

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
über die Prüfung

Leseförderung

anhand ausgewählter Projekte



19. Juni 2026



Geschäftszeichen: III 2 - 0003206

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Einführung	9
1.1	Leseförderung	9
1.2	Stiftung Lesen	12
1.3	Haushaltsmittel	13
2	Finanzierungskompetenz	13
2.1	Ausgangslage	13
2.2	Sachverhalt.....	14
2.3	Würdigung.....	15
2.4	Empfehlung.....	15
2.5	Stellungnahme.....	16
2.6	Abschließende Würdigung	16
3	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	17
3.1	Ausgangslage	17
3.2	Sachverhalt.....	19
3.3	Würdigung.....	22
3.4	Empfehlung.....	23
3.5	Stellungnahme.....	24
3.6	Abschließende Würdigung	24
4	Projektförderungen.....	25
4.1	Ausgangslage	25
4.2	Sachverhalt.....	26
4.3	Würdigung.....	28
4.4	Empfehlung.....	29
4.5	Stellungnahme.....	29
4.6	Abschließende Würdigung	30
5	Beanstandungen beim Zuwendungsempfänger Stiftung Lesen.....	31
5.1	Ausgangslage	31

5.2 Sachverhalt.....	32
5.3 Würdigung.....	35
5.4 Empfehlung.....	36
5.5 Stellungnahme.....	37
5.6 Abschließende Würdigung	38
6 Fazit.....	40

0 Zusammenfassung

Der Bund unterstützt mit unterschiedlichen Projekten das Lesenlernen von Kindern, z. B. mit Buchgeschenken für Kleinkinder (sog. Lesestart-Projekte).

Der Bundesrechnungshof hat die Leseförderung anhand ausgewählter Projekte geprüft. Die Prüfung betrifft inhaltlich das Handeln des damaligen Bundesministeriums für Bildung und Forschung und heutigen Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR). Infolge des Zuständigkeitswechsels zu Beginn dieser Legislaturperiode richtet sich die Prüfungsmitteilung an das nunmehr für Bildung verantwortliche Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ).

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des BMBFSFJ und der Stiftung Lesen stellt der Bundesrechnungshof abschließend fest:

0.1

Der Bund darf nur Vorhaben fördern, für die ihm die Finanzierungskompetenz zusteht. Das BMFTR hat nicht umfassend geprüft und dokumentiert, ob der Bund für die beabsichtigte Förderung eine Finanzierungskompetenz hat. Der Bundesrechnungshof hat keine Finanzierungskompetenz des Bundes gesehen. Er sah die Länder in der Lage, eine ausreichende Lesekompetenz von Kindern aus eigener Zuständigkeit und mit eigenen Mitteln erreichen zu können. Ohne Finanzierungskompetenz des Bundes darf das BMBFSFJ die Leseförderung nicht länger fördern. Er hat empfohlen, die laufenden Lesestart-Projekte nicht zu verlängern.

Das BMBFSFJ hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Die Leseleistung bei Kindern sei seit zwanzig Jahren rückläufig. Deshalb habe der Bund ein bundesweites Programm zur Leseförderung für erforderlich gehalten. Die Finanzierungskompetenz des Bundes könne aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 Grundgesetz (Recht der Wirtschaft) abgeleitet werden. Daraus ergebe sich insbesondere eine Zuständigkeit für Regelungen zu Berufsbildern, zum Zugang zum Beruf sowie zur Berufsausübung. Der Erwerb der Kernkompetenz Lesen sei hiervon erfasst.

Der Bundesrechnungshof sieht die Finanzierungskompetenz weiterhin nicht gegeben. Der vom BMBFSFJ hergestellte Zusammenhang mit der Berufsbildung überdehnt die Finanzierungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 Grundgesetz und würde dem Bund eine Finanzierungskompetenz für den gesamten Bildungsbereich eröffnen. Er hält an seiner Empfehlung fest: Vor jeder Förderung muss das BMBFSFJ seine Finanzierungskompetenz prüfen. Ohne Finanzierungskompetenz darf es keine Förderung gewähren. (Tz. 2)

0.2

Das BMFTR hat keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase für die Projekte der Leseförderung durchgeführt. Zudem versäumte es, seine Ziele hinreichend zu konkretisieren. Auch führte es keine umfassenden Erfolgskontrollen nach § 7 BHO i. V. m. der Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2.2 zu § 7 BHO durch. Eine Evaluation des Projekts „Lesestart 1-2-3“ konnte die Wirksamkeit der Förderung nicht belegen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die geforderten Erfolgskontrollen durchzuführen. Das BMBFSFJ hat mitgeteilt, dass es den Mangel der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen behoben habe. Bei der letzten Evaluation von „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ habe es eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass eine spätere Evaluation nicht die in der Planungsphase fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ersetzt. Zudem betraf diese Evaluation nur eines der Projekte. Er hält seine Empfehlung aufrecht, dass das BMBFSFJ künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und vollständige Erfolgskontrollen durchführen muss. (Tz. 3)

0.3

Für die seit fast 15 Jahren bestehenden unterschiedlichen Leseförderprojekte gibt es entgegen den internen Vorgaben des BMFTR kein übergeordnetes Förderprogramm, aus denen sich die übergeordneten Ziele und der Orientierungsrahmen für die einzelnen Projekte ergeben. Das BMFTR hat die einzelnen Projekte mit einer sehr hohen Anteilfinanzierung gefördert, obwohl der Zuwendungsempfänger über namhafte Projektpartnerschaften verfügt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei einer Fortführung der Leseförderung ein übergeordnetes Förderprogramm zu erlassen, in dem das BMBFSFJ die Förderziele und Rahmenbedingungen der Förderungen festlegt. Zudem muss es künftig auf einen angemessenen Finanzierungsanteil seines Zuwendungsempfängers achten. Bei langjähriger Projektförderung sollte das BMBFSFJ eine weitere Verlängerung besonders begründen.

Das BMBFSFJ hat ein übergeordnetes Förderprogramm abgelehnt. Dies hätte nicht zwingend zu einer besseren Zielerreichung und höheren Wirtschaftlichkeit geführt. Der Stiftung Lesen sei kein höherer Eigenanteil zuzumuten. Dieser hätte das Risiko erhöht, dass das Projekt gescheitert wäre. Zur langen Förderdauer hat sich das BMBFSFJ nicht geäußert.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass ein übergeordnetes Förderprogramm zur besseren Zielerreichung beitragen und die Wirtschaftlichkeit der Förderung erhöhen kann. Es enthält übergeordnete Ziele und legt einheitliche Rahmenbedingungen fest. Das BMBFSFJ müsste nur hierfür eine vollständige Erfolgskontrolle nach § 7 BHO i. V. m. VV Nummer 2.2

zu § 7 BHO durchführen, was den Aufwand reduziert. Auch bleibt der Bundesrechnungshof dabei, dass das BMBFSFJ künftig auf einen höheren Eigenanteil der Stiftung Lesen achten sollte. Sie verfügt über namhafte Projektpartnerschaften. Eine Verlängerung der Projekte muss es besonders begründen. (Tz. 4)

0.4

Die Bewilligung von Zuwendungen setzt eine ordnungsgemäße Geschäftsführung bei dem Zuwendungsempfänger voraus. Bei ihr waren Jahresfehlbeträge entstanden, teilweise hat sie ihre eigenen Satzungsregelungen missachtet. Der Bundesrechnungshof hat das BMBFSFJ aufgefordert zu prüfen, ob die ordnungsgemäße Geschäftsführung gewährleistet ist.

Das BMFTR hat jahrelang das Besserstellungsverbot bei den Projektförderungen nicht richtig geprüft. Es ging davon aus, dass es nur für die Projektbeschäftigten galt. Das war bis zum Jahr 2023 aber nicht der Fall. Die jahrelange zu hohe Vergütung mehrerer Beschäftigter des Zuwendungsempfängers beanstandete es daher nicht. Die Besserstellung ist seit dem Jahr 2024 unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Der Zuwendungsempfänger nutzt jedoch einen sehr hohen Anteil seiner Eigenmittel für die Finanzierung der außertariflichen Gehälter. Diese scheinen zudem unangemessen hoch zu sein.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert zu prüfen, ob die Zuwendung aufgrund der (zu) hohen Gehaltszahlungen (teilweise) zurückgefordert werden kann. Weitere Förderungen sollte das BMBFSFJ davon abhängig machen, dass der Zuwendungsempfänger die Vergütungen auf ein adäquates Maß begrenzt und damit weitere Eigenmittel einbringen kann. Das BMBFSFJ muss zudem die Regelungen zum Besserstellungsverbot unmissverständlich kommunizieren und die Einhaltung ordnungsgemäß prüfen.

Das BMBFSFJ hat die Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Stiftung Lesen nicht geteilt. Die maßgeblichen Informationen hätten zum Zeitpunkt der Bewilligung noch nicht vorgelegen. Die Stiftung habe nun Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen. Der Verstoß gegen das Besserstellungsverbot sei nicht der Stiftung zuzurechnen. Eine Rückforderung der Zuwendung sei wegen Fristablaufs ausgeschlossen. Der Bundesrechnungshof zweifelt weiterhin an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Stiftung Lesen. Sie hat seit Jahren gegen ihre eigene Satzung verstoßen. Hierauf sind weder das BMBFSFJ noch die Stiftung Lesen in ihren Stellungnahmen eingegangen. Ob die Konsolidierungsmaßnahmen ausreichen, um künftig Jahresfehlbeträge zu vermeiden, ist derzeit offen.

Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung zur Prüfung der ordnungsgemäßen Geschäftsführung aufrecht. Weitere Zuwendungen an die Stiftung Lesen sind nur vertretbar, wenn die Vergütungen der Beschäftigten angemessen sind. Eine (Teil-) Rückforderung der Zuwendung muss das BMBFSFJ prüfen. Die Jahresfrist beginnt erst nach vollständiger Sachverhaltsklärung. (Tz. 5)

0.5

*Der Bund sollte die Leseförderung nicht fortführen. Die Finanzierungskompetenz ist fraglich, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Projekte ist bisher nicht belegt und es bestehen Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung durch den Zuwendungsempfänger.
(Tz. 6)*

1 Einführung

1.1 Leseförderung

Das BMFTR hat das Lesenlernen als „Teil der Basis von Bildungsgerechtigkeit und Integration“ unterstützt.“ Mit dem Zuständigkeitswechsel ist diese Aufgabe an das BMBFSFJ übergegangen. Auf seiner Homepage weist das BMBFSFJ darauf hin, dass Kinder, die mit Geschichten aufwachsen, selbst leichter lesen lernen, mehr Spaß an Büchern haben und ihren Bildungsweg besser meistern.¹

¹ BMBFSFJ: Informationen zur Leseförderung.

Tabelle 1

Vom Bund geförderte Projekte für das Lesenlernen:

Kategorie	Förderzeitraum	Projektbezeichnung	Projektkurzbeschreibung	Fördervolumen in Mio. Euro
Leseförderung für Kinder	2011 - 2019	Lesestart: – Drei Meilensteine für das Lesen	Mit Buchgeschenken sollte die Lesekompetenz von Kleinkindern gestärkt werden.	21,2
	2019 - 2026	Lesestart 1-2-3	Nachfolgeprojekt von Lesestart – Drei Meilensteine für das Lesen	22,6
	2024 - 2026	echt jetzt?	Das Kindermagazin "echt jetzt?" unterstützt Lehrkräfte dabei, mit den Kindern lesen zu üben und mit ihnen im Unterricht zu forschen.	1,4
Leseförderung für Flüchtlingskinder	2015 - 2018	Lesestart für Flüchtlingskinder	Kinder mit Fluchterfahrung sollten bei ihrer Ankunft in Deutschland ein Zugang zur deutschen Sprache mit Les- und Medienboxen eröffnet werden.	1,8
	2018 - 2021	Lesen bringt uns weiter. Lesestart für Flüchtlingskinder	Nachfolgeprojekt von Lesestart für Flüchtlingskinder	1,2
	2022 - 2025	Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt	Nachfolgeprojekt von Lesen bringt uns weiter. Lesestart für Flüchtlingskinder (Seit März 2026: Lesestart: Geschichten sprechen Deine Sprache)	2,5
Qualifikation für Mentorinnen und Mentoren sowie Fortbildungen für Bibliotheksmitarbeitende ²	2023 - 2026	MENTOR-Campus	Nachfolgeprojekt von MENTOR – Die Leselernhelfer Ehrenamtliche Mentorinnen und Mentoren unterstützen Kinder mit Leseschwierigkeiten. Der Bund fördert ihre Qualifikation.	0,6
	2022 - 2025	Netzwerk Bibliothek Medienbildung II	Nachfolgeprojekt von Bibliothek Medienbildung Das BMFTR hat Fortbildungsveranstaltungen und Lernmaterialien für Bibliotheksmitarbeitende zum Thema digitale Medienbildung in Bibliotheken gefördert.	0,6

Quelle: BMFTR.

