Die Erfolgskontrolle ist eine Form der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, welche in der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO definiert ist. Demnach stellt sie ein systematisches Prüfungsverfahren dar, mit dem während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung festgestellt werden soll:

- ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden,
- ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und
- ob sie wirtschaftlich war.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken sind begleitende Erfolgskontrollen zu erstellen. Sie sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten durchzuführen oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind.

Grundlegende Voraussetzung für eine systematische Erfolgskontrolle ist die dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase. Gemäß VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO muss diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Aussagen zu folgenden Punkten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätenvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme und
- Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle.

Die Erfolgskontrolle selbst umfasst drei Untersuchungsschritte:

- Mit der Zielerreichungskontrolle soll bestimmt werden, in welchem Ausmaß die in der Planung festgelegten Ziele der Maßnahme zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle erreicht worden sind. Gleichzeitig gilt es in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob diese Ziele vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen angepasst werden müssen.
- Bei der Wirkungskontrolle soll festgestellt werden, ob die Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich war. Dazu sind sowohl die direkten als auch die indirekten Wirkungen der Maßnahme auf die zuvor (möglichst in der Planungsphase) definierten Zielgrößen zu untersuchen.

²² § 7 Absatz 2 BHO.

- Die Wirtschaftlichkeitskontrolle baut auf der Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle auf und bezieht zusätzlich den mit der Maßnahme verbundenen Mitteleinsatz ein. Sie bewertet diesen Mitteleinsatz im Vergleich mit den für die Umsetzung der Maßnahme erforderlichen Ressourcen (Vollzugswirtschaftlichkeit) sowie im Hinblick auf das Verhältnis zu den erreichten Zielen (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

3.2 Sachverhalt

3.2.1 Ziele des Deutschlandstipendiums

Maßgebend für die Einführung des Deutschlandstipendiums im Jahr 2011 war für die Bundesregierung die zuvor nur schwach ausgeprägte Stipendienkultur in Deutschland. Ziel war es, den Anteil der Stipendiatinnen und Stipendiaten unter den Studierenden bundesweit mittelfristig von bislang ca. 2 auf 10 % zu erhöhen. Das StipG sieht daher vor, dass 8 % aller Studierenden einer Hochschule ein Deutschlandstipendium erhalten können. Gleichzeitig definiert es die 8 % als Höchstgrenze für das Deutschlandstipendium.²³ Die StipHV regelt dazu die schrittweise Erreichung dieser Höchstgrenze.²⁴ Seit dem 1. August 2013 liegt die gültige Höchstgrenze unverändert bei 1,5 % der Studierenden einer Hochschule, vgl. Tz. 2.1.²⁵

Im Koalitionsvertrag des Jahres 2013 legte die Bundesregierung fest, das Deutschlandstipendium mit der Zielmarke von 2 % der Studierenden in dieser Legislaturperiode fortzuführen.²⁶ Diese Zielmarke wurde im Folgenden nicht weiter thematisiert. Die Koalitionsverträge der Jahre 2018 und 2021 enthielten keine weiteren Zielmarken für das Deutschlandstipendium.

Weitere wesentliche Ziele des Deutschlandstipendiums waren gemäß der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 7. Juni 2010:²⁷

- Mit dem Stipendienprogramm sollen Anreize für die Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss eines Hochschulstudiums geschaffen und so die Studierneigung erhöht werden.
- Begabte Studierende sollen aufgrund ihrer Leistungen in Schule, Studium oder Beruf sowie ihres bisherigen persönlichen Werdegangs durch die Bewilligung eines Stipendiums unterstützt werden.

²³ § 11 Absatz 4 Satz 1 StipG.

²⁴ § 11 Absatz 4 Satz 2 StipG i. V. m. § 1 StipHV.

²⁵ Die Festlegung dieser Höchstgrenze führte auch dazu, dass sich die Akquisekostenpauschale nicht weiter erhöht hat.

²⁶ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD, S. 29 Abschnitt Begabtenförderung.

²⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG), Bundestagsdrucksache 17/1942 vom 7. Juni 2010 i. V. m. Bundestagsdrucksache 17/1552 vom 4. Mai 2010.

- Bislang in der Begabtenförderung unterrepräsentierte Gruppen – Studierende mit einem bildungsfernen familiären Hintergrund oder mit Migrationshintergrund sowie Fachhochschüler sollen stärker in die studentische Spitzenförderung einbezogen werden.
- Die Entwicklung einer Stipendienkultur in Deutschland soll befördert und dabei ein stärkeres Engagement von Wirtschaft und Privaten erreicht werden.
- Letztlich soll das Programm Deutschlands Stellung im internationalen Wettbewerb verbessern und seine Innovationskraft erhöhen.

3.2.2 Zahlenmäßige Entwicklung des Deutschlandstipendiums

Ausgehend von der seit dem Jahr 2013 bestehenden Höchstgrenze von 1,5 % der Studierenden einer Hochschule hätten rein rechnerisch seit dem Jahr 2016 jährlich über 41 000 Studierende ein Deutschlandstipendium erhalten können. Tatsächlich waren es deutlich weniger Stipendiatinnen und Stipendiaten. Der Anteil an allen Studierenden lag stets bei rund 1 %. Die Entwicklung veranschaulicht die Tabelle 2.

Tabelle 2

Übersicht der möglichen und tatsächlichen Stipendiatinnen und Stipendiaten

Jahr	Studierende im Wintersemester des Vorjahres ²⁸	Mögliche Stipendiatinnen und Stipendiaten bei Ausschöpfung der Höchstgrenze von 1,5 % ²⁹	Tatsächliche Stipendiatinnen und Stipendiaten ³⁰	Tatsächlicher Anteil Stipendiatinnen und Stipendiaten an allen Studierenden ³¹
				<i>in %</i>
2016	2 757 799	41 366	25 528	0,926
2017	2 807 010	42 105	25 947	0,924
2018	2 844 978	42 674	27 229	0,957
2019	2 868 222	43 023	28 159	0,982
2020	2 891 049	43 365	28 077	0,971
2021	2 944 145	44 162	28 984	0,984
2022	2 941 915	44 128	30 491	1,036

Quelle: Statistik der Studierenden und Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz – Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023.

²⁸ Statistik der Studenten; Destatis, 2023, Stand: 12. September 2023.

²⁹ Berechnung des Bundesrechnungshofes.

³⁰ Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz; Destatis, 2023, Stand: 12. September 2023.

³¹ Berechnung des Bundesrechnungshofes.

Die in der Tabelle 2 aufgeführten Zahlen zeigen, dass das Deutschlandstipendium die seit dem Jahr 2013 geltende Höchstgrenze von 1,5 % unverändert deutlich unterschreitet.

