



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung der Zuwendungen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds des „Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.“ (HGF e. V.)

an die Stiftung „Haus der kleinen Forscher“

Kapitel 3004 Titelgruppe 70

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	5
1 Einleitung	9
2 Intransparente und unzulässige Gesamtfinanzierung	10
2.1 Sachverhalt	10
2.2 Würdigung	14
2.3 Empfehlung	15
2.4 Stellungnahme	16
2.5 Abschließende Würdigung	16
3 Fehlende Zielorientierung	18
3.1 Sachverhalt	18
3.2 Würdigung	21
3.3 Empfehlung	22
3.4 Stellungnahme	23
3.5 Abschließende Würdigung	24
4 Mängel im Zuwendungsverfahren	24
4.1 Sachverhalt	24
4.2 Würdigung	27
4.3 Empfehlung	28
4.4 Stellungnahme	29
4.5 Abschließende Würdigung	30
5 Organisationsform	30
5.1 Sachverhalt	30
5.2 Würdigung	34
5.3 Empfehlung	35

5.4	Stellungnahme	36
5.5	Abschließende Würdigung	37
6	Gesamtwürdigung	38

Abkürzungsverzeichnis

ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AZG	Ausschuss der Zuwendungsgeber (für die Helmholtz-Zentren)
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V.
EGO	Ergänzende Geschäftsordnung
e. V.	eingetragener Verein
FKZ	Förderkennzeichen (im öffentlichen Förderkatalog des BMBF und in der Technischen Informationsbibliothek Hannover)
FZJ	Forschungszentrum Jülich GmbH
HdkF	Haus der kleinen Forscher
HGF	Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren
Kita	Kindertagesstätte (oder Kindertageseinrichtung)
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
TVöD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
VV	Verwaltungsvorschriften

0 Zusammenfassung

0.1 Die Stiftung „Haus der kleinen Forscher“ (HdkF) fördert die Begegnung von Kindern mit Technik und Naturwissenschaften mit dem Ziel der Nachwuchssicherung. Hierzu bietet sie Qualifikationen insbesondere für Erzieherinnen und Erzieher an. Die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF) e. V. fördert die Stiftung aus ihrem Impuls- und Vernetzungsfonds. Dieser Fonds speist sich aus Umlagen von Zuwendungsmitteln, die die Forschungszentren überwiegend vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) erhalten. Der HGF e. V. ist der bedeutendste Zuwendungsgeber der Stiftung HdkF und fördert sie vorerst bis ins Jahr 2020.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Impuls- und Vernetzungsfonds und stellte erhebliche Mängel fest. Die Förderung des HdkF passte nicht zu dessen Zweckbestimmungen und Verfahrensgrundsätzen. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMBF und dem HGF e. V., die Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds zu beenden. Das BMBF behielt sich eine Entscheidung vor.

Nach weiteren Erhebungen kommt der Bundesrechnungshof zu den nachfolgenden Ergebnissen. Hierbei hat er die Stellungnahme des BMBF und die Reformvorschläge aus dessen Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für den Impuls- und Vernetzungsfonds berücksichtigt. (Tz. 1)

0.2 Das BMBF förderte das HdkF seit dem Jahr 2006 mittels direkter Projektförderungen und mittels des Impuls- und Vernetzungsfonds mit insgesamt 87,5 Mio. Euro. Die Zuwendungen liegen im Jahr 2019 bei 11 Mio. Euro. Das BMBF führte diese Aufwendungen an keiner Stelle in seinem Einzelplan auf. Die Durchleitung seiner Haushaltsmittel über den Impuls- und Vernetzungsfonds entspricht einer quasi-institutionellen Förderung. Das BMBF ist hiermit langfristige Belastungen für den Bundeshaushalt eingegangen.

Die Förderung von Fortbildungen für Erzieherinnen und Erzieher an Kindertageseinrichtungen sowie Lehrkräften an Grundschulen gehört nicht zu den grundgesetzlich abgedeckten Aufgaben des BMBF. Auch in

der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern für die Helmholtz-Zentren sieht der Bundesrechnungshof keine Ermächtigung für die Förderung dieser Aufgaben.