² Hier haben wir nur die laufenden Projekte aufgeführt.

Bei unserer Prüfung haben wir uns auf einzelne Projekte beschränkt und hierbei insbesondere die Projekte „Lesestart 1-2-3“ und „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ geprüft. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung war noch nicht bekannt, ob „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ fortgeführt wird. Im März 2026 wurde das Nachfolgeprojekt „Lesestart: Geschichten sprechen Deine Sprache“ bekanntgegeben.³

Lesestart 1-2-3

Mit „Lesestart 1-2-3“ will der Bund Eltern motivieren, ihren Kleinkindern vorzulesen. Er möchte mit seiner Förderung die Sprach- und Lesefähigkeit von Kindern verbessern.⁴ Kinder sollen, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, früh einen einfachen Zugang zu Büchern und zum Lesen erhalten. Der Schwerpunkt liegt auf bildungsfernen Familien mit Kleinkindern, bei denen das Vorlesen und Erzählen bisher keine bedeutende Rolle im Alltag spielt.

Die Eltern erhalten für ihre Kinder im ersten, zweiten und dritten Lebensjahr Lesestart-Buchgeschenke. „Lesestart 1-2-3“ richtet sich an die Geburtsjahrgänge 2018/19, 2020/21 und 2022/23. Zunächst sollten 60 % aller Familien ein Lesestart-Set erhalten.⁵ Durch eine Mittelaufstockung im Jahr 2024 erhalten nun alle Familien der ausgewählten Geburtsjahrgänge ein Lesestart-Set.⁶

Das Lesestart-Set für die ein- und zweijährigen Kinder erhalten die Familien bei den Vorsorgeuntersuchungen in 6 500 Kinderarztpraxen. Das Lesestart-Set für dreijährige Kinder steht kostenlos in 5 600 Bibliotheken zur Verfügung.⁷ Zum Lesestart-Set gehört ein altersgerechtes Bilderbuch, eine kleine Stofftasche und Informationen für die Eltern mit Tipps zum Vorlesen und Erzählen.⁸

Insgesamt finanzierte das BMFTR bisher 5 Millionen Lesestart-Sets sowie 2,4 Millionen Buchgeschenke.⁹ Das Projekt startete im Jahr 2019 und endet im Jahr 2026. Die Förderung soll bis zum Förderende 22,6 Mio. Euro betragen. Hiervon sind 19,8 Mio. Euro für die Vergabe von Aufträgen eingeplant. Für die Umsetzung des Projekts ist die Stiftung Lesen verantwortlich. Für die wissenschaftliche Begleitung des Projekts hatte das BMFTR einen Auftrag vergeben.¹⁰

³ [Pressemitteilung der Stiftung Lesen; BMBFSFJ: Informationen zur Leseförderung.](#)

⁴ [BMBFSFJ: Informationen zur Leseförderung.](#)

⁵ [Projektlauf von Lesestart 1-2-3.](#)

⁶ [Hinweis bei Lesestart 1-2-3.](#)

⁷ [BMBFSFJ: Informationen zur Leseförderung.](#) Der Deutsche Kinder- und Jugendärzteverband und der Deutsche Bibliotheksverband e. V. sind als Partner eingebunden.

⁸ [Informationen zum Projekt Lesestart 1-2-3.](#)

⁹ [BMBFSFJ: Informationen zur Leseförderung.](#)

¹⁰ [Informationen zur wissenschaftlichen Begleitung.](#)

„Lesestart 1-2-3“ knüpft an das Vorgänger-Projekt „Lesestart – Drei Meilensteine für das Lesen“ an, das im Jahr 2011 startete und im Jahr 2019 endete. Hierfür stellte das BMFTR insgesamt 21,2 Mio. Euro bereit. Es wurde im Jahr 2019 evaluiert.

Bis zum Förderende im Jahr 2026 wird der Bund insgesamt 43,8 Mio. Euro für die Projekte zur Verfügung stellen.

Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt. Ein Projekt für Kinder mit Fluchterfahrung

Für geflüchtete Kinder stellte das BMFTR der Stiftung Lesen weitere Projektmittel in Höhe von 2,5 Mio. Euro für „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ zur Verfügung. Es richtete sich an Familien mit Fluchterfahrung in über 160 Landeserstaufnahmeeinrichtungen bzw. zentralen Unterbringungseinrichtungen. Sie sollten zeitnah nach ihrer Ankunft einen Zugang zur deutschen Sprache erhalten. So wollte das BMFTR zur erfolgreichen Integration beitragen. Im Projektverlauf sollten fünf Modellregionen in das Projekt aufgenommen werden. Ziel war es, Netzwerke zu schaffen und die Leseförderung in den Kommunen nachhaltig zu verankern. Das Projekt startete im Jahr 2022. Der Förderzeitraum betrug vier Jahre. Im März 2026 startete ein neues Projekt „Lesestart: Geschichten sprechen Deine Sprache“. Mit Buchgeschenken und altersgerechten Lese- und Medienboxen sollen Kinder, die mit mehreren Sprachen aufwachsen, beim Deutschlernen unterstützt werden. Das Projekt läuft drei Jahre.¹¹

Es gab bereits zwei Vorgängerprojekte „Lesestart für Flüchtlingskinder“ in den Jahren 2015 bis 2018 und „Lesen bringt uns weiter. Lesestart für Flüchtlingskinder“ in den Jahren 2018 bis 2021. Das Fördervolumen der bisherigen Projekte betrug bis zum Jahr 2025 rund 5,5 Mio. Euro.

1.2 Stiftung Lesen

Die Stiftung Lesen ist eine rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts. Sie verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Sie verfügt über ein Stiftungskapital von 5,4 Mio. Euro. Ihre Einnahmen betrugen im Jahr 2024 insgesamt 12,4 Mio. Euro. Davon waren 8 Mio. Euro (Anteil von 65 %) Zuwendungen von Bund und Ländern.¹² Die Stiftung Lesen setzt sich seit dem Jahr 1988 mit unterschiedlichen Initiativen und Angeboten für die Leseförderung von Kindern und Erwachsenen ein. Das BMFTR gewährte der Stiftung Lesen Projektmittel für die Umsetzung von „Lesestart 1-2-3“ und „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“. Die Stiftung Lesen erhielt noch weitere Bundesmittel vom BMFTR, z. B. für einzelne Projekte des Förderprogramms Kultur.macht.stark¹³

¹¹ Pressemitteilung der Stiftung Lesen sowie BMBFSFJ: Informationen zur Leseförderung.

¹² Jahresbericht 2024 der Stiftung Lesen.

¹³ Einrichtung von Leseclubs.

sowie der MINT¹⁴-Leseförderung „Echt jetzt“. Des Weiteren erhält sie Projektmittel vom BMBFSFJ, Bundesministerium des Innern und dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Das BMBFSFJ (vorher das BMFTR) ist im Kuratorium der Stiftung durch einen Parlamentarischen Staatssekretär vertreten. Das Kuratorium berät den Vorstand der Stiftung in Fragen der Leseförderung.¹⁵

1.3 Haushaltsmittel

Die Bundesmittel waren bis zum Jahr 2025 im Einzelplan 30, Kapitel 3002 Titel 685 41 veranschlagt. Im Jahr 2025 standen für die Leseförderung insgesamt 6,8 Mio. Euro zur Verfügung. Hiervon entfielen 3,8 Mio. Euro auf das Projekt „Lesestart 1-2-3“ und 0,7 Mio. Euro auf das Projekt „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“.

Im Jahr 2026 sind die Ausgaben für die Leseförderung in Höhe von 6,8 Mio. Euro im Einzelplan 17, Kapitel 1704 Titel 685 41 veranschlagt.

2 Finanzierungskompetenz

2.1 Ausgangslage

Die Gewährung einer Zuwendung durch ein Bundesministerium setzt unter anderem voraus, dass ein erhebliches Bundesinteresse an der Förderung besteht, § 23 i. V. m. § 44 Absatz 1 Satz 1 BHO. Da nach §§ 2 und 6 BHO nur die Veranschlagung von Ausgaben in Betracht kommt, die der Erfüllung von Bundesaufgaben dienen, dürfen Zuwendungsmittel nur vorgesehen werden, wenn der Bund für die zu fördernde Maßnahme eine Finanzierungskompetenz besitzt.¹⁶

Nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz haben Bund und Länder gesondert die Ausgaben zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Konnexitätsprinzip). Die Aufgaben, die der Bund und die Länder im Einzelnen wahrzunehmen haben, bestimmen sich nach den in der Verfassung geregelten Verwaltungskompetenzen. Eine Finanzierungskompetenz des Bundes besteht damit grundsätzlich nur, soweit ihm eine Verwaltungskompetenz zusteht. Nach Artikel 30 Grundgesetz sind die

¹⁴ MINT steht für die Abkürzung der Fächer Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.

¹⁵ § 14 Absatz 2 Satzung der Stiftung Lesen.

¹⁶ Mayer in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 23 BHO, Randnummer 24.

Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder. Darüber hinaus können ungeschriebene Zuständigkeiten des Bundes hergeleitet werden. Das ist unter anderem der Fall, wenn Angelegenheiten wegen ihrer Eigenart nur der Bund durchführen kann. Eine solche Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache besteht, soweit der Zweck eines Gesetzes durch das Verwaltungshandeln eines Landes überhaupt nicht erreicht werden kann.¹⁷

2.2 Sachverhalt

Aus den Akten ging nicht hervor, dass das BMFTR die Finanzierungskompetenz des Bundes geprüft hat. Im Jahr 2011 hatte es u. a. den Hintergrund des Projekts und das unmittelbare Interesse des Bundes erläutert. Die Fähigkeit zu lesen und zu schreiben sei die Grundlage für eine gute Bildung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Das Lesenlernen basiere auf Vorläuferfähigkeiten, die sich bereits in den ersten Lebensjahren entwickeln. Besonders wichtig dafür seien das Vorlesen und der Umgang mit Büchern im Elternhaus. Allerdings werde in 42 % der Haushalte mit Kindern unter zehn Jahren entweder gar nicht oder nur selten vorgelesen. Ein weiterer Auslöser für die Lesestart-Initiative sei die PISA-Studie aus dem Jahr 2009 gewesen.¹⁸ Diese habe gezeigt, dass 18,5 % der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler in Deutschland große Schwierigkeiten beim Lesen haben. Die meisten dieser Jugendlichen stammten aus bildungsfernen Familien.

Daraufhin legte das BMFTR im Jahr 2011 das Projekt „Lesestart – Drei Meilensteine für das Lesen“ auf. So sollten die „Vorläuferfähigkeiten für das Lesenlernen gerade auch bei Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern“ gelegt werden. Denn der Bund habe ein unmittelbares Interesse an gleichen Bildungschancen. Sie zu befördern diene „dem übergeordneten Ziel größerer Bildungsgerechtigkeit ebenso wie der ökonomischen Entwicklung in Deutschland.“ Es habe sich hierbei um das erste bundesweite Projekt zur Leseförderung im familiären Umfeld gehandelt.

