

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

30 Förderprogramm Bildungsprämie: Wirtschaftlichkeit und Bundeszuständigkeit nicht gesichert

(Kapitel 3002)

Zusammenfassung

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2008 individuelle berufsbezogene Weiterbildungen mit Prämien- und Spargutscheinen. Hierdurch möchte es erreichen, dass sich vor allem Personen mit geringem Einkommen stärker an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligen. Bis zum Jahr 2011 wollte das BMBF 300 000 Prämiegutscheine ausgeben; dieses Ziel hat es erst fünf Jahre später erreicht. Für jeden Euro der aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanzierten Prämie musste der Bund bisher im Durchschnitt 57 Cent an Durchführungsaufwand tragen.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit des Programms kritisiert. Er hat zudem eine klare rechtliche Grundlage für die Zuständigkeit des Bundes vermisst. Auch viele Länder unterstützen individuelle berufsbezogene Weiterbildungen mit Gutscheinprogrammen. Er hat daher empfohlen, das Programm nicht über das Ende der Förderperiode des Europäischen Sozialfonds im Jahr 2020 hinaus zu verlängern.

Das BMBF hat mitgeteilt, es werde das Programm in dieser Form nicht verlängern. Es wolle aber Möglichkeiten prüfen, wie es die Bildungsprämie verstetigen kann. Der Bundesrechnungshof sieht hierfür nach den vorliegenden Prüfungserkenntnissen keine tragfähige Grundlage. Generell darf das BMBF Förderprogramme nur dann auflegen, wenn eine wirtschaftliche Programmdurchführung und eine klare Einordnung in das System föderaler Zuständigkeiten sichergestellt sind.

30.1 Prüfungsfeststellungen

Bundesprogramm Bildungsprämie

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2008 individuelle berufsbezogene Weiterbildungen (Weiterbildungen) aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF-Mittel) mit dem Förderprogramm „Bildungsprämie“ (Programm). Das Programm wurde bisher zweimal verlängert und ist derzeit bis zum Ablauf der aktuellen ESF-Förderperiode im Jahr 2020 befristet. Es richtet sich an gering verdienende Beschäftigte, die die Kosten einer Weiterbildung nicht selbst tragen und hierfür keine steuerlichen Vergünstigungen geltend machen können.

Das BMBF fördert die Teilnahme an den Weiterbildungen mit sogenannten Prämien- und Spargutscheinen. Beim Prämiegutschein wird die Hälfte der Teilnahme- und Prüfungsgebühren bis zu einem Förderbetrag von 500 Euro übernommen. Mit dem Spargutschein können Arbeitnehmer ihre Guthaben, die nach dem Vermögensbildungsgesetz gefördert werden, zur Finanzierung von Weiterbildungen verwenden. Der Anspruch auf Arbeitnehmersparzulage geht hierdurch nicht verloren. Voraussetzung für die jeweilige Förderung ist eine Prämienberatung in einer von 530 Beratungsstellen. Das BMBF hat das Bundesverwaltungsamt (BVA) beauftragt, das Programm abzuwickeln und insbesondere die Gutscheine mit den Weiterbildungsträgern abzurechnen.

Neben dem Bund bieten auch mehrere Bundesländer Gutscheinprogramme zur Förderung der individuellen berufsbezogenen Weiterbildung an.

Zielerreichung und Steuerung des Programms

Die Bildungsprämie soll gezielt Personen mit geringem Einkommen zugute kommen. Hierfür gilt derzeit eine Einkommensgrenze von 20 000 Euro pro Jahr für Einzelpersonen. Das BMBF veränderte die Einkommensgrenze – ebenso wie andere Parameter (z. B. Altersgrenzen) – im Programmverlauf mehrfach. Es verschärfte sie, wenn es befürchtete, dass die verfügbaren Mittel zu früh ausgeschöpft werden. Umgekehrt erließ es großzügigere Regelungen, wenn die Nachfrage hinter den Fördermöglichkeiten zurückblieb.

So sollte der Absatz der Gutscheine an die „aktuelle Kassenlage“ angepasst werden.