Das BMBF hat eingewandt, dass es die Stiftung HdKF aufgrund seiner Kompetenzen in der Forschung und beruflichen Bildung fördere. Die Förderung ziele darauf ab, wissenschaftliche Karrierewege zu eröffnen. Es beabsichtige, die Grundfinanzierung der Stiftung HdKF ab dem Jahr 2022 außerhalb des Impuls- und Vernetzungsfonds sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass das BMBF das gesamte Ausmaß seiner Förderung an die Stiftung HdKF transparent macht. Er weist auf die grundgesetzlichen Bestimmungen zur Aufgabenverteilung mit den Ländern hin. Kindertagesstätten dienen nicht der Forschung und Fachkräftesicherung. Das BMBF muss seine dauerhafte Förderung der Stiftung HdKF daher perspektivisch beenden. Sollte der Wunsch fortbestehen, die frühe MINT-Bildung durch den Bund zu stärken, muss es verfassungskonforme Wege gehen. (Tz. 2)

- 0.3 Der HGF e. V. prüfte zu keinem Zeitpunkt, ob die von der Stiftung HdKF beantragten Fördermittel notwendig und angemessen waren. Mit Zustimmung des BMBF erhöhte er die Förderung, obwohl das ursprüngliche Ziel bereits erreicht war. BMBF und HGF e. V. haben ihre Möglichkeiten nicht genutzt, bei der Finanzierung der Stiftung HdKF eine Zielorientierung und eine wirksame Kostenkontrolle einzufordern. Der HGF e. V. hat in dieser Hinsicht seine Aufsichtsfunktion im Stiftungsrat nicht vollumfänglich genutzt. Eine sachgerechte und umfassende Erfolgskontrolle ihrer Förderungen der Stiftung HdKF führten BMBF und der HGF e. V. nicht durch.

BMBF und HGF e. V. müssen sicherstellen, dass ihre Förderungen zielorientiert und angemessen sind. Das BMBF darf nicht länger hinnehmen, dass Dritte über den Einsatz seiner Mittel entscheiden.

Das BMBF hat angekündigt, dass es seinen Einfluss auf die Kostenkontrolle z. B. über einen Sitz im Stiftungsrat verstärken wird. Bei einer künftigen Förderung der Stiftung HdKF werde es konkretere und überprüfbare Ziele formulieren.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass der Einfluss des BMBF im Stiftungsrat auch dem Umfang seiner Zuwendungen gerecht wird und

Interessenkonflikte ausgeschlossen werden. Er erkennt die wissenschaftliche Überprüfung der Stiftungsarbeit an. Eine umfassende Erfolgskontrolle der Zuwendungen steht allerdings aus. (Tz. 3)

- 0.4 Mit Zustimmung des BMBF förderte der HGF e. V. die Stiftung HdkF auf eine für den Bund unwirtschaftliche und nachteilige Art. Er hat die Stiftung von der Notwendigkeit entlastet, Finanzierungsbeiträge von Dritten einzuwerben. Die hohen Kassenbestände bei der Stiftung haben gezeigt, dass der HGF e. V. die Zuwendungen nicht bedarfsgerecht bewilligt hat. Mit Billigung des BMBF hat der HGF e. V. das Zuwendungsrecht nur teilweise und nicht in der gebotenen Konsequenz angewandt. So hat er darauf verzichtet, die Mittelverwendung und die Beachtung des Besserstellungsverbot es eingehend zu prüfen. Auch aus Gründen der Gleichbehandlung gegenüber anderen Zuwendungsnehmerinnen und -nehmern des Bundes verbietet sich eine ungleiche Anwendung des Zuwendungsrechts.

Das BMBF hat angekündigt, dass es die Kritik des Bundesrechnungshofes am Förderverfahren berücksichtigen wird.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, schon in der Übergangsphase einen geeigneten Verwaltungshelfer mit der Förderung zu beauftragen. Das BMBF muss sicherstellen, dass die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen uneingeschränkt eingehalten werden. (Tz. 4)