Danach bewilligte das BMFTR zusätzliche Projektförderungen an die Stiftung Lesen als „weiteren Impuls seitens des Bundes und als Unterstützung für die für Leseförderung zuständigen Länder“. Auch bei diesen Projektunterlagen fanden wir keine Hinweise, dass das BMFTR die Finanzierungskompetenz des Bundes geprüft hatte. In den Ergebnisvermerken zu den jeweiligen Projektanträgen fanden sich nur Ausführungen zum Bundesinteresse. Im Jahr 2025 erstellte es eine Übersicht seiner

¹⁷ M. w. N. Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, GG Artikel 83 Randnummer 7.

¹⁸ PISA ist die Abkürzung für „Programme for International Student Assessment“. Diese international vergleichende Schulleistungsstudie wird im Auftrag der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) durchgeführt und erfasst die Fähigkeiten von 15-Jährigen in den Bereichen der Lesekompetenz, der mathematischen Kompetenz und der naturwissenschaftlichen Kompetenz in den OECD-Staaten sowie in 33 OECD-Kooperationsländern (2009). PISA wird seit dem Jahr 2000 im Abstand von drei Jahren regelmäßig international mit deutscher Beteiligung durchgeführt. Die Ergebnisse aus dem Jahr 2009 wurden veröffentlicht.

Leseförderungsprojekte. Hierin begründete es u. a. sein Förderengagement. Die Verbesserung der Lesefähigkeit und damit die Teilhabe an Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern sei ein „grundlegendes politisches Anliegen und eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.“

Das Projekt „Lesestart 1-2-3“ wollte das BMFTR über das Jahr 2026 hinaus nicht verlängern. Das Projekt „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ beabsichtigte es zum Zeitpunkt der Prüfung drei Jahre weiterzufördern.

2.3 Würdigung

In den vorliegenden Unterlagen hat das BMFTR die Finanzierungskompetenz des Bundes nicht umfassend geprüft und dokumentiert. Das BMFTR hat die Leseförderung mit dem übergeordneten Ziel größerer Bildungsgerechtigkeit ebenso wie der ökonomischen Entwicklung in Deutschland und der Verbesserung der Lesefähigkeit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe begründet. Damit mag es ein grundsätzliches Interesse des Bundes an der Leseförderung begründen können. Dies reicht jedoch für die Förderung gemäß § 23 i. V. m. § 44 Absatz 1 Satz 1 BHO nicht aus. Danach müssen die vorgesehenen Ausgaben der Erfüllung von Bundesaufgaben dienen. Dafür muss eine Verwaltungskompetenz und damit auch Finanzierungskompetenz des Bundes vorliegen.

Ausgehend von den verfassungsrechtlichen Grundsätzen haben wir erhebliche Zweifel, dass die Förderung in die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes fällt. Eine geschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes liegt nicht vor. Zumal das BMFTR selbst feststellt, dass für die Leseförderung die Länder zuständig sind.

Auch die Herleitung einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache ist vorliegend zweifelhaft. Sie setzt voraus, dass der Zweck durch das Verwaltungshandeln eines Landes nicht erreicht werden kann.¹⁹ Dass die Länder nicht in der Lage wären, eine ausreichende Lesekompetenz von Kindern aus eigener Zuständigkeit und mit eigenen Mitteln erreichen zu können, ist nicht ersichtlich.

2.4 Empfehlung

Ohne Finanzierungskompetenz darf der Bund die Leseförderung nicht länger fördern. Daher haben wir gefordert, dass das BMBFSFJ an der Entscheidung festhält und „Lesestart 1-2-3“ nicht verlängert. Auf eine Verlängerung von „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ sollte es verzichten.

¹⁹ Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) 22, 180; der Entwurf des sog. Flurbereinigungsabkommens vom 7. Juni 1971 beschreibt mögliche Fallgruppen.

2.5 Stellungnahme

Das BMBFSFJ hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, wonach die Länder eine ausreichende Lesekompetenz in eigener Zuständigkeit und mit eigenen Mitteln sicherstellen können. Die Leseleistungen seien vielmehr seit rund zwanzig Jahren rückläufig, wie auch internationale Studien zeigten. Vor diesem Hintergrund habe das BMFTR ein bundesweites Programm zur Leseförderung für erforderlich gehalten. Denn die Leseförderung sei eine zentrale Voraussetzung für gute Bildungschancen im Sinne von Bildungsgerechtigkeit, gesellschaftlicher Teilhabe sowie der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Zugleich verfolge sie übergeordnete Ziele, etwa die mittel- und langfristige Sicherung von qualifizierten Fachkräften sowie die Stärkung des demokratischen Gemeinwesens. Folglich könne sowohl die Kernkompetenz des Lesens als auch die Förderung eines frühzeitigen Kompetenzerwerbs dem Recht der Wirtschaft zugeordnet werden. Die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes sei nach allgemeinem Verständnis und ständiger Rechtsprechung weit auszulegen. Der Bereich der Wirtschaft und die hierfür erforderlichen Kompetenzen umfassten in einer modernen, arbeitsteiligen Gesellschaft nahezu alle Lebensbereiche. Daraus ergebe sich insbesondere eine Zuständigkeit für Regelungen zu Berufsbildern, zum Zugang zum Beruf sowie zur Berufsausübung. Auch der Erwerb der Kernkompetenz Lesen könne hiervon erfasst sein.

Darüber hinaus hat das BMFTR einen zusätzlichen Handlungsauftrag aus der UN-Kinderrechtskonvention abgeleitet. Diese zielen darauf ab, Unterschiede in den Lebensverhältnissen – etwa infolge von Armut oder Diskriminierung – abzubauen und allen Kindern vergleichbare Entwicklungschancen zu eröffnen. Aus damaligen Berichterstattungen²⁰ sei deutlich geworden, dass die Länder diesem Anspruch nicht in vollem Umfang gerecht wurden. Folglich habe weiterer Handlungsbedarf bestanden.

Abschließend hat das BMBFSFJ darauf hingewiesen, dass es aus heutiger Sicht angesichts der verstärkten Regelungen für Projekte dieser Größenordnung andere und weitergehende Abstimmungsmaßnahmen ergreifen würde.

2.6 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMBFSFJ überzeugt uns nicht. Das BMBFSFJ lässt weiterhin offen, weshalb das BMFTR zu Beginn der Förderung weder die Verwaltungszuständigkeit noch die hiermit zusammenhängende Finanzierungskompetenz des Bundes geprüft und dokumentiert hat. Die Zuständigkeit für die Bildung liegt bei den Ländern. Es ist nicht Aufgabe des Bundes, in deren Verantwortungsbereich einzugreifen oder etwaige Fehlentwicklungen zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund haben wir erhebliche Zweifel, dass eine Finanzierungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Absatz 1

²⁰ z. B. die PISA-Studie.

Nummer 11 Grundgesetz vorliegt. Zum Recht der Wirtschaft gehören u. a. Fragen der Berufsausbildung, die „traditionell und strukturell von den in der Wirtschaft tätigen Arbeitgebern“ wahrgenommen wird.²¹ Die hier in Rede stehenden Maßnahmen der Leseförderung setzen jedoch bereits in der frühkindlichen Bildung an und richten sich an (Klein-)Kinder. Sie gehören folglich nicht in den Kontext der Berufsausbildung. Der vom BMBFSFJ hergestellte Zusammenhang mit der Berufsbildung überdehnt die Finanzierungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 Grundgesetz und würde dem Bund eine Finanzierungskompetenz für den gesamten Bildungsbereich eröffnen, die das Grundgesetz nicht vorsieht.

Auch aus der UN-Kinderrechtskonvention kann der Bund die Finanzierungskompetenz nicht ableiten. Diese verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat. Wer innerhalb des Staates für die Umsetzung zuständig ist, regelt sich wiederum nach dem Grundgesetz.

Bei dem Hinweis auf die „verstärkte Verregelung des Feldes bei Projekten dieser Größe“ lässt das BMBFSFJ offen, welche Maßnahmen es künftig zur Abstimmung ergreifen will. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung war nicht bekannt, ob „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ fortgeführt wird. Trotz unserer Empfehlung hat das BMBFSFJ wohl ein Nachfolgeprojekt von „Lesestart – weil uns Lesen weiterbringt“ bewilligt und im März 2026 „Lesestart: Geschichten sprechen Deine Sprache“ bekanntgegeben. Ob es vorab die Finanzierungskompetenz geprüft und dokumentiert hat, ist uns nicht bekannt.

Wir halten daher an unserer Empfehlung fest, dass das BMBFSFJ künftig vor jeder Förderung seine Finanzierungskompetenz umfassend prüfen und nachvollziehbar dokumentieren muss. Maßnahmen dürfen nur dann gefördert werden, wenn diese Kompetenz zweifelsfrei gegeben ist.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

3.1 Ausgangslage

Gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme ist sowohl in der Planungsphase als auch im Wege einer Erfolgskontrolle

²¹ BVerfG NJW 1981, 329, 332 unter 3a.

während der Durchführung bzw. nach Abschluss einer Maßnahme zu untersuchen, VV Nummer 2 zu § 7 BHO.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase (VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO)

Bereits vor Beginn neuer Maßnahmen und der Änderung laufender Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie müssen unter anderem Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte sowie
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.²²

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase bildet die Grundlage für die späteren Erfolgskontrollen. Das zuständige Bundesministerium muss die Ziele hinreichend konkretisieren, z. B. nach dem SMART-Konzept. Danach sollten die Ziele spezifisch, messbar, ambitioniert/akzeptiert, realistisch und terminiert sein. Ziele, die nicht unmittelbar messbar sind, müssen mit geeigneten Indikatoren unterlegt werden. Nur dann kann das zuständige Bundesministerium zu einem späteren Zeitpunkt feststellen, ob die Maßnahme erfolgreich ist. In einem weiteren Schritt muss es anhand von Zielwerten beschreiben, welche Veränderungen der Indikatoren es mit der Förderung in welchem Zeitraum bewirken will.

Bei jeder Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind zunächst sämtliche zur Zielerreichung möglichen Lösungsmöglichkeiten zu ermitteln. Lösungsmöglichkeiten können ausgesondert werden, wenn sie z. B. rechtlich unzulässig sind. Sofern mehrere relevante Lösungsmöglichkeiten existieren, sind die mit diesen verbundenen Ausgaben und Einnahmen bzw. Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind, zu vergleichen und die wirtschaftlichste Lösungsmöglichkeit zu ermitteln.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle (VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO)

Nach Abschluss einer Maßnahme ist deren Wirtschaftlichkeit anhand einer abschließenden Erfolgskontrolle zu untersuchen. Sofern sich eine finanzwirksame Maßnahme über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren erstreckt und in sonstigen geeigneten Fällen, muss das zuständige Bundesministerium zusätzlich begleitende

²² Die Aufzählung betrifft die VV zu § 7 BHO in alter Fassung. Diese wurde zum 13. Januar 2026 geändert. Die Änderungen haben jedoch keine Auswirkung auf die Würdigung des Sachverhalts.

Erfolgskontrollen vornehmen. Die Erfolgskontrolle dient grundsätzlich dazu, ausgehend von der Planung, festzustellen, ob

- und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- die finanzwirksame Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- die finanzwirksame Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerns bei der Durchführung einer finanzwirksamen Maßnahme rechtzeitig erkannt werden.

3.2 Sachverhalt

3.2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase

Der Bund finanziert seit fast 15 Jahren unterschiedliche Lesestart-Projekte. Den grundsätzlichen Bedarf an der Leseförderung begründete das BMFTR mit sich seit Jahren verschlechternden Ergebnissen der Leseleistung bei Kindern. Zudem belegten Erhebungen, dass in der Hälfte der deutschen Haushalte max. zehn Kinderbücher vorhanden seien.

Im Vorfeld hat es für keines dieser Projekte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Nach Aussage des BMFTR basierten seine Förderentscheidungen auf den Ergebnissen verschiedener Untersuchungen und Maßnahmen in der Vergangenheit. So gebe es bereits seit den 1960er Jahren die Erkenntnis, dass „systematische Interventionsmaßnahmen zur frühen Förderung sozial und kulturell benachteiligter Kinder positive Effekte auf deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung“ hätten. Folglich würden auch positive (volks-)wirtschaftliche Effekte eintreten. Hingegen sei es schwierig, langfristige Effekte einzelner, in der frühen Kindheit ergriffener Maßnahmen nachzuweisen. Daher habe es auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzichtet. Die Projekte habe es bewilligt, weil es der Stiftung Lesen ein (bundesweites) Projekt dieser Größenordnung zugetraut habe.