Bis zum Ablauf der ersten Förderphase des Programms im Jahr 2011 wollte das BMBF 300 000 Prämiegutscheine ausgeben. Dieses Ziel erreichte es erst im Jahr 2016. Bis Ende 2017 hatten die Beratungsstellen rund 320 000 Prämiegutscheine ausgegeben. Eine vom BMBF in Auftrag gegebene Evaluation der ersten Förderphase kam zu dem Ergebnis, dass nicht alle ausgegebenen Gutscheine eingelöst wurden.

Die Spargutscheine stoßen auf ein geringes Interesse. In der seit dem Jahr 2014 laufenden dritten Förderphase des Programms gaben die Beratungsstellen lediglich 861 Spargutscheine aus, mit abnehmender Tendenz. Das BMBF stellte bereits nach der ersten Förderphase fest, dass es seine Ziele in Bezug auf dieses Förderinstrument verfehlt hat. Die Evaluation kam zu dem Ergebnis, dass Spargutscheine nur selten eingelöst werden.

Durchführungsaufwand

Das BMBF verzichtete nach eigenem Bekunden bei der Planung und Durchführung des Programms auf systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Auf Handlungsalternativen, wie die von einem Land angebotene Zusammenarbeit, ging es nicht ein. Im Verlauf des Programms ging die Zahl der eingelösten Gutscheine immer weiter zurück. Der Aufwand für die Programmdurchführung sank hingegen nicht entsprechend; ein Grund hierfür waren Vereinbarungen mit dem BVA über den Umfang seines Personaleinsatzes, die sich nach den erwarteten Absatzzahlen richteten.

Bis Ende 2017 zahlte das BMBF 78 Mio. Euro an ESF-Mitteln für Prämienersatzungen aus. Für den Durchführungsaufwand gab es weitere 45 Mio. Euro aus. Hiermit finanzierte es beispielsweise Prämienberatungen und IT-Unterstützung. Damit musste der Bund für jeden Euro der aus ESF-Mitteln finanzierten Prämie bisher im Durchschnitt 57 Cent an Durchführungsaufwand tragen. In den Jahren 2016 und 2017 verursachte dieser Aufwand sogar höhere Ausgaben als die Prämienzahlung. Zu dem hohen Aufwand

trägt auch bei, dass die parallele Nutzung von ESF-Mitteln durch Bundes- und Landesprogramme fortlaufende Abstimmungsprozesse erfordert.

Finanzierungszuständigkeit des Bundes

Der Bund darf nach dem Grundgesetz nur Aufgaben finanzieren, für die er zuständig ist. Dies soll eine klare und eindeutige Zuordnung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern sicherstellen. Im Gegensatz zur allgemeinen beruflichen Bildung oder zur beruflichen Weiterbildung von Arbeitsuchenden, für die es bundesgesetzliche Regelungen gibt, hat der Bund keine Zuständigkeit für individuelle berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen. Das BMBF ging davon aus, dass es gleichwohl solche Weiterbildungen finanzieren darf. Ihm war aber bewusst, dass es von einer Gesetzgebungszuständigkeit hätte Gebrauch machen müssen, um eine Zuständigkeit des Bundes zu begründen (konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit). Das BMBF hätte dabei auch die Verwaltungszuständigkeit des Bundes regeln müssen, um eine Finanzierungskompetenz in Anspruch nehmen zu können. Es verzichtete jedoch auf ein Gesetzgebungsvorhaben, das nach seiner Auffassung der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte. Zur Begründung führte es die „Erprobung des Programms“ und dessen „Modellcharakter“ an.

Die Länder sehen sich ebenfalls für die Förderung von Weiterbildungen zuständig. Die meisten von ihnen bieten eigene Förderprogramme an. Alle Programme nutzen ESF-Mittel. Zwei Länderprogramme existierten schon vor der Bildungsprämie. Sechs Länderprogramme entsprechen in Zielsetzung und Ausgestaltung dem Bundesprogramm. Wesentliches Abgrenzungsmerkmal ist die Höhe der geförderten Ausgaben. So greift in einigen Ländern bei Maßnahmen, die weniger als 1 000 Euro kosten, das Bundesprogramm, bei teureren Maßnahmen das Landesprogramm.