- 0.5 Das BMBF hat die Stiftung HdkF durch die intensive öffentliche Förderung immer stärker zur Durchsetzung eigener Ziele genutzt. Es hat damit in Kauf genommen, dass das private Engagement zunehmend in den Hintergrund trat. Nicht geprüft hat es, ob es seine Ziele auf andere Weise und mit einer anderen Organisationsform aus wirtschaftlicher Sicht besser hätte erreichen können. Es hat seine Mittel für die auf Dauer festgeschriebenen Zwecke der Stiftung bereitgestellt und läuft Gefahr, dass bei einer Auflösung der Stiftung nicht abgeflossene Zuwendungsmittel in private Vermögen eingehen.
- BMBF und der HGF e. V. haben ihre Rolle und Wirkungsmöglichkeiten bei der Förderung technisch-naturwissenschaftlicher Bildung in Kindertagesstätten nicht näher hinterfragt. Nicht berücksichtigt haben sie,

dass diese Aufgabe Eingang in die Bildungspläne der Länder gefunden hat. Im Gegensatz zum Bund haben Länder und Kommunen in Kindertagesstätten und Grundschulen direkte Einflussmöglichkeiten, um die Qualität der Umsetzung sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt daher, dass eine Förderung des Bundes überhaupt sinnvoll ist und einen hohen Wirkungsgrad erreichen kann. BMBF und HGF e. V. sollten sich aus der Grundfinanzierung der Stiftung HdKf zurückziehen und ein stärkeres Engagement der Wirtschaft einfordern. Sollte dies nicht gelingen, würde dies den Stiftungszweck und die Stiftung an sich in Frage stellen.

Das BMBF hat angekündigt, dass es prüfen wird, die Rechtsform der Stiftung beizubehalten. Eine höhere langfristige Förderung durch die private Wirtschaft hält es für nicht aussichtsreich. Trotz der Zuständigkeiten der Länder entfielen das Bundesinteresse an einer Förderung der Sicherung des wissenschaftlichen Nachwuchses nicht. Die Länder könnten die Arbeit der Stiftung HdKf in dieser Form nicht auffangen. Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass die Bundesförderung nur einen ergänzenden Charakter hat und nicht dazu dient, von privaten Mitteln unabhängig zu werden. Er kann nicht erkennen, dass die Privatwirtschaft und die Länder ihrer Verantwortung nicht nachkämen. Das BMBF sollte darauf verzichten, auch mit weiteren Projektförderungen die Stiftung HdKf an sich zu binden. (Tz. 5)

- 0.6 In seiner Prüfung des Impuls- und Vernetzungsfonds hatte der Bundesrechnungshof gezeigt, dass die umlagenbasierte Finanzierung des Fonds eine wirksame Kontrolle durch den Haushaltsgesetzgeber erschwert und die Gefahren eines Schattenhaushaltes birgt. Die vorliegende Prüfung hat dies erneut bestätigt.
- Die Finanzierung des HGF e. V. durch Umlagen sollte den Verein unabhängiger von einer direkten Einflussnahme der Zuwendungsgeber machen, um langfristige Forschungsziele in wissenschaftlicher Autonomie zu verfolgen. Die Prüfung zeigte, dass der HGF e. V. sich nicht dem unmittelbaren Durchgriff des BMBF entziehen konnte. Der Bundesrechnungshof bezweifelt daher, dass ein umlagenbasiertes Finanzierungsmodell für den Impuls- und Vernetzungsfonds noch länger gerechtfertigt ist (Tz. 6).

1 Einleitung

Die Stiftung „Haus der kleinen Forscher“ (HdkF) wurde im Jahr 2008 als Stiftung des bürgerlichen Rechts mit Sitz in Bonn und Geschäftsstelle in Berlin gegründet. Zweck der Stiftung ist die Förderung von Bildung und Erziehung zur langfristigen Nachwuchssicherung in den Natur- und Ingenieurwissenschaften in Deutschland. Hierzu bietet sie Fortbildungskurse an, in denen insbesondere pädagogische Fachkräfte an Kindertagesstätten und Grundschulen dazu befähigt werden, Kinder naturwissenschaftlich zu bilden und zu beschäftigen.