Das BMFTR beschrieb die Ziele des Projekts „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ wie folgt: Mit dem Projekt solle die Lesefähigkeit von Kindern mit Fluchterfahrung gestärkt werden. Ziel sei es, „einen substanziellen Beitrag im Sinne einer guten Integrationsarbeit“ zu leisten. Ein neuer Schwerpunkt solle sein, Modellregionen auf kommunaler Ebene sukzessiv zu erschließen und hierdurch relevante Akteure vor Ort zu unterstützen. Diese Ziele wollte das BMFTR mit Lesestart-Sets für Kinder in verschiedenen Altersphasen und der Ausstattung der Einrichtungen mit Medienboxen erreichen.

Mit dem Projekt „Lesestart 1-2-3“ beabsichtigte das BMFTR, Eltern für die Leseförderung ihrer Kinder zu gewinnen. Seine Zielgruppe waren insbesondere bildungsferne Familien. Kinder sollten so früh wie möglich mit Büchern und Geschichten vertraut gemacht werden. Hiermit sollte ihre Lesekompetenz weiter ausgebildet und ihre Motivation für das Lesen lernen gestärkt werden. Diese Ziele wollte es mit der Verteilung von Lesestart-Sets erreichen. Aus Sicht des BMFTR waren bei beiden Projekten die Ziele hinreichend für die spätere Erfolgskontrolle bestimmt. Indikatoren zur Messung der Zielerreichung legte es nicht fest. Auch definierte es keine Zielwerte.

Aus den erhobenen Akten ging nicht hervor, ob das BMFTR andere Lösungsmöglichkeiten zur Zielerreichung prüfte. Es sah die Buchgeschenke als alternativlos an.

Das BMFTR gab an, die Wirtschaftlichkeit der Projektdurchführung und Zielerreichung durch die externe Vergabe der wissenschaftlichen Begleitung sichergestellt zu haben.

3.2.2 Erfolgskontrollen

Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt

Seit Oktober 2015 förderte das BMFTR Projekte für Kinder mit Fluchterfahrung. Einen Auftrag für die wissenschaftliche Begleitung vergab es erstmalig im März 2022 nach Beginn des laufenden Projekts „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“. Der Abschlussbericht lag dem BMFTR seit November 2025 vor. Eine finale Abnahme des Berichtes stand zum Zeitpunkt der Erstellung der Prüfungsmitteilung noch aus. Die wissenschaftliche Begleitung legte das BMFTR als „formative Evaluation“²³ an. Nach Aussage des BMFTR diene sie der Erfolgskontrolle gemäß den Vorschriften der BHO. Die beiden Vorgängerprojekte ließ das BMFTR nicht wissenschaftlich begleiten. Erfolgskontrollen im Sinne der BHO führte es nicht durch.

Lesestart 1-2-3

Das BMFTR ließ das Vorgängerprojekt „Lesestart – Drei Meilensteine für das Lesen“ wissenschaftlich begleiten. Die wissenschaftliche Begleitung sollte auch die Zielerreichung und die Auswirkungen des Projekts auf die Eltern und Kinder umfassen. Eine Erfolgskontrolle nach § 7 BHO i. V. m. VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO beauftragte das BMFTR nicht. Die Auftragnehmerin wies in ihrem Bericht darauf hin, dass die Wirksamkeit der ersten beiden Lese-Sets in den Kontrollgruppen nur kurzfristig angehalten habe. Die Wirkung des Projekts – die Häufigkeit und Qualität des Bücheransehens – sei

²³ Das BMFTR differenziert zwischen (externen) Evaluationen und internen Erfolgskontrollen. Die Begriffe Evaluation und Erfolgskontrolle sind nicht synonym; vielmehr ist eine externe Evaluation i. d. R. die zentrale Grundlage einer Erfolgskontrolle, ersetzt jedoch nicht die Bewertung der Evaluationsergebnisse und sonstiger Faktoren durch das BMFTR. Erst diese zusammenfassende Bewertung und Würdigung stellt eine vollständige Erfolgskontrolle dar.

insbesondere von Einflussfaktoren geprägt, die bereits vor der Verteilung der Lese-Sets bestanden. Dazu zählten die Leseaffinität der Eltern, das Bestehen eines Leserituals und die Häufigkeit sprachlicher Förderung des Kindes. Das Projekt habe sich trotzdem bewährt und zumindest kurzfristige Einstellungs- und Verhaltensänderungen bewirkt.

Für das Folgeprojekt „Lesestart 1-2-3“ beauftragte das BMFTR ebenfalls dieselbe Auftragnehmerin für die wissenschaftliche Begleitung. In seinen Vergabeunterlagen wies es darauf hin, dass die wissenschaftliche Begleitung auch eine Erfolgskontrolle nach den Vorschriften der BHO umfasse. Im Jahr 2022 präsentierte die Auftragnehmerin ihre vorläufigen Ergebnisse für ihren Bericht im Jahr 2024. Nach deren Sichtung entschied sich das BMFTR gegen eine Verlängerung der wissenschaftlichen Begleitung. Das Projekt arbeite mit Kohorten. Folglich wäre es nur zu einer Wiederholung der vorhandenen Untersuchung von Familien eines anderen Geburtsjahrgangs gekommen. Den zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisgewinn sah es auch hinsichtlich der damit verbundenen Ausgaben als unzureichend an.

Am 30. April 2024 legte die Auftragnehmerin ihren Abschlussbericht vor. Die Lesestart-Sets hätten Familien mit Kleinkindern erreicht. Die Eltern hätten das Bilderbuch aus dem Set öfters mit ihren Kindern angesehen. Bei der Befragung wurden bildungsferne Familien nur in geringem Umfang berücksichtigt. Zudem seien sie früher aus den Befragungen ausgeschieden.

Die Auftragnehmerin wies auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung aufgrund der Corona-Pandemie hin. Nur wenige Familien hätten alle drei Buchgeschenke erhalten. Sie empfahl daraufhin die Erweiterung des Projekts auf eine Vollaussstattung der ausgewählten Geburtsjahrgänge. Dem ist das BMFTR durch die Mittelaufstockung ab dem Jahr 2024 nachgekommen.

Langfristig konnte kein signifikanter Anstieg der Leseförderung durch die Lesestarts-Sets festgestellt werden. Die Auftragnehmerin wies darauf hin, dass „das gewählte Design suboptimal war und die Datenbasis nicht geeignet ist, die Wirksamkeit von drei aufeinander folgenden Lesestart-Impulsen adäquat abzuschätzen.“ Hierzu hielt das BMFTR in einem internen Vermerk fest, dass die Auftragnehmerin die Wirksamkeit des Projekts nicht habe belegen können. Dies sei „verwunderlich“. Es orientiere sich an ähnlichen Programmen im angelsächsischen Raum. Diese hätten „signifikante Effekte“ vorzuweisen. Es bestünde die Möglichkeit, dass auch bei „Lesestart 1-2-3“ positive Effekte eingetreten seien, die nicht gemessen werden konnten. Es könne aber auch sein, dass das Projekt tatsächlich keine Effekte erzielt habe. Die Evaluation liefere keine nachvollziehbare Erklärung, warum nur wenige Familien alle drei Sets erhalten hätten. Es gäbe auch keine Hinweise, wie dies bei einem künftigen Projekt sichergestellt werden könnte, ohne mit extrem hohem Mittelaufwand eine Komplettversorgung aller Geburtsjahrgänge anzustreben. Es vermerkte hierzu: „...Ob dies einen politisch vertretbaren Einsatz von Steuermitteln darstellt, sollte angesichts fehlender Belege für positive Effekte zumindest ergebnisoffen erörtert werden.“

Zur Wirtschaftlichkeitskontrolle enthielt der Abschlussbericht keine Hinweise. Das BMFTR plante „Lesestart 1-2-3“ nicht zu verlängern. Bis zum Ende der Projektförderung im Jahr 2026 wird der Bund insgesamt 43,8 Mio. Euro für diese Lesestart-Projekte zur Verfügung stellen.

3.3 Würdigung

3.3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das BMFTR hat auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase für alle Lesestart-Projekte verzichtet. Dies stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann es auch nicht beurteilen, ob es seine Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzt. Die allgemeine Erkenntnis, dass systematische Interventionsmaßnahmen zur frühen Förderung sozial und kulturell benachteiligter Kinder positive Effekte auf deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung hätten, reicht nicht aus. Um aus dieser Erkenntnis ein erfolgreiches Förderprojekt zu entwickeln, ist es erforderlich, konkrete Ziele zu definieren und die Handlungsalternative zu finden, mit der diese Ziele am besten erreicht werden.

Das BMFTR hat es versäumt, hinreichend seine Ziele zu konkretisieren. Ohne hinreichend konkretisierte Ziele fehlt eine wesentliche Grundlage für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Das BMFTR hat nur allgemeine Zielsetzungen wie „Eltern für die Leseförderung gewinnen“, „Lesefähigkeit von Kindern mit Fluchterfahrung stärken“, und „einen substanziellen Beitrag im Sinne einer guten Integrationsarbeit leisten“ formuliert. Ausgehend von der erhobenen Ausgangslage zur Leseleistung hätte es konkrete Ziele und Zwischenziele definieren können, die den SMART-Kriterien entsprechen. Ohne konkrete Ziele ist in der Folge auch keine Zielerreichungskontrolle möglich.

Auch andere Lösungsmöglichkeiten hat das BMFTR nicht geprüft und den Verzicht nicht dokumentiert. Ohne hinreichend konkretisierte Ziele, von denen ausgehend verschiedene Lösungsmöglichkeiten untersucht werden, konnte es nicht bewerten, auf welche Weise es seine Ziele am besten erreichen kann.

Das BMFTR hätte zudem spätestens vor Beginn des ersten Folgeprojekts von „Lesestart für Flüchtlingskinder“ im Jahr 2018 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegen müssen. Dies betrifft auch alle weiteren Lesestart-Projekte.

3.3.2 Erfolgskontrolle

Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt

Das BMFTR hat es versäumt, bei den Vorgängerprojekten zu „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ Erfolgskontrollen durchzuführen. So liegen weder begleitende noch abschließende Erfolgskontrollen hierfür vor. Trotz des hierdurch fehlenden Nachweises der Wirtschaftlichkeit hat es das Projekt in einer Neuauflage weitergefördert. Eine wissenschaftliche Begleitung, die auch den Ansprüchen einer Erfolgskontrolle nach den Vorschriften der BHO genügen sollte, hat es erst mit der dritten Auflage des Projekts beauftragt. Die Bewertung des Abschlussberichts durch das BMBFSFJ steht noch aus.

Lesestart 1-2-3

Das BMFTR hat für das Vorgängerprogramm „Lesestart – Drei Meilensteine für das Lesen“ keine Erfolgskontrolle nach den Vorgaben der BHO durchgeführt. Bei „Lesestart 1-2-3“ hat es diese beauftragt. Hier hat es jedoch versäumt, die Ziele in der Planungsphase hinreichend zu bestimmen und für deren Messbarkeit Indikatoren und Zielwerte festzulegen. Es hat die Ziele auch nicht nachträglich für die Erfolgskontrolle hinreichend bestimmt. So konnte es den Erfolg bei „Lesestart 1-2-3“ nur eingeschränkt messen. Mangels eines Soll-Ist-Vergleichs war die Zielerreichungskontrolle kaum aussagekräftig. Ob das BMFTR sein Ziel, insbesondere bildungsferne Familien für die Leseförderung zu gewinnen, erreicht hat, geht aus dem Abschlussbericht nicht hervor.

Die durchgeführte Wirkungskontrolle war nicht aussagekräftig. Hierfür müssen geeignete Methoden verwendet werden, um zu belegen, dass die Maßnahmen ursächlich für Veränderung waren. Das BMFTR hätte sicherstellen müssen, dass die Auftragnehmerin ein angemessenes Verfahren hierfür nutzt.