30.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Zielorientierung und Wirtschaftlichkeit des Programms bemängelt. Einen wesentlichen Grund sieht er in dem Versuch des BMBF, die erwartete Inanspruchnahme der Prämie und die Verfügbarkeit von ESF-Mitteln in Einklang zu bringen. Zwar ist es nicht zu beanstanden, wenn das BMBF alle Möglichkeiten nutzt, um die verfügbaren ESF-Mittel bestmöglich auszuschöpfen. Es hat aber zu diesem Zweck die Förderkonditionen mehrfach und in gegenläufiger Richtung geändert. Dies steht einer an den inhaltlichen Zielen orientierten und für den Empfängerkreis nachvollziehbaren Programmgestaltung entgegen. Die mit dem Programm beabsichtigte Steigerung des Weiterbildungsinteresses ist im Ergebnis weit hinter den Erwartungen des BMBF zurückgeblieben.

Die Ausgabe und Einlösung von Prämiegutscheinen verursachen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes deutlich zu hohe Kosten. Dazu tragen die aufwendige Programmgestaltung, die geringe Nachfrage und das Nebeneinander von Bundes- und Landesprogrammen bei. Das BMBF hätte bereits vor der Programmeinführung prüfen müssen, welche Handlungsalternativen für die Förderung der individuellen Weiterbildung bestanden. Dies hat es versäumt. Angesichts eindeutig negativer Evaluierungsergebnisse hätte das BMBF auch selbst die Notwendigkeit von Spargutscheinen hinterfragen müssen, zumal auch bei geringer Inanspruchnahme Kosten für Bereitstellung und Einlösung anfallen.

Das BMBF hat darauf verzichtet, die Verwaltungszuständigkeit eindeutig dem Bund zuzuordnen und damit seine Finanzierungszuständigkeit klarzustellen. Hierfür reicht es nicht aus, dass es sich auf konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen beruft. Das BMBF hat damit im Ergebnis ein dauerhaftes Nebeneinander von Bundesprogramm und Länderprogrammen in Kauf genommen. Das Vorgehen des BMBF, ohne gesetzliche Grundlage ein Programm zur Förderung der individuellen Weiterbildung anzubieten, läuft dem Grundsatz einer klaren Zuordnung von Aufgaben an den Bund

oder die Länder zuwider. Danach sollte es ausgeschlossen sein, dass Bund und Länder parallel weitgehend gleiche Programme anbieten. Dies ist hier aber – ungeachtet der betragsmäßigen Abgrenzungen – vielfach der Fall.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Programm nicht über die im Jahr 2020 endende Förderperiode des ESF hinaus zu verlängern.

30.3 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, es habe wegen des neuartigen Charakters des Programms die Wirkungen der Maßnahmen nicht von vornherein absehen können. Auch deswegen habe es die Förderkonditionen mehrfach und in gegenläufiger Richtung geändert. Eine zielorientierte Steuerung sei dabei jederzeit gegeben gewesen. Allerdings habe es mit den zur Verfügung stehenden ESF-Mitteln maximal 40 000 Personen pro Jahr fördern können. Für eine spürbare Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung seien zehnmal so viele Förderungen nötig gewesen. Für Änderungen am Spargutschein sehe das BMBF in der laufenden Förderperiode keine Veranlassung. Der geringen Nutzung stehe ein nur geringer zusätzlicher Aufwand gegenüber.

Das BMBF hat betont, es habe bei der Gestaltung der Förderkonditionen die Fördermittel sparsam eingesetzt. Es hat eingeräumt, dass die administrativen Kosten anfangs hoch gewesen seien. Allerdings sei der ursprünglich geplante Kostenrahmen für Personal nie ausgeschöpft worden. Durch eine Änderung der Förderkonditionen habe es die Kosten je Gutschein senken können. Die Prüf- und Verwaltungssysteme sowie Rechtsvorschriften des ESF beeinflussten die Kosten. Dies werde das BMBF ebenso wie die Wirtschaftlichkeit in einer aktuellen Evaluierung des Programms betrachten.