Der Zuwachs der Anzahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten mit Deutschlandstipendium lag im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr in den Jahren 2016 bis 2022 bei durchschnittlich 3,33 % (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Zuwachs der Stipendiatinnen und Stipendiaten seit 2016

Jahr	Tatsächliche Stipendiatinnen und Stipendiaten ³² im Jahr	Tatsächliche Stipendiatinnen und Stipendiaten ³³ im Vorjahr	Zuwachs im Vergleich zum Vorjahr ³⁴
	<i>Anzahl</i>		<i>in %</i>
2016	25 528	24 276	5,16
2017	25 947	25 528	1,64
2018	27 229	25 947	4,94
2019	28 159	27 229	3,42
2020	28 077	28 159	-0,29
2021	28 984	28 077	3,23
2022	30 491	28 984	5,19

Quelle: Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz – Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023.

Die seit dem Jahr 2013 gültige Höchstgrenze von 1,5 % aller Studierenden einer Hochschule wird in absehbarer Zeit nicht erreicht. Das Deutschlandstipendium lässt seit dem Jahr 2016 nur geringe Zuwächse erkennen. Bei Zugrundelegung der Studierendenzahlen des Wintersemesters des Jahres 2021 und dem durchschnittlichen Wachstum von 3,33 % seit dem Jahr 2016 würde es weitere elf Jahre (bis zum Jahr 2035) dauern, bis die im Jahr 2013 festgelegte Höchstgrenze erstmals überschritten wird.³⁵ Die im StipG festgelegte Höchstgrenze von ursprünglich 8 % aller Studierenden wäre rein rechnerisch sogar erst nach 74 Jahren Laufzeit im Jahr 2085 überschritten.

³² Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz – Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023, Stand: 12. September 2023.

³³ Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz – Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023, Stand: 12. September 2023.

³⁴ Berechnung des Bundesrechnungshofes.

³⁵ § 1 Nummer 2 StipHV.

3.2.3 Erfolgskontrolle

Bereits in unserer Abschließenden Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2014³⁶ hatten wir bemängelt, dass das BMBF vor Einführung des Deutschlandstipendiums keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen hatte.³⁷ Auch das Erfordernis einer Erfolgskontrolle hatten wir bereits thematisiert.³⁸ Wir wiesen darauf hin, dass das BMBF es versäumt hatte, das Deutschlandstipendium in einem systematisch angelegten, umfassenden Prüfungsverfahren begleitend zu kontrollieren, zu bewerten und aus den Ergebnissen einen konkreten Handlungsbedarf abzuleiten.

In diesem Zusammenhang kündigte das BMBF in seiner Stellungnahme am 7. Oktober 2013 an, dass nach nunmehr drei Jahren Programmlaufzeit der Zeitpunkt für eine begleitende Erfolgskontrolle gekommen sei. Es verwies auf die Evaluation gemäß § 15 StipG. Diese sollte feststellen, ob an allen Hochschulstandorten ausreichend private Mittel eingeworben werden können. Dass eine nur auf diese Frage beschränkte Evaluation für eine umfassende Bewertung nicht ausreicht, haben wir in unserer Abschließenden Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2014 ebenfalls thematisiert.³⁹

Weiterhin teilte das BMBF mit, es plane eine Begleitforschung auszuschreiben.⁴⁰ Dabei wollte es repräsentative Daten u. a. zu

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

erheben und auswerten. In seiner Stellungnahme hob das BMBF zudem hervor, dass für eine umfassende Bewertung des Deutschlandstipendiums neben den von uns untersuchten quantifizierbaren auch weitere Ziele berücksichtigt werden müssten. Das Deutschlandstipendium solle auch

- die Entwicklung einer Stipendienkultur fördern und dabei ein stärkeres Engagement von Wirtschaft und Privaten erreichen,
- einen Beitrag zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements leisten,
- den Zugang zur Begabtenförderung verbreitern und

³⁶ Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMBF über die Prüfung des Nationalen Stipendienprogramms (Deutschlandstipendium) vom 7. August 2014, Gz.: VI 1 - 2011 - 0599.

³⁷ Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMBF über die Prüfung des Nationalen Stipendienprogramms (Deutschlandstipendium) vom 7. August 2014, Gz.: VI 1 - 2011 - 0599

³⁸ Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMBF über die Prüfung des Nationalen Stipendienprogramms (Deutschlandstipendium) vom 7. August 2014, Gz.: VI 1 - 2011 - 0599.

³⁹ Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMBF über die Prüfung des Nationalen Stipendienprogramms (Deutschlandstipendium) vom 7. August 2014, Gz.: VI 1 - 2011 - 0599.

⁴⁰ Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMBF über die Prüfung des Nationalen Stipendienprogramms (Deutschlandstipendium) vom 7. August 2014, Gz.: VI 1 - 2011 - 0599.

- die Hochschulen bei der Vernetzung in ihrem regionalen Umfeld und bei der Entwicklung eines attraktiven Profils unterstützen.

In unserer Abschließenden Prüfungsmitteilung⁴¹ befürworteten wir, dass die vorgesehenen Untersuchungen unsere Hinweise für eine wirksame Erfolgskontrolle aufgreifen sollten. Zudem äußerten wir die Erwartung, dass das BMBF auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse transparent darstellt, ob das Deutschlandstipendium seine Ziele erreicht hat bzw. warum es diese nicht erreicht hat.

Der Abschlussbericht zur Evaluation erschien im Dezember des Jahres 2015.⁴² Die davon unabhängigen Berichte zur Begleitforschung stammen aus den Jahren 2016 und 2017. Sie gliederten sich in zwei Teile:

- „Untersuchung der Sozialstruktur der Deutschlandstipendiatinnen und -stipendiaten sowie der Fördererstruktur des Deutschlandstipendiums – Abschlussbericht“ (veröffentlicht im März 2016).⁴³
- „Die Umsetzung des Deutschlandstipendiums an den Hochschulen – Analysen, Beispiele, Empfehlungen“ (veröffentlicht im April/Mai 2017).⁴⁴

Die Bundesregierung legte dem Bundestag und dem Bundesrat im März 2016 zudem einen zusammenfassenden Abschlussbericht vor. Dieser befasste sich mit den Ergebnissen der Evaluation und dem ersten Teil der Begleitforschung.⁴⁵ Die Evaluation ergab demnach, dass die Bedingungen für die Hochschulen, ausreichend private Mittel einwerben zu können, grundsätzlich ausreichend seien. Gesetzliche Ausgleichsmaßnahmen seien daher nicht zu ergreifen. Die Begleitforschung habe ergeben, dass das Deutschlandstipendium sozial ausgewogen vergeben werde. Die aus dem hohen Anteil der BAföG-Empfängenden unter den Stipendiatinnen und Stipendiaten abgeleitete Vermutung, dass das Programm auch sozial benachteiligte Gruppen erreiche, habe sich bestätigt. Die sozialen Merkmale der Geförderten entsprächen ganz überwiegend denen der Studierendenschaft allgemein. Das gelte vor allem für die soziale Herkunft der Studierenden und hier insbesondere für die Bildungsherkunft. Im Fazit⁴⁶ äußerte die Bundesregierung die Erwartung, dass mit zunehmender Erfahrung und längerer Teilnahmedauer der Hochschulen die Stipendienangebote, sowie die Stipendiaten- und Stipendienzahlen weiter steigen. Sie verwies auf eine Vielzahl ideeller Angebote, die bereits jetzt neben der materiellen Förderung von Hochschulen und Förderern zur Verfügung

⁴¹ Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMBF über die Prüfung des Nationalen Stipendienprogramms (Deutschlandstipendium) vom 7. August 2014, Gz.: VI 1 - 2011 - 0599.