Der Abschlussbericht enthielt keine Hinweise zur Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Das BMFTR beabsichtigte keine Verlängerung von „Lesestart 1-2-3“. Hierauf sollte nun auch das BMBFSFJ aufgrund der nicht nachgewiesenen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit verzichten.

3.4 Empfehlung

Vorbehaltlich einer Fortführung der Leseförderung durch den Bund haben wir das BMBFSFJ aufgefordert, vor seinen Förderzusagen sicherzustellen, dass es eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase durchführt. Seine Ziele muss es dazu hinreichend bestimmen. Auch die geforderten Erfolgskontrollen muss es mit allen Bestandteilen durchführen und bei seinen Entscheidungen berücksichtigen.

Aufgrund des für alle Projekte geltenden übergeordneten Ziels der Leseförderung könnte das BMBFSFJ prüfen, ob sich hier eine Zusammenfassung der Erfolgskontrollen nach § 7 BHO i. V. m. VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO eignet.

3.5 Stellungnahme

Das BMBFSFJ hat mitgeteilt, dass der bislang bestehende Mangel einer fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung inzwischen behoben worden sei. So habe es bei der letzten Evaluation des Programms „Lesestart – Weil uns Lesen weiterbringt“ eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

In der Vergangenheit habe sich das BMFTR bei der Konzeption der Lesestart-Projekte an internationalen Vorbildern orientiert. In der Forschung sei anerkannt, dass Buchgeschenke messbare positive Effekte auf die häusliche Leseförderung sowie auf frühe lesebezogene Fähigkeiten von Kindern hätten. Vor diesem Hintergrund und angesichts der sich verschlechternden Leseleistungen von Schülerinnen und Schülern habe das Ministerium entschieden, ein bundesweites Programm aufzulegen. Mit der Stiftung Lesen habe hierfür ein Kooperationspartner mit bundesweiter Reichweite zur Verfügung gestanden.

Auch wenn das BMFTR zu Beginn der Förderung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt habe, habe es sein Vorgehen später angepasst. Bereits mit der Ausschreibung der wissenschaftlichen Begleitung des Projekts „Lesestart – Weil uns Lesen weiterbringt“ im Jahr 2021 sei die Prüfung der Wirtschaftlichkeit ausdrücklich Bestandteil der Leistungsbeschreibung gewesen. Im Abschlussbericht der Evaluation habe der Auftragnehmer dem Projekt ein hohes Maß an Vollzugswirtschaftlichkeit sowie für wesentliche Teile des Vorhabens eine sehr hohe Maßnahmenwirtschaftlichkeit bescheinigt.

3.6 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMBFSFJ zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung überzeugt nicht. Eine in der Planungsphase unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann nicht durch eine Evaluation eines Förderprojekts ersetzt oder nachgeholt werden. Die Erfolgskontrolle ist vielmehr eine eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Abschluss einer finanzwirksamen Maßnahme (ggf. auch begleitend) mit anderen Prüfungsschritten. Zudem betraf die Evaluation für das Projekt „Lesestart – Weil uns Lesen weiterbringt“ nur eins der vielen Leseförderungsprojekte. Dass die Erfolgskontrolle hierfür beauftragt und durchgeführt wurde, ist grundsätzlich zu begrüßen. Inwieweit sie den Anforderungen der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO genügt, können wir jedoch nicht beurteilen. Insofern bleibt es bei der Beanstandung, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase gefehlt hat. Das Versäumnis wiegt hierbei schwer und zieht sich durch die gesamte Förderung. Denn durch den Verzicht auf eine

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase hat das Ministerium u. a. versäumt, seine Ziele hinreichend zu bestimmen.

Der Einwand des BMBFSFJ, das BMFTR habe sich bei der Konzeption der Lesestart-Projekte an internationalen Vorbildern orientiert, entbindet ebenfalls nicht von der Pflicht, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase für die konkreten Förderprojekte in Deutschland durchzuführen. Das BMFTR hätte neben den Buchgeschenken weitere Lösungsmöglichkeiten, die zum Erreichen seiner Ziele geeignet sind, identifizieren und prüfen müssen, welche die wirtschaftlichste Alternative ist. Dieser Schritt fehlte hier. Das gilt ebenso für die Ermittlung der wirtschaftlichsten Alternative für die Umsetzung der Förderung. Das BMFTR hat keine Alternativen zur Stiftung Lesen betrachtet und bewertet. Die Behauptung, Buchgeschenke wirkten nachweislich positiv, muss zudem bei der Erfolgskontrolle für die Leseförderprojekte in Deutschland erst noch nachgewiesen werden.

Zu unserer Beanstandung, dass bei der Evaluation des Programms „Lesestart 1-2-3“ keine Wirtschaftlichkeitskontrolle durchgeführt wurde, hat sich das BMBFSFJ nicht geäußert.

Wir halten unsere Empfehlung aufrecht, dass das BMBFSFJ künftig

- vor seinen Förderzusagen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchführt,
- seine Ziele hinreichend bestimmt,
- für alle Projekte Erfolgskontrollen mit allen Bestandteilen durchführt und
- eine Zusammenfassung der Erfolgskontrollen bei der Leseförderung prüft.

4 Projektförderungen

4.1 Ausgangslage

Förderprogramm

Das BMFTR definiert Ziele der Bildungs- und Forschungspolitik im Wesentlichen in Rahmenprogrammen oder Programmen. Sie sollen einen mehrjährigen Orientierungsrahmen für die Förderung bilden. Förderprogramme enthalten die übergeordneten Ziele der Förderung in einem definierten Bereich. Die Förderprogramme werden in der Regel auf der Grundlage von Förderrichtlinien umgesetzt.

Finanzierung

Der Bund hat bei der Veranschlagung und Gewährung von Zuwendungen stets den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.²⁴ Der Zuwendungsempfänger soll die geförderte Maßnahme primär selbst finanzieren und hierfür seine Eigenmittel vorrangig einsetzen. Die öffentliche Förderung ist folglich nur nachrangig.²⁵ Eine Zuwendung hat die Funktion einer finanziellen Hilfe oder eines Anreizes für eine Tätigkeit des Zuwendungsempfängers.²⁶

Vor der Bewilligung der Zuwendung muss das BMFTR prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.²⁷ Eine mögliche Finanzierungsart ist die Anteilfinanzierung. Bei der Anteilfinanzierung bemisst sich die Zuwendung nach einem bestimmten Prozentsatz der zuwendungsfähigen Ausgaben oder nach einem anderweitig bestimmten Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben.²⁸ Wirbt der Zuwendungsempfänger zusätzliche Drittmittel ein, wirkt sich dies auf den Umfang der einzusetzenden Eigenmittel und auf die Höhe der Zuwendung aus.²⁹

Förderdauer

Die Projektförderung ist zeitlich begrenzt und finanziert ein speziell abgegrenztes Vorhaben des Zuwendungsempfängers.³⁰ Verlängert sich ein Projekt über die zunächst vorgesehene Laufzeit hinaus oder ergibt sich ein finanzieller Mehrbedarf, ist eine Anschlussbewilligung möglich.

4.2 Sachverhalt

Förderprogramme für die Leseförderung

Das BMFTR förderte mehrere Projekte für das Lesenlernen.³¹ Ein übergeordnetes Förderprogramm erließ es hierfür nicht. Den Förderzweck bezeichnete das BMFTR im Zuwendungsbescheid an die Stiftung Lesen wie folgt: „Lesestart 1-2-3 ist als Programm konzipiert, welches Eltern in den drei ersten Lebensjahren ihrer Kinder

²⁴ Insbesondere in §§ 6, 7, 23 und 44 BHO geregelt.

²⁵ Vgl. dazu Dittrich, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 6.1 zu § 23 BHO.

²⁶ Mayer in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 44 BHO Randnummer 2.

²⁷ VV Nummer 2.1 zu § 44 BHO.

²⁸ VV Nummer 2.2.1 zu § 44 BHO.

²⁹ Nummer 2 der Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Ausgabenbasis des BMFTR zur Projektförderung (NABF).

³⁰ VV Nummer 2.1 zu § 23 BHO.

³¹ Siehe auch Tz. 1.1.

aufeinanderfolgende Buchgeschenke sowie vertiefende, leicht verständliche Informationsmaterialien zum Thema Vorlesen und Erzählen zur Verfügung stellt.“

Finanzierungsanteil des Bundes

In den Jahren 2008 bis 2010 hatte die Stiftung Lesen „Lesestart – Die Lese-Initiative für Deutschland“ mit Mitteln aus seinen Partnerschaften bundesweit erprobt. Hierbei hatte sie 500 000 Familien mit einem Lesestart-Set für ihre einjährigen Kinder ausgestattet. Als Vorbild diente u. a. das britische Projekt „bookstart“, bei dem Kinder bis zu ihrem vierten Lebensjahr kostenlos Bücher und Lesetipps erhielten. Die Stiftung Lesen finanzierte das frühkindliche Leseprojekt gemeinsam mit einem Industrieverband, einem Buchverlag und anderen mittelständischen Unternehmen.³²

Das BMFTR übernahm das Lesestart-Projekt und begründete seine Förderung von „Lesestart – Drei Meilensteine für das Lesen“ damit, dass es das „erste flächendeckende Programm zur Leseförderung im Elternhaus“ sei. Es sah hierin einen „vielversprechenden Ansatz und Impuls zur breiten Leseförderung.“

Es finanzierte die Projekte „Lesestart 1-2-3“ und „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ mit einer Anteilfinanzierung. Sie beträgt bei beiden Projekten über 98 %. Ein höherer Eigenanteil sei der Stiftung Lesen bei „Lesestart 1-2-3“ nicht zuzumuten. Erst nach „intensiven“ Gesprächen sei die Stiftung bereit gewesen, diesen von 1 % auf 2 % zu erhöhen.

Bei „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ begründete das BMFTR seine Anteilfinanzierung damit, dass der Antragsteller das Projekt nicht alleine finanzieren könne. Drittmittel stünden hierfür nicht zur Verfügung. Die Anteilfinanzierung sei wirtschaftlich und sparsam.

Die Einnahmen der Stiftung Lesen betrugen im Jahr 2024 insgesamt rund 12,4 Mio. Euro. Rund 22 % der Einnahmen stammten aus Projektpartnerschaften. Zu den Projektpartnern gehören Banken, Schnellrestaurants, Stiftungen und Medienunternehmen.

Bei unseren Erhebungen wies das BMFTR darauf hin, dass es seit langem die Stiftung Lesen ermutige, ihre Anstrengungen zur Einwerbung privater Mittel zu intensivieren.

Förderdauer

Seit dem Jahr 2011 förderte das BMFTR die Leseförderung, zunächst mit dem Projekt „Lesestart – drei Meilensteine für das Lesen“. Im Jahr 2019 verlängerte es die

³² Die Stiftung Lesen und andere mittelständische Unternehmen finanzierten gemeinsam das frühkindliche Leseprojekt.

Förderung mit dem Projekt „Lesestart 1-2-3“, das im Jahr 2026 endet. Das BMFTR hielt hierzu folgendes fest: „Es entspricht der Logik der Projektförderung, dass diese Förderung 2026 zwingend enden muss.“ Das BMFTR plante keine Projektverlängerung. Die Stiftung Lesen teilte dem BMFTR mit, dass die Finanzierung von „Lesestart“ eine Daueraufgabe sei.

Das Projekt „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ förderte das BMFTR seit dem Jahr 2015. Nach erfolgreicher Evaluation beabsichtigte das BMFTR, das Projekt über das Jahr 2025 hinaus für drei weitere Jahre zu verlängern.

4.3 Würdigung

Fehlendes Förderprogramm

Obwohl das BMFTR mit mehreren Projekten das Lesen lernen förderte, erließ es hierfür kein übergeordnetes Förderprogramm. In einem solchen Programm hätte es die Ziele definieren und die einzelnen Förderungen daran ausrichten können. Folglich hätten sie ihm einen Orientierungsrahmen für seine einzelnen Projektförderungen gegeben. Dies hätte auch seinen Vorgaben entsprochen. Zudem hätte es damit die Erfolgskontrolle nach § 7 BHO i. V. m. VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO mit den drei Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle auf Programmebene durchführen können. Für die einzelnen Projekte wäre dann eine Zielerreichungskontrolle nach VV Nummer 11a.1 zu § 44 BHO ausreichend gewesen. Das hätte den Aufwand für die Erfolgskontrollen reduziert.