Die Stiftung übernahm das operative Geschäft vom HdkF e. V., der im Jahr 2006 im Umfeld der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF) HGF e. V.¹ und der Initiative „McKinsey bildet“ entstand. Mit Gründung der Stiftung im Jahr 2008 sollte die Initiative langfristig und bundesweit angelegt werden. Kontrollorgan der Stiftung ist der Stiftungsrat. Ihm gehören, neben zwei Initiatoren des Vereins, der jetzige Präsident des HGF e. V. und Vertreterinnen und Vertreter der Dietmar Hopp Stiftung, der Siemens Stiftung und der Deutsche Telekom Stiftung an.²

Der HGF e. V. fördert das HdkF aus seinem Impuls- und Vernetzungsfonds und ist der bedeutendste Zuwendungsgeber. Der Fonds ist das Gestaltungselement des Präsidenten des HGF e. V. für die Umsetzung der strategischen Ziele der Forschungsgemeinschaft. Seine Mittel sollen im Wettbewerb vergeben werden und zeitlich befristet sein.³ Der Fonds speist sich aus öffentlichen Zuwendungsmitteln überwiegend des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), die die Helmholtz-Zentren an den HGF e. V. umlegen. Vereinsrechtlich haben sie die Aufsicht über den Fonds und die Geschäftsstelle. Um eine

¹ Die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (Helmholtz-Gemeinschaft) ist die größte öffentliche Forschungsorganisation in Deutschland außerhalb der Hochschulen. Sie besteht aus 18 Forschungszentren, in denen mehr als 38 700 Mitarbeiter beschäftigt sind. Zur HGF gehören u. a. Großforschungseinrichtungen wie das Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ) und das Karlsruher Institut für Technologie. Der HGF e. V. hat die Aufgabe, als Dachorganisation die Forschungsprogramme der Mitgliederzentren übergreifend zu steuern und zu koordinieren sowie gemeinsame Interessen der Mitglieder nach außen wahrzunehmen. Vorstand des Vereins ist der Präsident. Der HGF e. V. besitzt eine Geschäftsstelle, die auch den Impuls- und Vernetzungsfonds verwaltet. Im Ausschuss der Zuwendungsgeber (AZG) beschließen der Bund und die an der Finanzierung der HGF beteiligten Länder forschungspolitische Vorgaben.

² Siehe <https://www.haus-der-kleinen-forscher.de/de/ueberuns/die-stiftung/> und <https://www.haus-der-kleinen-forscher.de/de/ueberuns/die-stiftung/stiftungsrat/>.

³ Siehe https://www.helmholtz.de/ueber_uns/die_gemeinschaft/impuls_und_vernetzungsfonds.

ordnungsgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen, vereinbarte das BMBF mit dem HGF e. V., dass die Mittel des Impuls- und Vernetzungsfonds in „entsprechender Anwendung“ des Haushaltsrechts zu verwalten sind.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Impuls- und Vernetzungsfonds zuletzt im Jahr 2019. Hierbei kam er zu dem Ergebnis, dass Strategieentwicklung und Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds mangelbehaftet sind. Die Förderung des HdkF passte nicht zu seinen Zweckbestimmungen und Verfahrensgrundsätzen. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMBF und dem HGF e. V., die Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds nach dem Jahr 2020 nicht fortzuführen.⁴ Das BMBF erwiderte, dass es die weitere Förderung des HdkF ergebnisoffen prüfen wolle.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin in der Stiftung HdkF und in der Geschäftsstelle des HGF e. V. weitere Erhebungen durchgeführt, deren Ergebnisse in diesen Bericht eingegangen sind. Er hat hierbei die Stellungnahme des BMBF vom 10. Februar 2020 zum Entwurf dieses Berichtes berücksichtigt.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat in seiner Sitzung am 14. November 2019 den Impuls- und Vernetzungsfonds zum Gegenstand eines Beschlusses gemacht. Er hat darin die Bundesregierung unter anderem dazu aufgefordert, die Laufzeit der Projekte des Fonds auf maximal fünf Jahre zu begrenzen, um „verkappte“ institutionelle Förderungen zu vermeiden. Zur Umsetzung des Beschlusses sollte berichtet werden. Mit Datum vom 4. März 2020 hat die Bundesregierung dem Haushaltsausschuss berichtet. Diesen Bericht berücksichtigt der Bundesrechnungshof hier ebenfalls.