⁴² Evaluation nach § 15 StipG – Abschlussbericht.

⁴³ Untersuchung der Sozialstruktur der Deutschlandstipendiatinnen und -stipendiaten sowie der Fördererstruktur des Deutschlandstipendiums – Abschlussbericht.

⁴⁴ Dieser zweite Teil der Begleitforschung befasst sich mit der Bewerberansprache, den Bewerbungs- und Auswahlverfahren, der ideellen Förderung und der Fördererakquise. Er enthält somit keine Themenbereiche, die für unsere Prüfungsschwerpunkte relevant waren.

⁴⁵ Bericht der Bundesregierung zum Deutschlandstipendium über die Ergebnisse der Evaluation nach § 15 StipG und der Begleitforschung.

⁴⁶ Bericht der Bundesregierung zum Deutschlandstipendium über die Ergebnisse der Evaluation nach § 15 StipG und der Begleitforschung, Abschnitt VII Fazit S. 15.

gestellt werden. Zudem führte sie an, dass das Deutschlandstipendium den Studierenden Freiraum für soziales und freiwilliges Engagement geben würde. Das im Jahr 2011 eingeführte Deutschlandstipendium sei aus der deutschen Hochschullandschaft nicht mehr wegzudenken.

Im Februar 2016 übersandte uns das BMBF die Kabinetttvorlage zum Entwurf des zusammenfassenden Abschlussberichts sowie den eigentlichen Bericht zur Evaluation und den ersten Teil der Begleitforschung. Zu beidem nahm der BWV am 26. Februar 2016 Stellung. Er wies darauf hin, dass die vom Gesetz vorgesehene Evaluation – wie auch bereits in der Abschließenden Prüfungsmitteilung⁴⁷ ausgeführt – die notwendigen Aspekte einer Erfolgskontrolle nicht erfasse. Darüber merkte er an, dass die Untersuchungsergebnisse Aussagen zu wesentlichen Zielen des Deutschlandstipendiums nicht erkennen lasse:

- Die Frage, ob vom Deutschlandstipendium die beabsichtigten Anreizwirkungen für Aufnahme und Abschluss eines Studiums ausgehen, werde nicht aufgegriffen.
- Inwieweit das Deutschlandstipendium das Ziel erreiche, die Studierenden nach Begabung und Leistung zu fördern, werde in der vorgelegten Untersuchung nur teilweise deutlich.
- Für die Erreichung des Programmziels, bislang in der Begabtenförderung unterrepräsentierte Gruppen zu fördern, liefere die Untersuchung keine aussagefähigen Belege. Laut Untersuchung entspreche die Zusammensetzung der Stipendiatinnen und Stipendiaten mit Deutschlandstipendium weitestgehend der Zusammensetzung der übrigen Studierenden in Deutschland. Ohne klare Wirkungsanalyse spreche dies jedoch gerade dafür, dass das Ziel einer wirksamen Förderung bisher unterrepräsentierter Gruppen gerade nicht erreicht werde.

Auf die für eine Bewertung des Erfolgs einer staatlichen Maßnahme stets notwendige Frage nach der Effizienz des Mitteleinsatzes gingen die vorgelegten Untersuchungen im Übrigen nicht ein.

Der BWV verwies mit Blick auf das Prüfungsverfahren und der dort vom BMBF genannten weiteren Ziele darauf, dass auch im Laufe der Umsetzung eines Gesetzes oder eines Förderprogramms neue oder veränderte Schwerpunkte wie z. B. ein stärkeres Engagement von Wirtschaft und Privaten bedeutsam werden könnten. Diese gelte es dann bei der Gesamtbewertung zu berücksichtigen. Eine aussagefähige Erfolgskontrolle setze aber voraus, dies entsprechend transparent zu machen. Ansonsten bestünde die Gefahr einer Fokussierung auf im Nachhinein als positiv zu wertende Aspekte. Dies würde der Notwendigkeit nicht gerecht, alle Aspekte der Zielerreichung eines Programms anhand eines aussagefähigen Soll-/Ist-Vergleichs zu überprüfen und dessen Ergebnis offenzulegen.

Der BWV empfahl, die von ihm dargelegten Fragen zur Zielerreichung, Wirksamkeit und Effizienz in weiteren Evaluierungsschritten vertiefend zu untersuchen. Das BMBF griff die

⁴⁷ Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMBF über die Prüfung des Nationalen Stipendienprogramms (Deutschlandstipendium) vom 7. August 2014, Gz.: VI 1 - 2011 - 0599.

Hinweise des BWV nicht auf. Das Bundeskabinett beschloss den unveränderten Bericht am 9. März 2016.

Das BMBF ergriff in den folgenden Jahren keine weiteren Maßnahmen, plante aber für den Herbst des Jahres 2023 eine weitere Evaluation des Deutschlandstipendiums. Dabei sollte geprüft werden, wie sich das Stipendienprogramm seit dem Jahr 2016 entwickelt hat und welcher Optimierungsbedarf und welche Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Über die nähere zeitliche und inhaltliche Ausgestaltung legte uns das BMBF keine Informationen vor.

3.3 Vorläufige Würdigung

Wir haben bemängelt, dass das BMBF in zwölf Jahren Laufzeit des Deutschlandstipendiums keine Erfolgskontrolle im Sinne der BHO zu Fragen der Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit vorgenommen hat. Die Evaluation aus dem Jahr 2015 hat wesentliche Aspekte für eine wirksame Erfolgskontrolle nicht aufgegriffen. Die Untersuchung, ob an allen Hochschulstandorten ausreichend private Mittel eingeworben werden können oder ob Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen sind, lieferte keine ausreichenden Erkenntnisse über Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit des Deutschlandstipendiums. Das BMBF hat es vielmehr versäumt, das Deutschlandstipendium in einem systematisch angelegten, umfassenden Prüfungsverfahren begleitend zu kontrollieren, zu bewerten und aus den Ergebnissen einen konkreten Handlungsbedarf abzuleiten. Das BMBF hat insbesondere nicht systematisch kontrolliert, ob das Deutschlandstipendium seine Ziele erreicht hat und ob es in seiner Ausgestaltung überhaupt dazu geeignet ist, diese Ziele zu erreichen. Trotz der Hinweise des BWV hat das BMBF auch nach der Evaluation und Begleitforschung keine weiteren Maßnahmen für eine begleitende Erfolgskontrolle ergriffen. Es hat vielmehr weitere sieben Jahre gefördert, ohne zu wissen, ob etwa die gewünschte Zielgruppe erreicht wird oder ob aufgrund des Deutschlandstipendiums mehr Menschen ein Studium aufgenommen haben. Die niedrigen in Tz. 3.2.2 dargestellten Stipendienzahlen sprechen eher gegen letzteres.