Annähernde Vollfinanzierung durch den Bund

Das BMFTR hat versäumt, die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen hinreichend zu prüfen. Die Stiftung Lesen hatte bereits ein ähnliches Projekt für Lesestart bundesweit durchgeführt. Es bestand keine Notwendigkeit, dass der Bund die nahezu Vollfinanzierung des Folgeprojekts übernahm. Wir können nicht nachvollziehen, wieso der Stiftung Lesen trotz ihrer Projektpartnerschaften nicht eine höhere Eigenfinanzierung zuzumuten war. Das BMFTR hätte seine Bewilligung von einem Mindestanteil an Drittmitteln abhängig machen können und so die Stiftung Lesen zu mehr Einsatz motivieren können. Anscheinend waren die Bemühungen des BMFTR hierfür nicht intensiv genug. Indem es die Projekte durchgängig mit über 98 % und damit fast vollständig finanzierte, nahm es der Stiftung Lesen jeden Anreiz, weitere Finanzierungsquellen zu erschließen. Es verwundert deshalb nicht, dass die Stiftung Lesen während der gesamten Projektdauer z. B. von Lesestart in den Jahren 2011 bis 2026 hierfür keine weiteren Drittmittel einwarb. Dies hatte zur Folge, dass das BMFTR den Grundsatz der Subsidiarität und

die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend beachtete. Den Anteil hätte es auch in einem Förderprogramm festlegen können.

Sehr lange Förderdauer

Das BMFTR förderte die „Lesestart“ Projekte seit mehr als 14 Jahren. Es hat seine jeweiligen Anschlussbewilligungen nicht besonders begründet. Durch eine wiederholte Bereitstellung von Projektmitteln machte es hieraus eine faktische Dauerförderung. Es hat selbst erkannt, dass eine Verlängerung von „Lesestart 1-2-3“ den Grundsätzen der Projektförderung widerspricht. Aus diesen Gründen muss das nun zuständige BMBFSFJ die Notwendigkeit einer Weiterfinanzierung von „Lesestart: Weil uns Lesen weiterbringt“ sorgfältig begründen.

4.4 Empfehlung

Wir haben gefordert, dass das BMBFSFJ bei Fortführung der langjährigen Projekte für die Leseförderung die Notwendigkeit sorgfältig begründen muss. Sollte die Entscheidung für weitere Förderungen fallen, haben wir empfohlen, ein übergeordnetes Förderprogramm zu erarbeiten, in welchem die Ziele benannt und Rahmenbedingungen für die Förderungen definiert werden.

Das BMBFSFJ muss künftig auf einen angemessenen Finanzierungsanteil des Zuwendungsempfängers achten und damit Anreize für das Einwerben von Drittmitteln bieten.

4.5 Stellungnahme

Das BMBFSFJ hat unsere Forderung nach der Einrichtung eines übergeordneten Förderprogramms abgelehnt. Angesichts der überschaubaren Größe der einzelnen Vorhaben sowie der Federführung durch ein einzelnes Referat hätte ein übergeordnetes Programm nicht zwingend zu einer besseren Zielerreichung oder einer höheren Wirtschaftlichkeit geführt. Vielmehr hat das BMBFSFJ befürchtet, dass hierdurch zusätzliche organisatorische und administrative Aufwände die Wirtschaftlichkeit der Förderung beeinträchtigt hätten.

Der Stiftung Lesen sei kein höherer Finanzierungsanteil zuzumuten. Sie sei eine Stiftung, die nicht im wirtschaftlichen Bereich agiere und kein wirtschaftliches Eigeninteresse an der Programmumsetzung habe. Bei einem höheren Eigenanteil durch die Stiftung Lesen hätte das Risiko bestanden, dass das Projekt gescheitert wäre, insbesondere dann, wenn die Stiftung den höheren Eigenanteil nicht erbringen hätte können. Die Festlegung eines realisierbaren Eigenanteils sei daher grundlegend für die Projektbewilligung. Daran habe sich das Ministerium orientiert und den Eigenanteil

anhand vorliegender Informationen festgelegt. Nach seiner Auffassung habe es damit den Vorgaben der VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO entsprochen.

4.6 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMBFSFJ gegen die Einrichtung eines übergeordneten Förderprogramms überzeugt nicht. Vielmehr ist das Gegenteil anzunehmen: Ein übergeordnetes Förderprogramm kann aus unserer Sicht zur besseren Zielerreichung beitragen und die Wirtschaftlichkeit der Förderung erhöhen. Denn ein solches Förderprogramm enthält übergeordnete Ziele und legt einheitliche Rahmenbedingungen fest. Darüber hinaus muss das BMBFSFJ bei einem übergeordneten Programm nur noch eine Erfolgskontrolle mit den drei Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle für das übergeordnete Programm durchführen. Für die einzelnen Projekte wäre nur noch eine Zielerreichungskontrolle erforderlich. Das hätte den Aufwand für die Erfolgskontrollen reduziert. Vor diesem Hintergrund halten wir unsere Empfehlung zur Etablierung eines übergeordneten Programms aufrecht.

In seiner Stellungnahme geht das BMBFSFJ nicht darauf ein, dass die Stiftung Lesen bereits vor der Beteiligung des Bundes ein vergleichbares Projekt durch die Finanzierung von Projektpartnerschaften durchgeführt hatte. Es bestand somit ein erhebliches eigenes Interesse der Stiftung Lesen an der Fortführung des Projekts, so dass die annähernde Vollfinanzierung von über 98 % nicht gerechtfertigt war. VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO stellt nicht allein auf wirtschaftliche Interessen ab. Auch in allen anderen Fällen muss die Vollfinanzierung der Ausnahmefall bleiben und gut begründet werden. Zudem verfügt die Stiftung über namhafte Projektpartner, die sich an den Förderungen beteiligen. Vor diesem Hintergrund halten wir an unserer Auffassung fest, dass das Ministerium einen höheren Eigenanteil der Stiftung hätte fordern müssen.

Das BMBFSFJ geht in seiner Stellungnahme auch nicht auf die lange Förderdauer und die damit verbundene Notwendigkeit einer besonders sorgfältigen Begründung für eine weitere Förderung ein. Wir halten daher an unserer Empfehlung fest, dass es künftig einer solchen Begründung bedarf.

5 Beanstandungen beim Zuwendungsempfänger Stiftung Lesen

5.1 Ausgangslage

Ordnungsgemäße Geschäftsführung des Zuwendungsempfängers

Zuwendungen dürfen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die Mittelverwendung zweckentsprechend nachgewiesen werden kann.³³ Die Zuwendungsempfänger sollen durch ihre Geschäftsorganisation und ihr geschäftliches Verhalten einen gewissenhaften Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherstellen. Für die Einschätzung, ob eine ordnungsgemäße Geschäftsführung vorliegt, wird neben der ordnungsgemäßen Zuwendungsverwendung auch der wirtschaftliche Umgang des Zuwendungsempfängers mit seinen Eigenmitteln betrachtet. Eine ordnungsgemäße Geschäftsführung liegt z. B. vor, wenn der Zuwendungsempfänger seine eigene Satzung und Geschäftsordnung einhält. Auch seine Bonität muss gewährleistet sein. Hierfür ist die Entwicklung des Eigenkapitals sowie seiner Gewinne und Verluste entscheidend.³⁴

Besserstellungsverbot

Das Besserstellungsverbot zielt darauf ab, die Personalausgaben auch bei Zuwendungen auf das notwendige Maß zu beschränken. Es spezifiziert den in § 23 BHO verankerten Subsidiaritätsgrundsatz. Denn die Zuwendung ist eine nachrangige Finanzierung, bei der Eigenmittel grundsätzlich Vorrang haben. Der Zuwendungsempfänger darf nicht durch zu hohe Personalausgaben seine Eigenmittel kürzen. Das Besserstellungsverbot ist im jährlichen Haushaltsgesetz geregelt.³⁵

Es galt bis zum Jahr 2023 auch uneingeschränkt bei Zuwendungen zur Projektförderung, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden. Der Zuwendungsempfänger durfte seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare tariflich Beschäftigte des Bundes. Das Besserstellungsverbot bezog sich auf alle Arbeitsverhältnisse des Zuwendungsempfängers. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) konnte bei

³³ VV Nummer 1.2 zu § 44 BHO.

³⁴ Bundesverwaltungsamt: Ordnungsgemäße Geschäftsführung von Zuwendungsempfängern, Stand Februar 2026, Seite 6 ff.

³⁵ Z. B. § 9 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2026. In den Vorjahren war das Besserstellungsverbot in § 8 Haushaltsgesetz geregelt.

Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen zulassen. Das Besserstellungsverbot war als Auflage im Zuwendungsbescheid aufzunehmen.

In den Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Ausgabenbasis des BMFTR zur Projektförderung (NABF) war zum Zeitpunkt der Bewilligung von „Lesestart 1-2-3“ im Jahr 2019 folgende Regelung zum Besserstellungsverbot enthalten: „Dürfen aus der Zuwendung auch Personal- oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden und werden die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten, darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Bundesbedienstete. Höhere Entgelte als nach dem TVöD sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.“³⁶

Seit dem Jahr 2024 sind Ausnahmen vom Besserstellungsverbot für Beschäftigte gestattet, die nicht unmittelbar in Projekten tätig sind. Der Zuwendungsempfänger muss diese Gehälter vollumfänglich aus Eigenmitteln (und nicht-öffentlichen Mitteln) finanzieren.³⁷ Diese Gehälter dürfen weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. Das BMFTR sieht für die Umsetzung folgende Prüfschritte vor:

- Die Prüfung gehört zu den Bewilligungsvoraussetzungen und muss deshalb nicht gesondert gegenüber dem Zuwendungsempfänger beschieden werden.
- Der Zuwendungsempfänger muss eine Selbsterklärung abgeben und angeben, ob er von der Ausnahme Gebrauch macht.
- Wenn der Zuwendungsempfänger die Ausnahme beansprucht, muss er u. a. darlegen, dass er die Gehälter dauerhaft aus Eigenmitteln finanzieren kann und er diese auch nur hieraus finanzieren wird.
- Das zuständige Fachreferat prüft die Angaben auf Plausibilität.

5.2 Sachverhalt

Ordnungsgemäße Geschäftsführung bei der Stiftung Lesen

Die Stiftung Lesen verfolgt ausschließlich gemeinnützige Zwecke. Nach ihrer Satzung darf sie ihre Mittel nur für die satzungsmäßigen Zwecke verwenden und keine Person durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigen.³⁸ Sie wird überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert. Im Jahr 2024 betrug der Anteil der öffentlichen Mittel 65 %.³⁹ Die Anzahl der Mitarbeitenden lag bei rund 46 Vollzeitäquivalenten.⁴⁰ Bei den

³⁶ Ziffer 2.2 NABF, Stand August 2018. Diese galt beim letzten Förderbescheid.

³⁷ § 8 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2024.

³⁸ § 4 der Satzung der Stiftung Lesen.

³⁹ Jahresbericht 2024 der Stiftung Lesen, abgerufen am 26. Mai 2026.

⁴⁰ Dokument zum Jahresbericht 2024 der Stiftung Lesen, abgerufen am 26. Mai 2026.

letzten drei Jahresabschlüssen erzielte die Stiftung Lesen Fehlbeträge. Beim Jahresabschluss 2023 betrug der Fehlbetrag rund 800 000 Euro, den sie nur teilweise aus der Rücklage ausgleichen konnte. Sie traf deshalb Einsparmaßnahmen, die u. a. auch variable Gehaltsbestandteile betrafen. Dennoch schloss sie auch das Jahr 2024 mit einem Fehlbetrag in Höhe von rund 600 000 Euro ab.⁴¹ Ungeachtet dessen plante sie, die variablen Gehaltsbestandteile ab dem Jahr 2026 wieder zu erhöhen.