Im Gegensatz zum Bundesrechnungshof hat das BMBF eine Zuständigkeit des Bundes für die Finanzierung des Programms gesehen. Zu seiner Rechtfertigung hat es erneut auf verschiedene Gesetzgebungskompetenzen verwiesen. Das BMBF habe aber keine gesetzliche Grundlage für die Bildungsprämie geschaffen, um dieses Instrument „ohne Haushaltsrisiko“ in der Praxis beobachten zu können. Von Seiten der Länder habe es auch keine Ein-

wände im Hinblick auf eine mögliche mangelnde Zuständigkeit des Bundes gegeben.

Das BMBF hat mitgeteilt, die Erprobung der Bildungsprämie solle mit dem Ende der ESF-Förderperiode im Jahr 2020 abgeschlossen werden. Eine Weiterführung in der derzeitigen Form sei nicht vorgesehen. Es wolle aber eine Verstetigung der Bildungsprämie prüfen.

30.4 Abschließende Würdigung

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war, entgegen der Bewertung des BMBF eine zielorientierte Steuerung des Programms nicht durchgängig sichergestellt. Das BMBF hat sein selbst gestecktes Absatzziel deutlich verfehlt. Die bisherige Absatzentwicklung lässt auch künftig keinen spürbaren Beitrag zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung erwarten. Auch der Hinweis des BMBF, dass der ursprünglich geplante Kostenrahmen für Personal zu keinem Zeitpunkt ausgeschöpft worden sei, entkräftet die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Wirtschaftlichkeit des Programms nicht. Sie richtet sich dagegen, dass das BMBF die Einsparmöglichkeiten nicht umfassend genutzt hat, die sich aus der unerwartet niedrigen Nachfrage nach Prämiegutscheinen ergeben. Zwar konnte das BMBF zuletzt den Durchführungsaufwand für einen eingelösten Gutschein senken; dieser erreichte gleichwohl in den Jahren 2016 und 2017 mit großem Abstand seine bisher höchsten Werte seit dem Einführungsjahr.

Der Spargutschein ist offenkundig weit hinter der angestrebten Bedeutung zurückgeblieben. Dass das BMBF wegen des bestehenden gesetzlichen Anspruchs an ihm festhält, überzeugt nicht. Es hatte selbst den Anstoß für die Änderung des Vermögensbildungsgesetzes gegeben; es sollte die Initiative ergreifen, um das Angebot einzustellen und weitere Kosten zu vermeiden.

Der Hinweis des BMBF auf verschiedene Gesetzgebungskompetenzen entkräftet die Kritik des Bundesrechnungshofes an der fehlenden Finanzierungszuständigkeit des Bundes nicht. Die Verfassung sieht ausdrücklich vor, dass der Bund in den hier angesprochenen Handlungsfeldern nur dann zu-

ständig ist, wenn er von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht und die Verwaltungszuständigkeit dem Bund zuordnet. Nur dann ist auch der Einsatz seiner Finanzmittel legitimiert. Dies ist hier nicht der Fall. Das Argument, das BMBF habe zunächst keine gesetzliche Grundlage schaffen wollen, um das Programm zu erproben, überzeugt nach nunmehr zehn Jahren keinesfalls. Unbeachtlich ist auch, dass die Länder bei der Einführung der Bildungsprämie keine Einwände erhoben haben. Deren Duldung kann nicht das verfassungsmäßige Handeln des Bundes ersetzen.

Das BMBF möchte Weiterbildungen für Geringverdiener weiter fördern und erwägt eine Verstetigung der Bildungsprämie über das Ende der ESF-Förderperiode im Jahr 2020 hinaus. Der Bundesrechnungshof vermag jedoch keine tragfähige Grundlage für eine solche Verstetigung zu erkennen. Hierzu wären eine grundlegende Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und eine eindeutige Zuordnung im Gefüge föderaler Verantwortlichkeiten notwendig. Es ist nicht erkennbar, wie eine Neuauflage der Bildungsprämie dies sicherstellen soll. Dies gilt umso mehr, als bisher nicht absehbar ist, ob und inwieweit für diesen Zweck nach dem Jahr 2020 ESF-Mittel zur Verfügung stehen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, Prämien- und Spargutscheine nicht über diesen Zeitpunkt hinaus anzubieten.