Ein aus Sicht des BMBF sehr wichtiges Ziel bei der Einführung des Deutschlandstipendiums war es auch, die zuvor nur schwach ausgeprägte Stipendienkultur in Deutschland deutlich zu verbessern. Auch diesbezüglich sprechen die gleichbleibend niedrigen Stipendienzahlen auch ohne eine weitere Evaluierung eher dafür, dass das BMBF dieses Ziel verfehlt hat und mittelfristig nicht erreichen wird.

Der Anteil der Stipendiatinnen und Stipendiaten mit Deutschlandstipendium lag von Beginn an und bis heute deutlich unter jeder festgelegten Höchstgrenze. Bislang wurde nicht einmal die vor zehn Jahren festgelegte Höchstgrenze von 1,5 % der Studierenden erreicht. Das BMBF hat aus den niedrig bleibenden Stipendienzahlen keinen Handlungsbedarf abgeleitet. Das Erreichen einer bereits im Jahr 2013 festgelegten Höchstgrenze erst nach 22 Jahren – frühestens im Jahr 2035 – ist nicht als Erfolg zu werten.

Das BMBF hat die Fragen der Zielerreichung weder mit der Evaluation und Begleitforschung in den Jahren 2015 und 2016 noch in den darauffolgenden Jahren untersucht. Auf dies hatte

bereits der BWV im Jahr 2016 deutlich hingewiesen und gerade zum Ziel der Förderung unterrepräsentierter Gruppen festgestellt, dass die Begleitforschung sogar eher das Scheitern der Zielerreichung nahelegte. Das BMBF hat daraus in den letzten acht Jahren keinen Handlungsbedarf abgeleitet.

Zusammenfassend haben wir festgestellt:

- Die geringen Stipendienzahlen deuten stark darauf hin, dass mit dem Deutschlandstipendium die Stipendienkultur in Deutschland nicht spürbar verändert werden konnte. Auch nach zwölf Jahren Laufzeit haben sich die Zahlen nicht entscheidend positiv verändert. Belastbare aktuelle Erkenntnisse zur Erreichung der weiteren Ziele des Programms liegen dem BMBF mangels Evaluation und Erfolgskontrolle nicht vor. Seit zwölf Jahren finanziert das BMBF ein Programm, von dem es nicht weiß, ob die gesteckten Ziele erreicht und die gewünschten Effekte eingetreten sind. Angesichts der faktisch stagnierenden Stipendienzahlen, ist es äußerst zweifelhaft, ob die nun vom BMBF geplante Evaluation den Erfolg des Programms bescheinigen wird.
- Die derzeitigen angespannte Haushaltslage gebietet es, alle Fördermaßnahmen auf den Prüfstand zu stellen und die Fördermittel gegebenenfalls an anderer Stelle gezielter einzusetzen. Mit Unterstützung von Studierenden etwa durch die Begabtenförderwerke, Studienkredite oder Fördermaßnahmen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz gibt es zudem Alternativen zum Deutschlandstipendium.

3.4 Empfehlung

Wir haben empfohlen, das Programm einzustellen.

3.5 Stellungnahme

In seiner Stellungnahme vom 1. März 2024 ist das BMBF zunächst auf das in der Gesetzesbegründung zum StipG formulierte mittelfristige Ziel eingegangen, den Anteil aller Stipendiatinnen und Stipendiaten in Deutschland auf 10 % zu erhöhen. Es hat eingeräumt, dass dieses Ziel zu ambitioniert formuliert worden sei.

Es werde mittlerweile aus zwei Gründen als realitätsfern bewertet:

1. Die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Fördernden sowie die Ressourcen der Hochschulen für das Einwerben der privaten Mittel für die Stipendien seien begrenzt.
2. Der Ausbau des Programms setze unter anderem voraus, dass die Hochschulen – ohne weitere Kompensation durch den Bund – zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen in die Akquise der privaten Fördermittel sowie die Verwaltung der Stipendien investieren müssten. Die Bereitschaft hierzu erscheine aufgrund knapper Hochschuletats begrenzt.

Trotz dieser limitierenden Faktoren entfalte das Programm eine klar sichtbare Wirksamkeit. Es weise aktuell jährlich ca. 30 000 geförderte Stipendiatinnen und Stipendiaten an rund 300 teilnehmenden Hochschulen auf, die durch ca. 9 000 private Fördernde gefördert würden. Damit würden derzeit mit dem Deutschlandstipendium in etwa so viele Studierende gefördert wie durch die 13 Begabtenförderungswerke zusammen. Von 2011 bis 2022 seien rund 289 Mio. Euro an privaten Mitteln für die Begabtenförderung akquiriert worden, die dem Bildungssystem ohne das Programm nicht zur Verfügung gestanden hätten.

Entgegen der Feststellung des Bundesrechnungshofes, die Stipendienzahlen stagnierten, hätten sich diese tatsächlich – außer einem äußerst geringfügigen Rückgang im Corona-Jahr 2020 – stets positiv auf über 30 000 im Jahr 2022 entwickelt. Die Zahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten hätten im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 5 % gesteigert werden können. Die Zahl der privaten Fördernden sei sogar um fast 9 % gegenüber dem Vorjahr gesteigert worden. Diese Zahlen werte das BMBF als deutliches Indiz für den erfolgreichen Aufbau der mit dem Programm intendierten Stipendienkultur in Deutschland.

Das BMBF hat weiter ausgeführt, die Unterstützung von Studierenden durch andere Instrumente der Studienfinanzierung stelle keine Alternative zum Deutschlandstipendium dar. Mit der hälftigen Finanzierung der Stipendien durch Private und das Engagement der Hochschulen habe das Deutschlandstipendium klare Alleinstellungsmerkmale, sogar einen außergewöhnlichen finanziellen Hebel und damit aus Bundessicht einen besonderen Kostenvorteil.

Durch die Ergebnisse der Evaluation nach § 15 StipG sowie der Begleitforschung sei die Bundesregierung bereits zum damaligen Zeitpunkt – im Jahr 2016 – zur Einschätzung gelangt, dass das Deutschlandstipendium aus der deutschen Hochschullandschaft nicht mehr wegzudenken sei (vgl. Bundestagsdrucksache 18/7890, S. 15). Aus Sicht des BMBF bestehe nicht der geringste Zweifel, dass diese Einschätzung nach wie vor zutreffend sei.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass es das Programm stets engmaschig begleitet habe, unter anderem

- auf der Basis der jährlich vom Statistischen Bundesamt gemäß § 13 StipG veröffentlichten Daten,
- im Rahmen der jährlichen Gespräche und Abstimmungen mit den für das Stipendienprogramm zuständigen Verantwortlichen in den obersten Landesbehörden,
- durch regelmäßige Erörterungen mit dem gemäß § 12 StipG eingerichteten Beirat,
- auf Basis der vom BMBF durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen an den Hochschulen sowie
- der Prüfung der jährlichen Verwendungsnachweise und
- der laufenden begleitenden Beobachtung sowie mittels eigener Recherchen zur Umsetzung und zum Erfolg des Programms.