Besserstellungsverbot

Mit Beginn von „Lesestart 1-2-3“ im Jahr 2019 galt über die Nebenbestimmungen zu dem Zuwendungsbescheid das Besserstellungsverbot für die Stiftung Lesen. Zuvor bestätigte die Stiftung Lesen in ihrem Projektantrag, dass sie die für die Antragstellung anzuwendenden Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis beachtet hat. Dort war jedoch abweichend von den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid Folgendes geregelt: „Antragstellende, deren Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert werden, dürfen **die im Rahmen dieses Vorhabens Beschäftigten** finanziell nicht besser stellen als vergleichbare Bundesbedienstete.“ Das BMFTR prüfte auch nur die Eingruppierung des geförderten Personals hinsichtlich des Besserstellungsverbots. Es gab an, das Verfahren habe der bis zum Jahr 2023 gängigen Praxis in der Bundesverwaltung entsprochen. Das BMFTR sei davon ausgegangen, dass das Besserstellungsverbot nur für die Projektmitarbeitenden gelte und die Stiftung Lesen deshalb nicht gegen das Besserstellungsverbot verstoße.

Wie aus einem internen Vermerk des BMFTR hervorging, stellte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) im Jahr 2022 bei einer internen Prüfung anderer Zuwendungsempfänger Verstöße gegen das Besserstellungsverbot fest. Hierbei seien auch Einrichtungen betroffen gewesen, die das BMWE und BMFTR gemeinsam förderten. Daraufhin und auf Anweisung des BMF habe das BMFTR Maßnahmen getroffen, um das Besserstellungsverbot sicherzustellen. Die Zuwendungsempfänger mussten u. a. auch bei laufenden Projektanträgen eine Selbsterklärung abgeben, dass sie das Besserstellungsverbot für alle Mitarbeitenden einhalten. In Fällen, bei denen sie zwingende Gründe darlegten, konnte das BMFTR eine Ausnahmegenehmigung beim BMF beantragen.

Die Stiftung Lesen konnte im März 2023 in der Selbsterklärung nicht bestätigen, dass sie das Besserstellungsverbot für alle Mitarbeitenden einhält. Folglich forderte das BMFTR für seine Prüfung Unterlagen bei der Stiftung Lesen an. Hierbei stellte es fest, dass die Gehälter in vier Fällen übertariflich waren. Diese Gehälter umfassten mehr als die Hälfte der Eigenmittel der Stiftung. Zu den Eigenmitteln zählten zweckungsbundene Stifterratsbeiträge, Spenden sowie Erträge aus dem Stiftungsvermögen. Es handelte sich hierbei um private Mittel. Als Orientierungshilfe für Vergleichsgehälter zog

⁴¹ Jahresabschluss 2024 der Stiftung Lesen.

das BMFTR Gehälter von anderen vergleichbaren Einrichtungen heran. Es stellte fest, dass die Stiftung Lesen nach ihrer finanziellen Ausstattung zwar die kleinste Einrichtung sei, aber bei weitem die höchsten übertariflichen Gehälter zahle. Für die Höhe der Gehälter existiere „keine auch nur annähernde Vergleichsgrundlage“. Zudem habe die Stiftung Lesen die Arbeitsverträge unbefristet geschlossen, was für diese Art von Verträgen ungewöhnlich sei. Die Stiftung Lesen wies gegenüber dem BMFTR auf Altverträge hin. Sie könne die Gehälter nicht reduzieren. Langfristig strebe sie an, den Finanzierungsanteil privater Geldgeber auf über 50 % zu erhöhen. Dann gelte das Besserstellungsverbot nicht mehr für sie. Das BMFTR bezweifelte diese Aussage. Auf einen sofortigen Förderstopp verzichtete es, denn dieser habe für die geförderten Projekte eine gravierende Wirkung und erzeuge negative Aufmerksamkeit.

Das BMFTR beantragte deshalb im Oktober 2023 für die Stiftung Lesen eine Ausnahme-genehmigung beim BMF. Es begründete die Weiterförderung damit, dass sie für das Erreichen der Projektziele notwendig und erforderlich sei. Jede Reduzierung oder Streichung würde dazu führen, dass weniger Bücher an die Kinder verteilt würden und somit die Zielerreichung schmälern. Sollte das BMF die Ausnahme nicht bewilligen, wäre aus Sicht des BMFTR ein Widerruf des Zuwendungsbescheids und eine Rückforderung der Zuwendung zu prüfen.⁴²

Mit dem Haushaltsgesetz 2024 wurden die Ausnahmen zum Besserstellungsverbot erweitert. Ausgenommen sind nun Beschäftigte des Zuwendungsempfängers, die nicht in den geförderten Projekten tätig sind und deren Gehälter weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. Aufgrund der geänderten Rechtslage verfolgte das BMFTR den Antrag beim BMF nicht weiter und verzichtete auf eine Prüfung des Widerrufs des Zuwendungsbescheids.

Das BMFTR hielt jedoch fest, dass auch „außerhalb des Besserstellungsverbots keine Verpflichtung für Zuwendungsgeber besteht, in einer Antragsprüfung entsprechende Geschäftsführergehälter in unbegrenzter Höhe zu akzeptieren.“ Es müsse bei seiner Entscheidung auch einen angemessenen Eigenanteil des Zuwendungsempfängers berücksichtigen. Darüber hinaus müsse die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Zuwendungsempfängers gesichert sein. Er müsse sich satzungskonform verhalten.

Im Jahr 2024 waren bei der Stiftung Lesen noch drei Personen tätig, die übertarifliche Entgelte erhielten. Die Stiftung Lesen bestätigte gegenüber dem BMFTR, dass sie die Gehälter jährlich dauerhaft und vollumfänglich aus Eigenmitteln der Stiftung finanzierte. Sie stellte hierfür weiterhin über 50 % ihrer Eigenmittel zur Verfügung. Nach Prüfung bewilligte das BMFTR die Aufstockung bzw. Weiterförderung von „Lesestart 1-2-3“ bis zum Jahr 2026 und genehmigte ein neues Projekt „echt jetzt?“ für die Jahre 2024 bis 2026. Die Mittel hierfür hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in seiner Sitzung am 11. Oktober 2023 bewilligt.

⁴² Widerruf nach § 49 Absatz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und Rückforderung nach § 49a Absatz 1 VwVfG.

Das BMFTR beabsichtigte, das Projekt „Lesestart 1-2-3“ nicht zu verlängern und teilte dies bereits der Stiftung Lesen mit. Ob hierfür ein neues Fortsetzungsprojekt mit der Stiftung Lesen nach dem Jahr 2026 geplant ist, bleibt offen. Das BMFTR zeigte Interesse, die Arbeit der Stiftung Lesen weiterhin zu unterstützen. Denn für die Leseförderung leiste die Stiftung Lesen „eine wichtige und für die Gesellschaft wertvolle Arbeit, auf die es nicht verzichten will.“ Das BMFTR bezeichnete den hohen Anteil der Eigenmittel für die außertariflichen Gehälter der Stiftung Lesen als „Unwucht“. Es plante deshalb, ein Gespräch mit der Stiftung Lesen über ihre Zukunft zu führen. Das BMFTR stimmte sich vor dem Gespräch mit den anderen Ressorts, die der Stiftung Lesen Bundesmittel zur Verfügung stellen, ab. In dem Gespräch am 29. Januar 2025 wies das BMFTR darauf hin, dass es von der Stiftung Lesen Professionalisierungsbestrebungen mit dem Ziel der Transparenz, Effizienz und weiterer Standards guter Stiftungsarbeit erwarte. Es habe sich mit der Stiftung „sehr offen“ u. a. über die außertariflichen Gehälter ausgetauscht. Die Stiftung habe glaubhaft dargestellt, dass sie Veränderungen mittelfristig anstrebe. Der Austausch sollte nach der Bundestagswahl im Jahr 2025 fortgeführt werden. Bislang fanden keine weiteren Gespräche statt. Das BMBFSFJ bewilligte ein neues Projekt „Lesestart: Geschichten sprechen Deine Sprache“, das im März 2026 startete.

5.3 Würdigung

Ordnungsgemäße Geschäftsführung

Es liegen erhebliche Zweifel an der Eignung der Stiftung Lesen als Zuwendungsempfänger vor. Es scheint nicht gesichert, dass sie ihre Geschäfte ordnungsgemäß führt. Dazu gehören neben der ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen auch der wirtschaftliche Umgang der Stiftung mit ihren Eigenmitteln und die Einhaltung interner und externer Regelungen. Mit den überhöhten Gehaltsvereinbarungen verstößt sie seit Jahren gegen ihre eigene Satzung. Die darin enthaltene Regelung will explizit verhindern, dass Personen durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden. Zudem sind diese Verträge unbefristet. Folglich kann die Stiftung Lesen die Problematik nicht auf absehbare Zeit lösen. Es besteht anscheinend auch bei der Stiftung Lesen kein Problembewusstsein hierfür. Ihre Planungen zur Erhöhung der variablen Gehaltsbestandteile ab dem Jahr 2026 belegen dies. Auch die hohen Jahresfehlbeträge lassen an einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung zweifeln.

Besserstellungsverbot

Bis zum Jahr 2023 hat das BMFTR versäumt, die Beachtung des Besserstellungsverbots bei der Stiftung Lesen vollumfänglich zu prüfen. Es beschränkte seine Prüfung auf das

durch die Projekte geförderte Personal, obwohl das Besserstellungsverbot nach dem jeweiligen Haushaltsgesetz und den entsprechenden Regelungen in den Zuwendungsbescheiden für alle Beschäftigten galt. In Folge hat es jahrelang Zuwendungen an die Stiftung Lesen bewilligt, obwohl diese gegen das Besserstellungsverbot verstieß. Das BMFTR erkannte zwar im Jahr 2023 sein falsches Handeln, jedoch zog es hieraus keine weiteren Konsequenzen. Es hätte zu dem Zeitpunkt unmittelbar prüfen müssen, ob es den Zuwendungsbescheid an die Stiftung Lesen (teilweise) aufheben und die Zuwendung zurückfordern kann.

Zwar sind die Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zum 1. Januar 2024 erweitert worden, so dass die Zahlung übertariflicher Gehälter an Mitarbeitende außerhalb des Projekts unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist. Wie das BMFTR aber zurecht erkannte, kann dies nicht dazu führen, dass zuwendungsrechtliche Grundsätze vollständig ausgehebelt werden. Wenn die Stiftung Lesen einen so hohen Anteil ihrer Eigenmittel für übertarifliche Gehälter dauerhaft bindet und diese im Vergleich mit anderen Einrichtungen überdurchschnittlich hoch sind, stehen dauerhaft weniger Eigenmittel für die Projekte zur Verfügung und sie benötigt eine hohe Bundesförderung. Hier ist zu prüfen, ob die Zuwendungen zumindest teilweise zurückgefordert werden können.

5.4 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBFSFJ bei der Stiftung Lesen nun umgehend prüft,

- ob eine ordnungsgemäße Geschäftsführung sichergestellt ist und
- ob es die Zuwendungen an die Stiftung Lesen aufgrund der überhöhten Gehälter (teilweise) rückfordern kann.

Das BMBFSFJ muss weitere Förderungen der Stiftung Lesen davon abhängig machen, dass sie die Vergütungen ihrer außertariflich Beschäftigten auf ein adäquates Maß begrenzt und damit weitere Eigenmittel einbringen kann. Auch muss die ordnungsgemäße Geschäftsführung sichergestellt sein.

Das BMBFSFJ muss künftig sicherstellen, dass die Regelungen zum Besserstellungsverbot den Zuwendungsempfängern gegenüber unmissverständlich kommuniziert werden. Zudem muss es die Einhaltung des Besserstellungsverbots bei Zuwendungsempfängern ordnungsgemäß prüfen und Verstöße ahnden.