2 Intransparente und unzulässige Gesamtfinanzierung

2.1 Sachverhalt

(1) Zur Gründung des HdkF e. V. stellte der Präsident des HGF e. V. Mittel aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds bereit. Das BMBF sah für sich zunächst

⁴ Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Bildung und Forschung und den Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. über die Prüfung Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. - Impuls- und Vernetzungsfonds (III 2 - 2017 - 0434) vom 24. Juni 2019 (veröffentlicht auf den Internetseiten des Bundesrechnungshofes).

keine Finanzierungskompetenz, da die Federführung für den vorschulischen Bereich innerhalb der Bundesregierung beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend liegt. Es vertrat deshalb die Auffassung, dass das HdKf nicht vom BMBF mitgetragen werden könne. Die für die Jahre 2006 bis 2008 gewährte Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds sah es lediglich als eine Anschubfinanzierung.

Dennoch sagte das BMBF am 21. August 2007 den Initiatoren des HdKf e. V. zu, dass das HdKf für die Jahre 2008 bis 2010 Projektförderungen des BMBF erhalten sollte. Seitdem gewährte es der Stiftung HdKf Projektförderungen von über 35 Mio. Euro. Hierzu bewilligte es insgesamt 15 zeitlich befristete Zuwendungen ohne vorherige Förderbekanntmachungen, von denen eine bis ins Jahr 2022 reicht. Die Mittel für die Projektförderungen wurden beim Haushaltstitel 3002/685 41 „Steigerung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ veranschlagt.

Das BMBF sicherte den Initiatoren am 21. August 2007 auch zu, dass das HdKf ab dem Jahr 2011 als Daueraufgabe der Forschungsorganisationen verankert werden sollte. Die Länder, die mit 10 % an der Grundfinanzierung der Helmholtz-Gemeinschaft beteiligt sind, willigten ein, so dass der HGF e. V. für den Zeitraum 2011 bis 2015 eine Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds gewährte.⁵ Auf Bitte der Zuwendungsgeber verlängerte der HGF e. V. diese Förderung bis ins Jahr 2020. Der HGF e. V. stellte aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds bislang 52 Mio. Euro bereit.⁶ Die Mittel des BMBF hierfür stammten aus dem Titel 3004/685 70 „HGF-Zentren – Betrieb“.⁷

⁵ Bis auf das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR) werden alle Helmholtz-Zentren seitens des Bundes vom BMBF grundfinanziert. Das DLR erhält die Bundesförderung vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Das BMWi entschied im Jahr 2010, dass das DLR sich nicht an der Umlage der Zuwendungsmittel für die Förderung der Stiftung HdKf beteiligt. Es sah die Verpflichtung des DLR zur Nachwuchsförderung über den Ausbau seiner Schülerlabore als erfüllt an.

⁶ Weitere 166 000 Euro wandten die Länder auf, die ebenfalls Zuwendungsgeber für die Forschungszentren des HGF e. V. sind. Im genannten Beitrag des Bundes sind Sondermittel für das HdKf enthalten, an deren Finanzierung sich die Länder nicht beteiligen. Es handelt sich hierbei um 5 Mio. Euro, die das FZJ im Rahmen seiner institutionellen Förderung durch das BMBF zusätzlich erhält und an den HGF e. V. zahlt. Im genannten Beitrag berücksichtigt ist auch der Bundesanteil an den 423 000 Euro, die der Verein HdKf in den Jahren 2006 bis 2008 über den Impuls- und Vernetzungsfonds erhielt.