Eine umfangreiche externe Evaluation des Stipendienprogramms habe das BMBF bereits vor Ankündigung der Prüfung des Bundesrechnungshofes geplant. Diese solle nun explizit auch Erkenntnisse zur Zielerreichung und Wirkung sowie zur Wirtschaftlichkeit des

Stipendienprogramms generieren und damit auf die in der Vergangenheit geäußerte Kritik des Bundesrechnungshofes reagieren.

Aufgrund der bisherigen positiven Entwicklung des Programms sehe das BMBF keinen Anlass, eine Gesetzesinitiative zur Einstellung des Deutschlandstipendiums einzubringen. Das Programm habe sich im Hochschulsystem als erfolgreiches Instrument der Begabtenförderung und nicht zuletzt auch der regionalen Vernetzung zwischen Hochschulen, privaten Mittelgebern und Geförderten etabliert. Mit dem Deutschlandstipendium sei es gelungen, deutlich mehr Stipendien zu vergeben und in einem großen Umfang private Mittel für die Begabtenförderung zu heben, als es ohne dieses Instrument möglich gewesen wäre. Der Mitteleinsatz von 40 Mio. Euro an Bundesmitteln zur Förderung von rund 30 000 Stipendiatinnen und Stipendiaten jährlich sei besonders effizient. Die Verlagerung der Bundesmittel auf andere Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung begabter Studierender, wie vom Bundesrechnungshof angeregt, sei weitaus weniger zielführend.

3.6 Nachträglicher Sachverhalt

Am 15. März 2024 übersandte das BMBF nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes den Entwurf einer Leistungsbeschreibung für die geplante Evaluation des Stipendienprogramms. Dabei soll erstmals auf die zentralen Aspekte einer Erfolgskontrolle wie Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle eingegangen werden. Daneben sollen Daten zur Förderung durch Private, zur Bekanntheit des Programms, zur Motivation Studierender und der Hochschulen, zur Einwerbung privater Mittel, zur Umsetzung des Programms, zur regionalen Vernetzung sowie zu Sozialstruktur, Studienerfolg und Verbleib der Geförderten erhoben werden. Der Abschlussbericht soll im Jahr 2027 vorgelegt werden.

3.7 Abschließende Würdigung

Das BMBF kann mit seiner Stellungnahme den Vorwurf der fehlenden Erfolgskontrolle nicht entkräften. Die vorgetragene engmaschige Begleitung des Programms sowie die Evaluation nach § 15 StipG und die Begleitforschung können die von § 7 Absatz 2 BHO nebst zugehörigen Verwaltungsvorschriften geforderte Erfolgskontrolle nicht ersetzen. Im Entwurf der Leistungsbeschreibung der nun geplanten Evaluierung schreibt es zudem selbst, es sollten nun erstmals Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit des Programms untersucht werden.

Das BMBF räumt ein, dass das im Jahr 2010 formulierte 10 %-Ziel zu ambitioniert war und aufgrund begrenzter wirtschaftlicher Möglichkeiten der Fördernden und begrenzter Ressourcen der Hochschulen auch nicht erreicht werden kann. Es betont stattdessen die bisher eingetretenen Wirkungen des Programms, die sich aus den vorliegenden Daten ablesen lassen. Dabei stellt es insbesondere auf die 289 Mio. Euro eingeworbener privater Mittel und die absolute Zahl der Stipendiaten ab. Die bisher vergebenen Stipendien und eingeworbenen privaten Mittel sind zwar eine Wirkung des Programms. Sie belegen aber nicht, dass damit die mit dem Programm beabsichtigten Wirkungen, wie die Entwicklung einer

Stipendienkultur, die Verbesserung von Deutschlands Stellung im internationalen Wettbewerb und die Erhöhung seiner Innovationskraft, erreicht werden. Die bisher erreichten und im Vergleich zum ursprünglichen Ziel geringen Stipendienzahlen legen nahe, dass diese mit dem Stipendienprogramm in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht erreicht werden können. Daran ändert auch die Steigerung der Stipendiatenzahlen von 5,19 % in den Jahren von 2021 auf 2022 nichts. Die durchschnittliche Steigerung seit dem Jahr 2016 verbleibt bei 3,33 %.

Aufgrund dieser Sachlage muss das BMBF die von der BHO geforderte Erfolgskontrolle angemessen gestalten. Sie ist derzeit sehr umfangreich in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht angelegt und wird demzufolge entsprechend hohe Ausgaben mit sich bringen. Auch vor der Vergabe des Evaluationsauftrags ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und die Evaluation auf das notwendige Maß zu beschränken.

Angesichts der offensichtlichen Verfehlung des Ziels, den Anteil der Stipendiatinnen und Stipendiaten des Deutschlandstipendiums unter den Studierenden auf 8 % zu erhöhen, und der eigenen Erkenntnis des BMBF, dass die Möglichkeiten, das Programm auszubauen, begrenzt sind, erscheint die geplante Evaluation unangemessen und damit nicht wirtschaftlich. Sie sollte sich daher darauf beschränken, das Erreichen der wesentlichen mit dem Programm im Jahr 2010 beabsichtigten Ziele und Wirkungen (s. hierzu Tz. 3.2.1) sowie die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Der Auftrag sollte möglichst nicht mehr als ein Jahr Laufzeit haben, um die Ausgaben gering zu halten und möglichst schnell über die Zukunft des Programms entscheiden zu können. Dann muss sachgerecht sowie ergebnisoffen über eine Fortführung, eine Einstellung oder gegebenenfalls eine Neugestaltung des Deutschlandstipendiums entschieden werden.

Das BMBF hatte vor Beginn des Deutschlandstipendiums keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Darin hätte es die nun in der Leistungsbeschreibung zur Evaluation vorgesehene Zusammenstellung der Zielsetzungen und erwarteten Wirkungen sowie die Abbildung in einem Wirkmodell, das Input, Output, Outcome und Impact des Förderprogramms definiert, anhand derer sich Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme messen lassen, bereits vornehmen müssen. Es ist richtig, dass dies nun nachgeholt wird. Zu beachten ist dabei, dass das BMBF dem Auftragnehmer sämtliche Unterlagen aus der Zeit vor Programmbeginn zur Verfügung stellen muss. Aus diesen Unterlagen müssen Ziele und Wirkmodell erarbeitet werden. Es geht hier um die Ex-ante-Sicht, darauf bezieht sich die jetzige Erfolgskontrolle. Neue oder geänderte Ziele und Einschätzungen dürfen hier keine Rolle spielen.