5.5 Stellungnahme

Ordnungsgemäße Geschäftsführung

In seiner Stellungnahme hat das BMBFSFJ mitgeteilt, dass es unsere erheblichen Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Stiftung Lesen in dieser Ausprägung nicht teile. Zum Zeitpunkt der Bewilligung der Projekte hätten die Informationen, auf denen unsere Einschätzung beruht, noch nicht vorgelegen. Damals habe das BMFTR keine Zweifel an der Förderfähigkeit der Stiftung gehabt. Die Zusammenarbeit mit der Stiftung laufe seit Jahren reibungslos. Die Stiftung sei ein vertrauenswürdiger und verlässlicher Kooperationspartner, der seine Nachweispflichten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung erfülle. Die Stiftung verfüge auch über die üblichen und rechtlich erforderlichen Kontrollmechanismen. Dies sei unabhängig von der Frage der Gehälter zu betrachten. Außerdem sei die Stiftung bereit, im Sinne des Zuwendungsgebers interne Anpassungen vorzunehmen und die bemängelten Missstände abzustellen.

Auch nach heutigem Kenntnisstand hat das BMBFSFJ keine Notwendigkeit gesehen, grundsätzlich von einer Förderung der Stiftung Abstand zu nehmen. Es hat jedoch unsere Auffassung geteilt, dass Veränderungen in der Satzungsstruktur der Stiftung wünschenswert seien, um eine effektivere Kontrolle der Geschäftsführung zu ermöglichen. Diese Änderungen lägen jedoch nicht in der Zuständigkeit des BMBFSFJ. Es könne lediglich in den entsprechenden Gremien unverbindlich darauf hinwirken.

Die Stiftung Lesen hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sie eine überwiegende Finanzierung aus privaten Zuwendungen anstrebe. Ein privater Zuwendungsgeber habe jedoch eine zuvor in Aussicht gestellte Förderung zurückgezogen. Der Vorwurf einer nicht ordnungsgemäßen Geschäftsführung sei durch die von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierten Jahresabschlüsse entkräftet. Die in den Jahren 2023 und 2024 entstandenen Fehlbeträge seien durch Rücklagen gedeckt worden. Darüber hinaus habe die Stiftung unverzüglich Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen, unter anderem durch die Schließung eines Instituts.

Besserstellungsverbot

Die fehlerhafte Anwendung des Besserstellungsverbots sei aus Sicht des BMBFSFJ nicht der Stiftung anzulasten, sondern beruhe auf der damaligen Praxis des BMFTR. Dieses sei davon ausgegangen, dass das Besserstellungsverbot nur für das Projektpersonal gegolten habe. Erst infolge der Hinweise des BMF zur bisherigen Umsetzung des Besserstellungsverbots war es dem BMFTR möglich, die Gehälter des Stiftungspersonals abzufragen und hierüber Kenntnis zu erlangen. Zudem habe der Gesetzgeber die Rechtslage im Jahr 2023 entsprechend der bisher vom BMFTR vertretenen Rechtsauffassung angepasst.

Für eine Rückforderung der Zuwendung gebe es aus Sicht des BMBFSFJ keine Rechtsgrundlage. Für die Stiftung Lesen sei nicht erkennbar gewesen, dass das BMFTR das Besserstellungsverbot jahrelang unzutreffend ausgelegt und in seinen Richtlinien fehlerhaft wiedergegeben habe. Sie habe hierauf vertraut. Zudem sei die Jahresfrist zur Aufhebung des Bescheids nach § 48 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) verstrichen, da das BMFTR bereits im Jahr 2023 Kenntnis von seinem fehlerhaften Vorgehen erlangt habe. Eine Rückforderung sei daher rechtlich nicht mehr durchsetzbar.

Die Stiftung Lesen hat in ihrer Stellungnahme angegeben, dass sie die Verträge mit den hohen Gehaltszahlungen bereits vor der ersten Lesestart-Förderung in den Jahren 2009 bis 2011 abgeschlossen habe. Zu diesem Zeitpunkt sei die Stiftung noch überwiegend privat finanziert gewesen, so auch im Jahr 2019 - zum Zeitpunkt des Bewilligungsbescheids von „Lesestart 1-2-3“. Mit den unbefristeten Verträgen habe die Stiftung langfristig die Expertise der betreffenden Personen sichern wollen. Die Höhe der Gehaltszahlungen ließe sich nicht mit anderen Einrichtungen vergleichen. Aufgrund ihres Auftrags sei die Stiftung auf die Gewinnung von Führungspersonen aus der Verlags- und Medienbranche angewiesen. Die gezahlten Gehälter seien daher marktüblich. Die übertariflich bezahlten Personen seien nicht in den bundesfinanzierten Projekten tätig gewesen. Ihre Gehälter habe die Stiftung aus sonstigen Mitteln finanziert, beispielsweise aus privaten Zuwendungen sowie aus Einkünften aus der Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens. Ein Teil der variablen Gehaltszahlungen sei an ein positives Jahresergebnis geknüpft gewesen. Aufgrund der Jahresfehlbeträge habe die Stiftung diese nur teilweise ausgezahlt. Die Annahme des Bundesrechnungshofes, die variablen Gehaltsbestandteile würden sich ab dem Jahr 2026 wieder erhöhen, entbehre nach Ansicht der Stiftung jeder Grundlage. Derzeit seien nur noch zwei Personen mit hohen Gehaltszahlungen beschäftigt. Dies stelle eine „deutliche und klare Reaktion“ auf die Erfordernisse des Besserstellungsverbots dar.

5.6 Abschließende Würdigung

Ordnungsgemäße Geschäftsführung

Bei einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung ist zu erwarten, dass der Zuwendungsempfänger seine eigene Satzung einhält. Die Stiftung Lesen hat jedoch durch die Gewährung sehr hoher Gehälter über Jahre hinweg gegen ihre Satzung verstoßen. Auf diesen Umstand sind weder das BMBFSFJ noch die Stiftung Lesen in ihren Stellungnahmen eingegangen. Auch der Umgang mit Eigenmitteln ist ein wesentlicher Bestandteil ordnungsgemäßer Geschäftsführung. Die wiederholten Jahresfehlbeträge, die nur teilweise durch Rücklagen gedeckt werden konnten, stehen diesem Grundsatz entgegen. Das Testat der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, das die Stiftung Lesen anführt, bestätigt ausschließlich die rechnerische Richtigkeit des Jahresabschlusses. Eine Bestätigung

ordnungsgemäßer interner Verfahrensabläufe ergibt sich hieraus nicht. Darüber hinaus stellt das Testat weder einen Nachweis für Wirtschaftlichkeit noch für Rechtssicherheit dar.

Weder das BMBFSFJ noch die Stiftung Lesen konnten unsere Zweifel an einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung vollständig entkräften. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass das BMFTR bereits bei der Prüfung des Besserstellungsverbots im Jahr 2024 vermerkte, bei seiner Entscheidung einen angemessenen Eigenanteil des Zuwendungsempfängers berücksichtigen zu müssen. Zudem müsse die ordnungsgemäße Geschäftsführung sichergestellt sein und der Zuwendungsempfänger satzungskonform handeln. Wie das BMBFSFJ nun mitteilte, kann es in den Gremien der Stiftung lediglich unverbindlich auf Änderungen hinwirken. Daher halten wir unsere Empfehlung aufrecht und erwarten, dass das BMBFSFJ umgehend prüft, ob die Stiftung eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gewährleistet.

Besserstellungsverbot

Wie das BMFTR im Jahr 2024 zurecht erkannte, darf die Änderung des Besserstellungsverbots nicht dazu führen, dass das Subsidiaritätsprinzip ausgehöhlt wird. Dies ist jedoch dann der Fall, wenn der Zuwendungsempfänger einen erheblichen Teil seiner Mittel für überdurchschnittlich hohe Personalausgaben aufwendet. Bei der Stiftung Lesen sind nach deren Angabe aktuell zwar „nur“ noch zwei Personen mit hohen Gehältern beschäftigt. In den Stellungnahmen fehlen jedoch Hinweise darauf, dass etwaig neu eingestellte Beschäftigte keine vergleichbar hohen Gehälter beziehen werden. Wir halten deshalb unsere Empfehlung aufrecht, dass das BMBFSFJ der Stiftung Lesen nur weitere Zuwendungen gewähren darf, wenn diese die Vergütungen auf ein adäquates Maß – auch im Vergleich zu anderen Einrichtungen – begrenzt. Das würde auch dazu führen, dass die Stiftung in der Lage wäre, noch eher einen höheren Eigenanteil zu leisten.

Die Stiftung Lesen führte in ihrer Stellungnahme aus, dass unsere Annahme einer Erhöhung der variablen Gehaltsbestandteile ab dem Jahr 2026 unbegründet sei. Dazu stellen wir klar, dass die geplante Erhöhung auf einer Mitteilung der Stiftung Lesen aus dem Jahr 2024 zur Gehaltsentwicklung beruht.

Der Hinweis der Stiftung Lesen, dass die Stiftung zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses mit den außertariflichen Beschäftigten sowie im Jahr 2019 bei Erlass des Zuwendungsbescheids für das Projekt „Lesestart 1-2-3“ überwiegend privat finanziert war, führt nicht zu einer gänzlich anderen Bewertung des Sachverhalts. Den Jahresberichten der Stiftung Lesen ist zu entnehmen, dass sie u. a. in den Jahren 2017 und 2018 sowie seit dem Jahr 2020 überwiegend öffentlich finanziert wurde. Damit war sie spätestens ab dem Jahr 2020 an das Besserstellungsverbot gebunden.

Der Argumentation des BMBFSFJ, es könne keine Rückforderungsansprüche gegenüber der Stiftung Lesen geltend machen, können wir nicht in Gänze folgen. Zwar hat das BMFTR damals in den Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis die Rechtslage falsch dargestellt. Der Stiftung Lesen waren die Regelungen zum Besserstellungsverbot durch den Zuwendungsbescheid jedoch bekannt. Das ist das für sie rechtsverbindliche Dokument. Die Frage der Schutzwürdigkeit des Vertrauens der Stiftung Lesen auf die Ausführungen in den Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis wäre daher differenzierter zu betrachten. Auch darf die Stiftung Lesen ihre für die Projekte verfügbaren Eigenmittel nicht durch unangemessen hohe Personalausgaben mindern.

Zudem legt das BMBFSFJ die Jahresfrist zur Rücknahme des Zuwendungsbescheids und der damit verbundenen Rückforderung nach § 48 Absatz 4 VwVfG unzutreffend aus. Bei der dort verankerten Jahresfrist handelt es sich um eine Entscheidungsfrist. Der Zuwendungsgeber hat demnach ein Jahr Zeit, um über die Rücknahme des Zuwendungsbescheids zu entscheiden. Diese Frist beginnt erst mit vollständiger Kenntnis der für die Entscheidung maßgeblichen Sach- und Rechtslage zu laufen.⁴³ Hierzu zählt auch die Anhörung des Zuwendungsempfängers zur beabsichtigten Aufhebung des Zuwendungsbescheids. Erst wenn seine Stellungnahme vorliegt und kein weiterer Klärungsbedarf besteht, beginnt die Jahresfrist.⁴⁴

Wir erwarten weiterhin, dass das BMBFSFJ prüft, ob es die Zuwendung aufgrund der hohen Gehälter (teilweise) rückfordern kann.

6 Fazit

Der Bund sollte die Leseförderung nicht fortführen. Die Finanzierungskompetenz ist fraglich, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Projekte ist bisher nicht belegt und es bestehen Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung durch den Zuwendungsempfänger.

Das vorher zuständige BMFTR hatte die erheblichen Mängel zum Teil bereits selbst festgestellt und entsprechende Hinweise in seinen Akten dokumentiert. Das BMBFSFJ beauftragt nun die Stiftung Lesen mit einem neuen dreijährigen Projekt („Lesestart – Geschichten sprechen Deine Sprache“). Dieses Handeln widerspricht den

⁴³ Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 15. August 2019, Az. 15 A 2792/18 sowie Mayer, Volker, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, Walhalla Fachverlag, Regensburg 2022, Seite 325.

⁴⁴ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Januar 2019, Az. 10 C 5.17, Rn. 32 sowie Mayer, Volker, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, Walhalla Fachverlag, Regensburg 2022, Seite 326ff.

Prüfungsfeststellungen und ist nicht konsequent. Der Bund sollte sein Engagement in der Leseförderung beenden.

Ehmann

Bertram

Beglaubigt: Schmidt-Koch, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.