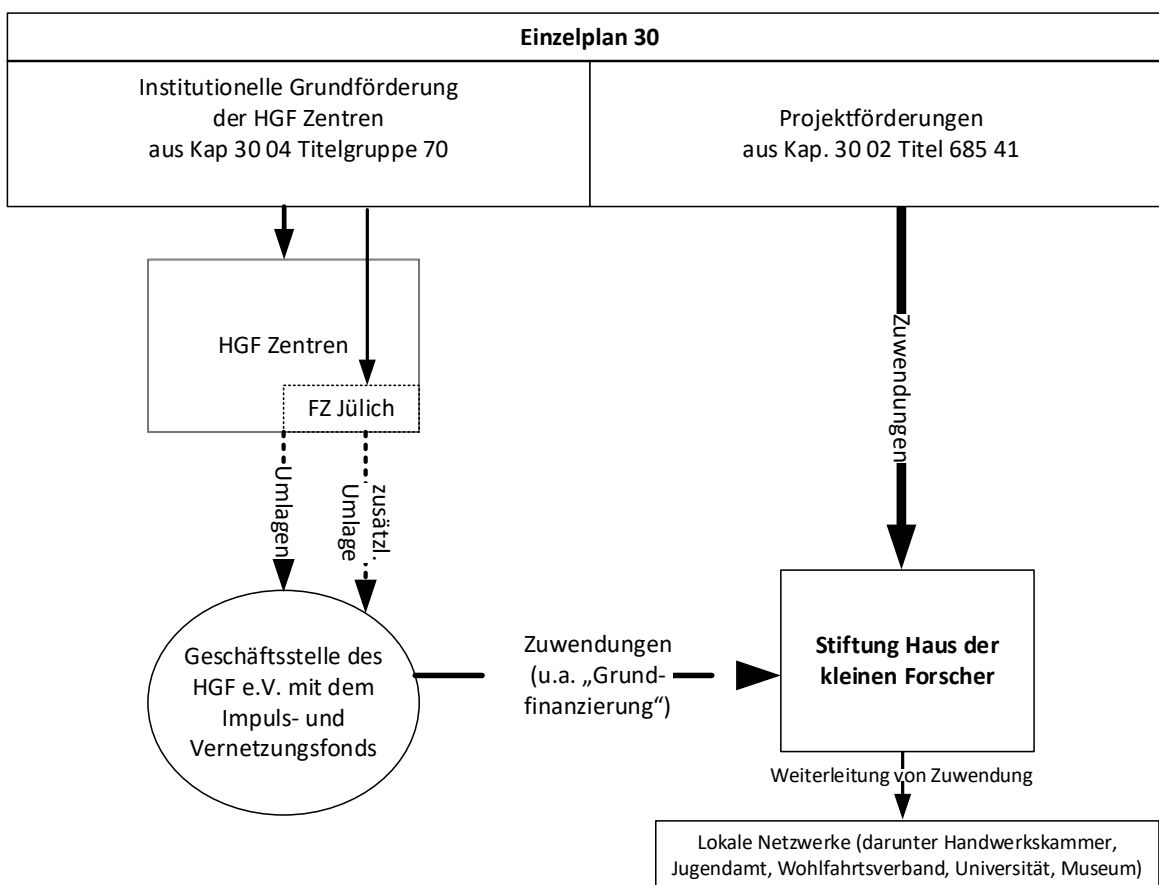
⁷ In den Erläuterungen zur Titelgruppe 70 beschreibt das BMBF den Impuls- und Vernetzungsfonds als Maßnahmenprogramm, das insbesondere der Vernetzung der HGF Zentren mit Hochschulen und zur Erschließung neuer Forschungsansätze diene.

Das BMBF bezeichnete diese Förderung intern als „Sondertatbestand im Rahmen der institutionellen Förderung der HGF“. Der Impuls- und Vernetzungsfonds diene zur „Durchleitung von Mitteln“.

Insgesamt förderte der Bund den Verein und die Stiftung HdKF seit dem Jahr 2006 auf direktem Wege *und* über den Impuls- und Vernetzungsfonds mit über 87,5 Mio. Euro (siehe Abbildung 1). Im Jahr 2019 finanziert er 73 % des Jahresbudgets der Stiftung HdKF, dies entspricht einem Finanzierungsbeitrag von 11 Mio. Euro.

Seine Aufwendungen für die Stiftung HdKF führte das BMBF an keiner Stelle in seinem Einzelplan auf.

Abbildung 1



Quelle: Darstellung Bundesrechnungshof.

(2) Nach der Haushaltsordnung sind Ausgaben nach Zwecken getrennt einzeln zu veranschlagen. Dieser Grundsatz der Einzelveranschlagung sichert die Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Struktur und den Inhalt des Haushaltsplans. Dieser Grundsatz gilt auch für die Veranschlagung von Zuwendungen. Diese Ausgaben können unter übergeordneten Zweckbestimmungen

zusammen veranschlagt werden, soweit die Ausgaben gleich oder vergleichbar sind (Zweckidentität).⁸

Das Haushaltsrecht sieht zudem vor, dass für denselben Zweck Ausgaben aus verschiedenen Titeln nur geleistet werden dürfen, soweit der Haushaltsplan dies zulässt.⁹

Hinsichtlich des übergeordneten Zwecks der Förderung der Stiftung HdkF nahmen die beiden zuvor genannten Haushaltstitel im Haushaltsvermerk und in den Erläuterungen keinen Bezug aufeinander.