3.8 Abschließende Empfehlung

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass das BMBF das Stipendienprogramm beenden muss, sollte die Evaluation seinen Erfolg nicht belegen können.

Sollte der Bedarf für das Deutschlandstipendium, insbesondere die Einbeziehung der Wirtschaft in die Studienfinanzierung, weiterhin gegeben sein, muss das BMBF eine neue

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 BHO durchführen und darin untersuchen, mit welchen (anderen) Mitteln es die Ziele erreichen kann. Das Programm wäre dann entsprechend neu aufzusetzen.

4 Servicezentrum Deutschlandstipendium beim Stifterverband

4.1 Sachverhalt

Die Hochschulen führen nach den Vorgaben des StipG die Abwicklung des Deutschlandstipendiums aus. Sie sind für die Administration des Programms zuständig, d. h. sie führen die Auswahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten sowie die Akquise der privaten Mittelgeber durch.⁴⁸ Dafür erhalten sie eine Akquisekostenpauschale.⁴⁹ Seit dem Jahr 2010 werden sie dabei vom Servicezentrum Deutschlandstipendium unterstützt.⁵⁰ Dieses ist beim Stifterverband angesiedelt.

Das Servicezentrum wurde vor allem aufgrund eines Vorschlags des Stifterverbandes zur „Einrichtung einer Informations- und Evaluierungsstelle“ aus dem Jahr 2010 und dem Aufgreifen der Idee durch das BMBF eingerichtet. Das StipG sieht eine solche Einrichtung nicht vor.

Das Servicezentrum selbst sieht seine Aufgabe grundsätzlich darin, den am Deutschlandstipendium beteiligten Hochschulen sowie den privaten Mittelgebern Beratung, Unterstützung und Fortbildung anzubieten.⁵¹ Darüber hinaus akquiriert und verwaltet es laut eigener Aussagen aktuell private Fördermittel im mittleren sechsstelligen Bereich.

Das Servicezentrum hat sein Tätigkeitsspektrum für die Jahre 2021 bis 2023 laut eigener Aussage neu ausgerichtet. Es gab dazu die geplanten Aktivitäten wie folgt an:

- Veranstaltungen zum gemeinsamen Austausch, zur regionalen Vernetzung und zum Kompetenzerwerb mit Programmverantwortlichen, Geförderten, privaten Mittelgebern und dem Servicezentrum Deutschlandstipendium,
- Aufbau, Pflege und Moderation einer digitalen Kommunikationsplattform,
- Wettbewerbe mit den Zielen Identifikation, Auszeichnung und Verbreitung von Erfolgsbeispielen,
- Individuelle Fachberatung von Programmverantwortlichen und Fördernden,

⁴⁸ §§ 2, 11 StipG.

⁴⁹ § 11 Absatz 2 StipG.

⁵⁰ <https://www.servicezentrum-deutschlandstipendium.de/>, abgerufen am 19. Januar 2024.

⁵¹ <https://www.servicezentrum-deutschlandstipendium.de/servicezentrum>, abgerufen am 19. Januar 2024.

- Verbreitung von Themen, Ergebnissen, aktuellen Entwicklungen und Veranstaltungen durch Website, Newsletter, Social Media und öffentliche Auftritte.

Sowohl das BMBF als auch der Stifterverband bezeichnen das Servicezentrum als Projektförderung nach §§ 23, 44 BHO. Die Mittel für den Betrieb erhält der Stifterverband vom BMBF im Wege der Projektförderung als nicht rückzahlbare Zuwendung in Form der Anteilfinanzierung, zunächst jährlich und seit dem Jahr 2021 für einen Zeitraum von drei Jahren. Die Zuwendung umfasst die anteiligen Personalkosten für das Servicezentrum, Sachausgaben (Vergabe von Aufträgen, Honorare), Rechnerkosten (Ausgaben für Server) sowie Kosten für Dienstreisen. Nicht im Antrag bzw. Zuwendungsbescheid ausgewiesen sind weitere Kosten wie die Beteiligung der Geschäftsführung, Verwaltungskosten, Vorhalten der erforderlichen Infrastruktur für die Projektmitarbeitenden, Büromaterial, Miete etc. Das BMBF prüft die jeweiligen Anträge des Stifterverbands und weist die Ergebnisse in einem Ergebnisvermerk aus. Der letzte Förderantrag stammt vom 18. Dezember 2020 und umfasst den Zeitraum der Jahre 2021 bis 2023.

Das BMBF genehmigte die Anträge mittels Zuwendungsbescheid. Später prüfte es die jeweiligen Zwischen- und Verwendungsnachweise und verfasste dazu entsprechende Ergebnisvermerke. Weder der Stifterverband noch das BMBF nahmen dabei detaillierte Abgleiche zwischen den geplanten Aktivitäten in den Anträgen und den umgesetzten Aktivitäten gemäß Zwischen- bzw. Verwendungsnachweisen vor. Die Frage, warum und in wessen Auftrag das Servicezentrum entgegen der Darstellung im Förderantrag private Mittel akquiriert und verwaltet, hat das BMBF nie aufgeworfen. Auch der Entwurf einer Handreichung für Programmverantwortliche von Hochschulen war nicht expliziter Gegenstand des Antrags des Stifterverbands. Grundlage der Zuwendungen waren laut Aussage des BMBF allein die vorgenannten Anträge des Stifterverbandes mit den Anlagen und vorherige mündliche Absprachen.

Der bisher letzte Zuwendungsbescheid des BMBF datiert auf den 26. Januar 2021 und bewilligt als Projektförderung eine nicht rückzahlbare Zuwendung von 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens jedoch 376 207,50 Euro. In den Jahren 2013 bis 2020 lag die Förderquote bei lediglich 65,46 %. Weder das BMBF noch der Stifterverband konnten während der örtlichen Erhebungen eine Begründung für die Erhöhung um fast 10 % vorbringen.

Das BMBF und der Stifterverband planen laut übereinstimmenden Aussagen, das Servicezentrum auch für die Jahre 2024 bis 2026 in gleicher Weise und in gleichem Umfang betreiben zu wollen.

Das BMBF legte nicht verbindlich fest, wofür das Informations- bzw. Servicezentrum zuständig sein soll. Dokumentiert sind nur die Förderanträge des Stifterverbands für das Servicezentrum, in denen es seinerseits seine Zuständigkeiten festlegt. Nachweise über Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMBF bei der ursprünglichen Planung und Erfolgskontrollen im laufenden Betrieb⁵² des Servicezentrums fehlen ebenso.

⁵² § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO.

Seitens des BMBF gab es keine Überlegungen, die Aufgaben eines Informations- bzw. Servicezentrums gegebenenfalls auch einem anderen Anbieter zu übertragen.

4.2 Vorläufige Würdigung

Wir haben beanstandet, dass das BMBF und der Stifterverband es über die lange Laufzeit des Servicezentrums von mittlerweile mehr als 13 Jahren versäumt haben, eine rechtmäßige Grundlage für ihre Zusammenarbeit zu schaffen. Das Servicezentrum erbringt Dienstleistungen für das BMBF. Es übernimmt dabei Aufgaben für die das BMBF originär zuständig ist. Es erhält dafür eine Vergütung. Somit handelt es sich um einen Leistungsaustausch.⁵³

Bei einer Zuwendung unterstützt oder motiviert der Staat dagegen einen Zuwendungsempfänger bei der Erfüllung von dessen eigenen Aufgaben.⁵⁴ Rechtmäßige Grundlage für die Aufgabenerfüllung des Servicezentrums für das BMBF wäre deshalb ein Auftrag. Im Übrigen erfüllt das Servicezentrum auch Aufgaben, für die teilweise – wie etwa bei der Akquise von privaten Mittelgebern – auch die Hochschulen bereits eine Kompensation erhalten.

Das BMBF hätte deshalb

- den Bedarf für die Einbindung eines Informations- bzw. Servicezentrums oder einer vergleichbaren Einrichtung prüfen,
- die Aufgaben des Auftragnehmers genau festlegen und von denen der Hochschulen abgrenzen und
- den Auftrag im Wettbewerb vergeben müssen.

Das BMBF hat sich indes vom Stifterverband Preis und Leistung vorgeben lassen, ohne dies tatsächlich zu überprüfen. Es hat dem Servicezentrum die Erledigung von Aufgaben finanziert, für die bereits die Hochschulen Fördermittel erhalten. Schließlich hat es keinen Auftrag wettbewerblich vergeben, sondern die Finanzierung des Servicezentrums rechtswidrig in die Form der Projektförderung gegossen.

4.3 Empfehlung

Wir haben gefordert, die Projektförderung des Servicezentrums zu beenden. Angesichts unserer Empfehlung zur Programmeinstellung haben wir auch keinen Bedarf gesehen, einen etwaigen Auftrag nach erfolgter Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wettbewerblich aususchreiben.

⁵³ VV Nummer 1.2 und 1.2.4 zu § 23 BHO.

⁵⁴ Nummer 2.1 der Anlage zur VV Nummer 1.2.4 zu § 23 BHO.

4.4 Stellungnahme

Das BMBF hat entgegnet, bei der Förderung des Servicezentrums Deutschlandstipendium beim Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. handele es sich um eine wiederkehrende Zuwendung zur Projektförderung des BMBF nach den Regelungen der §§ 23, 44 BHO. Zuwendungen im Sinne des § 23 BHO seien insbesondere alle Geldleistungen des Bundes, die dem Empfänger zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben, an deren Förderung der Bund ein erhebliches Interesse habe, gewährt würden.⁵⁵

Das Servicezentrum Deutschlandstipendium übernehme folgende Aufgaben:

- bundesweite Beratung von potenziellen Fördernden,
- Beratung von Programmverantwortlichen an den Hochschulen bezüglich Fundraising,
- Unterstützung des Austauschs zwischen den Programmverantwortlichen und Professionalisierung durch Organisation von passenden Veranstaltungen (Seminaren, Workshops, Ideenwerkstätten),
- Durchführung von Wettbewerben zur Prämierung und öffentlichkeitswirksamen Verbreitung von Best-Practice-Beispielen unterschiedlicher Zielgruppen des Deutschlandstipendiums.

In seiner Verantwortung für das StipG Sorge der Bund im gesamtstaatlichen Interesse dafür, das Deutschlandstipendium mit bundesweiten programmunterstützenden Maßnahmen zu begleiten und den Erfolg des Programms dadurch zu befördern. Daraus ergebe sich die Bundeszuständigkeit für die Förderung dieser Aufgaben durch das Servicezentrum Deutschlandstipendium und auch das erhebliche Bundesinteresse. Der Stifterverband übernehme die Aufgaben im Rahmen seiner eigenen satzungsgemäßen Interessen, der Förderung von Wissenschaft und Forschung sowie Bildung und Erziehung.

Das wesentliche Abgrenzungsmerkmal zwischen Auftrag und Zuwendung sei die Interessenslage. Der Auftragnehmer habe in der Regel kein primäres Interesse an der Leistung als solcher. Er wolle durch seine Leistung ein Entgelt als Gegenleistung erzielen. Die Zuwendung werde zur Erfüllung der eigenen Aufgaben des Zuwendungsempfängers bewilligt (z. B. zur Erfüllung der satzungsmäßigen Aufgaben). Der Zuwendungsempfänger habe also ein unmittelbar eigenes inhaltliches Interesse. Daher müsse er im Regelfall eigene Mittel für die Wahrnehmung der Aufgabe einsetzen.⁵⁶ Das Servicezentrum werde vom BMBF durch eine Anteilfinanzierung der zuwendungsfähigen projektbezogenen Ausgaben (75 % Bund, 25 % Stifterverband) gefördert. Durch Finanzierung des Eigenanteils sowie durch seine Satzung dokumentiere der Stifterverband sein eigenes inhaltliches Interesse.

Rechtmäßige Grundlage für die Zusammenarbeit des BMBF und des Stifterverbands bildeten damit die allgemeinen Regelungen in §§ 23, 44 BHO und die entsprechenden

⁵⁵ Nummer 2.1 der Anlage zur VV Nummer 1.2.4 zu § 23 BHO

⁵⁶ Dittrich, BHO-Kommentar, Rehm-Verlag, Erl. 3.5 zu § 23 BHO.

Verwaltungsvorschriften. Die Erfolgskontrolle finde durch kontinuierliche Information und fachlichen Austausch während der Projektlaufzeit und durch die Vorlage und Prüfung von Zwischen- und Verwendungsnachweisen statt. Dabei gebe es stets einen Abgleich zwischen dem Arbeitsplan im Antrag und den umgesetzten Aktivitäten.

Das BMBF hat betont, die Förderung des Servicezentrums durch Zuwendung zur Projektförderung als Anteilfinanzierung sei die wirtschaftlichste Form der Finanzierung der entsprechenden Tätigkeiten. Bei einer Vergabe als Auftrag im Wettbewerb würden Angebote auf Vollkostenbasis einschließlich Gewinn eingehen. Der Auftragswert würde damit weit über dem bisherigen Förderbetrag (aktuell jährlich durchschnittlich 128 000 Euro) liegen. Zudem entstünde durch das Ausschreibungsverfahren für das BMBF und für etwaige Bieter ein nicht unerheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand.