(3) Die Haushaltsordnung versteht unter einer institutionellen Förderung eine Zuwendung zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers.¹⁰ Im Gegensatz zur Förderung der abgegrenzten Ausgaben einzelner Projekte wird die Einrichtung als solche „grundgefördert“. Eine institutionelle Förderung ist an enge Vorgaben der Haushaltsordnung und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) geknüpft.¹¹ So scheidet eine Ausweitung der Anzahl institutioneller Zuwendungsempfänger aus („Omnibus-Prinzip“). Über die Einnahmen und Ausgaben institutioneller Zuwendungsempfänger muss im Haushaltsplan berichtet werden.¹² In der Vergangenheit deklarierten Ressorts Zuwendungen teilweise als Projektförderung, obwohl sie eher einer institutionellen Förderung entsprachen (sog. quasi-institutionelle Förderung). Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass die Folgen dauerhafte Förderungsansprüche und langfristige Bindungswirkungen für den Bundeshaushalt sein können.¹³

Alle Beteiligten bezeichneten die Zuwendung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds als „Grundfinanzierung“ der Stiftung HdkF.

(4) Mit dem HdkF fördert das BMBF im Wesentlichen Weiterbildungen von pädagogischen Fach- und Lehrkräften für Kinder im Kita- und Grundschulalter.

⁸ Siehe VV Nr. 1 zu § 17 BHO i. V. m. Nr. 11 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes.

⁹ Siehe § 35 Absatz 2 BHO.

¹⁰ Siehe VV Nr. 2.2 zu § 23 BHO.

¹¹ Siehe das jährliche Haushaltsaufstellungsschreiben des BMF.

¹² Siehe VV Nr. 4 zu § 26 BHO.

¹³ Siehe Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Seite 24.

Diese Weiterbildungen sind weder vorgeschrieben noch durch den Bund geregelt.

Zuständig für das Bildungswesen sind nach dem Grundgesetz im Wesentlichen die Länder.¹⁴ Der Bundeshaushalt darf nur Ausgaben zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes enthalten. Daraus ergibt sich, dass es sich mit den Zuwendungen aus dem Einzelplan des BMBF auch um Aufgaben des Bundes handeln muss. Dies gilt auch für die Förderung modellhafter Vorhaben. Solche Vorhaben dienen der zeitlich befristeten Erprobung neuer Lösungswege mit dem Ziel, diese auf weitere Anwendungsfälle zu übertragen. Soweit die Ergebnisse derartiger Pilotprojekte in erster Linie für die Aufgabenerfüllung von Ländern oder Kommunen von Interesse sind, ist das Vorliegen einer Zuständigkeit des Bundes kritisch zu hinterfragen.¹⁵

Bund und Länder stellen den Helmholtz-Zentren auf Basis eines Verwaltungsabkommens gemeinschaftlich öffentliche Mittel bereit. Artikel 91b des Grundgesetzes ermächtigt sie, in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenzuwirken. Ihre Zuwendungen an die Helmholtz-Zentren verknüpfen Bund und Länder im Pakt für Forschung und Innovation mit Zielen. Hierzu gehört die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses.¹⁶ Die Zuwendungsgeber sahen das HdKf als hierzu geeigneten Beitrag der HGF.

2.2 Würdigung

Die Förderungen des HdKf über verschiedene Haushaltstitel und unterschiedliche Instrumente sind nur schwerlich zu überblicken. Das BMBF hat insbesondere den Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung nicht ausreichend beachtet und hierdurch die Klarheit des Haushaltes beeinträchtigt.

Mit der quasi-institutionellen Förderung der Stiftung ist das BMBF langfristige Belastungen für den Bundeshaushalt eingegangen. Es hat nicht transparent gemacht, dass es die Stiftung über den HGF e. V. dauerhaft grundfinanziert.

¹⁴ Deutscher Bundestag, 2009: Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens - Handlungsoptionen für eine gesamtstaatliche Bildungspolitik (WD 3 - 3000 - 126/09).

¹⁵ BWV, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Seite 35.

¹⁶ Siehe Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2011, unter <https://www.gwk-bonn.de/dokumente/archiv/#c176>.