Das BMBF hat weiter ausgeführt, die Aufgaben des Servicezentrums und der Hochschulen seien klar unterscheidbar. Die Hochschulen setzten das Deutschlandstipendium selbstständig um, werben die dafür notwendigen privaten Mittel ein und verwalteten die Stipendien. Das Servicezentrum dagegen richte sich mit seinem Aufgabenspektrum bundesweit an potenzielle Fördernde und an die Programmverantwortlichen der Hochschulen, um diese miteinander in fachlichen Austausch zu bringen und dadurch zu professionalisieren. Die Aufgaben von Hochschulen und Servicezentrum bezögen sich damit jeweils auf andere Zielgruppen: die der Hochschulen auf ihre (potenziellen) privaten Fördernden, ihre Studierenden und Stipendiatinnen und Stipendiaten und die des Servicezentrums bundesweit übergreifend auf interessierte (potenzielle) Fördernde und die Programmverantwortlichen für das Deutschlandstipendium an den Hochschulen.

Der Stifterverband akquiriere und verwalte von seinen Mitgliedsunternehmen private Mittel für das Deutschlandstipendium. Diese vom Bundesrechnungshof hinterfragten Tätigkeiten führe der Stifterverband in seinem satzungsgemäßen Eigeninteresse durch und finanziere sie selbst ohne Zuwendung durch den Bund. Diese Tätigkeiten seien nicht Teil der Projektförderung des BMBF. Eine Abrechnung entsprechender Aufwände über die Projektförderung finde nicht statt.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir sehen, dass die Abgrenzung zwischen Zuwendung und Auftrag im Einzelfall schwierig sein kann. Für eine Zuwendung spricht hier zwar der Eigenanteil, den der Stifterverband aufbringt. Unter Berücksichtigung der Interessenlage aus Sicht des Bundes, hat das BMBF jedoch ein Interesse an der Erbringung von bestimmten Leistungen, nämlich programmunterstützenden Begleitmaßnahmen, um den Erfolg des Programms zu befördern. Das sind Leistungen, für die – so mangels Unterlagen zumindest die Annahme – konkret ein Bedarf besteht, die es vorgeben und deren Erbringung es einfordern können muss. Das entspricht eher Leistung und Gegenleistung, d. h. einem Auftrag. Bei Projektförderungen wird zwar Ziel und Zweck vorgegeben, eine bestimmte Leistung geschuldet wird letztlich aber nicht. Somit

spricht auch viel dafür, dass ein Auftrag hier die geeignetere Lösung ist, um den Bedarf des BMBF zu decken.

Die Leistungen sind unseres Erachtens nach auch nicht zwingend vom Stifterverband zu erbringen. Andere Stellen wie z. B. Projektträger oder andere Organisationen kommen hierfür ebenfalls in Betracht. Dass die Begleitung des bzw. Beratung zum Deutschlandstipendium eine eigene Aufgabe des Stifterverbands sein soll, überzeugt auch nicht. Die Satzung des Verbands spricht nur allgemein von Förderung von Wissenschaft und Forschung sowie Bildung und Erziehung. Vielmehr handelt es sich beim Deutschlandstipendium um eine gesetzlich geregelte Förderung durch den Bund.

Festzuhalten bleibt, dass es sich hier um einen Grenzfall handelt. Aus unserer Sicht spricht mehr für den Auftrag. Wir schließen den Punkt jedoch ab.

Unabhängig von der Frage, ob hier ein Auftrag hätte erteilt werden müssen, bleibt zu beanstanden, dass das BMBF nicht zunächst seinen Bedarf an Begleitmaßnahmen konkret definiert und dann in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die beste Alternative zur Bedarfsdeckung ermittelt hat. Vielmehr kam die Initiative zur Einrichtung des Servicezentrums vom Stifterverband selbst. Mit der Notwendigkeit, den Alternativen und der wirtschaftlichen Ausführung hätte sich das BMBF auseinandersetzen und dies dokumentieren müssen. Der Einwand, die Vergabe im Wettbewerb sei im Vergleich zur Projektförderung mit Anteilfinanzierung unwirtschaftlich, ist nicht belegt.

Wir weisen noch einmal ausdrücklich darauf hin, dass auch im Vorfeld einer Projektförderung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich ist. Dabei handelt es sich um eine finanzwirksame Maßnahme im Sinne des § 7 Absatz 2 BHO. Das BMBF hätte dabei auch Alternativen zu den jetzigen Förderbedingungen wie die Gewährung einer rückzahlbaren Zuwendung sowie eine geringere Höhe der Teilfinanzierung mitbetrachten müssen. Zudem hätte es die Ziele der Projektförderung so hinreichend bestimmen müssen, dass sie eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen.

Die Argumentation des BMBF, wonach die Erfolgskontrolle u. a. durch kontinuierliche Information und fachlichen Austausch während der Projektlaufzeit und durch die Vorlage und Prüfung von Zwischen- und Verwendungsnachweisen stattfindet, überzeugt nicht. Den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle im Sinne der BHO genügt das Verfahren des BMBF nicht. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass weder Stifterverband noch BMBF begründen konnten, warum die anteilige Förderung des Servicezentrums von zuvor 65,46 % mit dem Antrag für die Jahre 2021 bis 2023 auf 75 % anstieg. Ob der Betrieb des Servicezentrums trotz höherer Förderquote unverändert wirtschaftlich bleibt, hat das BMBF ebenfalls nicht untersucht. Sämtliche Einschätzungen des BMBF beruhen lediglich auf Annahmen; belastbare Fakten oder Zahlen fehlen unverändert. Die Erhöhung muss das BMBF ausreichend begründen.

Wir halten daran fest, dass die Aufgaben von Hochschulen und Servicezentrum nicht klar voneinander abgegrenzt sind. Wie das BMBF mitteilt, beziehen sich die Aufgaben der Hochschulen auf ihre potenziellen (privaten) Fördernden (...), die des Servicezentrums

bundesweit übergreifend auf interessierte (potenzielle) Fördernde. Nach unserer Ansicht handelt es dabei, abgesehen von der räumlichen Abgrenzung, nicht um unterschiedliche Gruppen von potenziell Fördernden. Hinzu kommt, dass die durch den Stifterverband akquirierten und verwalteten Förderer letztlich durch die Vergabe von Stipendien durch die Hochschulen zu privaten Fördernden der Stipendiaten an den entsprechenden Hochschulen werden.

Das BMBF hat vorgetragen, dass diese Tätigkeiten des Stifterverbands nicht Teil der Projektförderung seien und eine Abrechnung entsprechender Aufwände über die Projektförderung nicht stattfinde. Jedoch hat der Stifterverband nach unseren Erkenntnissen entsprechende Tätigkeiten in seinen Zwischen- und Verwendungsnachweisen aufgeführt. Das BMBF sollte dem nachgehen und die Mittel ggf. zurückfordern.

4.6 Abschließende Empfehlung

Sollte das Programm fortgeführt werden, hat das BMBF vor einer erneuten Bewilligung der Projektförderung an den Stifterverband eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Seinen Bedarf an Begleitmaßnahmen muss es konkret definieren und die Alternative ermitteln, die den Bedarf auf die beste Weise deckt.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.