Nach nunmehr 14 Jahren der Förderung kann das HdKf nicht mehr als ein Modellversuch betrachtet werden. Die Förderung von Fortbildungen für Erzieherinnen und Erzieher in Kindertageseinrichtungen sowie für Fach- und Lehrkräfte an Grundschulen gehört nicht zu den grundgesetzlich abgedeckten Daueraufgaben des BMBF. Durch die fortwährende Förderung der Stiftung HdKf hat das BMBF seine Kompetenzen überschritten.

Auch bei der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern für die Helmholtz-Zentren ist die Grundfinanzierung der Stiftung HdKf unzulässig gewesen. Weder im Verwaltungsabkommen noch in den Haushaltsvermerken für den Betrieb der Helmholtz-Zentren war die Weiterbildung von Fach- und Lehrkräften für Kinder durch einen Dritten als Gegenstand oder als Zweck der Förderung aufgeführt. Ebenso wenig fielen hierunter Maßnahmen zur Berufsorientierung im Kindergarten- oder Grundschulalter.

Auch bei einer Zuordnung des HdKf zum Haushaltstitel der Helmholtz-Zentren wären die Maßnahmen im Aufgabenspektrum der Großforschungseinrichtungen fehl am Platz. Mit dieser Förderung hat das BMBF die Zweckbestimmung und den Haushaltsvermerk des Titels sehr weit ausgelegt und gegen den Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung verstoßen.

2.3 Empfehlung

Das BMBF muss zuvorderst dafür Sorge tragen, dass das gesamte Ausmaß seiner Förderung der Stiftung HdKf transparent wird. Hierzu zählt der Bundesrechnungshof die direkten Projektförderungen sowie die Zuwendungen aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds. Angesichts des Umfangs und der Dauer dieser Förderungen muss das BMBF das HdKf in seinem Einzelplan aufführen. Eine geeignete Stelle wäre der Titel 3002/685 41. Das BMBF könnte dort mit einer eigenen Erläuterungsziffer seine Zuwendungen an die Stiftung HdKf gesondert darstellen und hierbei auf die weiteren Zuwendungen aus anderen Titeln verweisen. Auf diese Erläuterungen wiederum sollte das BMBF im Titel 3004/685 70 verweisen.

Das BMBF darf die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern nicht weiter überdehnen, indem es Zuwendungen dauerhaft für die HGF zur Qualifizierung von Erzieherinnen und Erziehern sowie Grundschullehrerinnen und Grundschullehrern nutzt. Das BMBF hat vielmehr die Verantwortung dafür

zu tragen, dass diese Haushaltsmittel zweckentsprechend und fokussiert für die Forschung eingesetzt werden.

2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat angekündigt, dass es beabsichtige, die Grundfinanzierung der Stiftung HdkF außerhalb des Impuls- und Vernetzungsfonds sicherzustellen. Es wolle bei der Stiftung HdkF rechtliche und organisatorische Umstrukturierungen einleiten. Eine Umstellung der Förderung sei frühestens ab dem Jahr 2022 möglich. In der Übergangszeit beabsichtige es, die Stiftung in der bisherigen Struktur zu finanzieren.

Das BMBF hat bestritten, mit der Förderung aus HGF-Mitteln gegen die Zweckbestimmung des Titels zu verstoßen. Zwischen dem HGF e. V. und der Stiftung HdkF gebe es neben einer sachlichen auch personelle Verbindungen, da die HGF in ihren Gremien vertreten ist.

Das BMBF fördere die Stiftung HdkF auf Grundlage der Finanzierungskompetenz des Bundes zur Förderung der Forschung. Eine frühe MINT-Bildung trage zum wissenschaftlich orientierten Verständnis der Welt bei und eröffne Wege für wissenschaftliche Karrierewege. Die Arbeit der Stiftung leiste einen Beitrag, um „Kanäle für die Wissenschaftskommunikation an Kinder“ zu eröffnen. Einschlägig seien zudem seine Kompetenzen im Bereich der beruflichen Bildung, die sich aus Artikel 74 Nummer 11 Grundgesetz ableiteten. Das BMBF hat im Weiteren darauf verwiesen, dass die Förderung der MINT-Bildung auch dem Deutschen Bundestag ein großes Anliegen sei. Das HdkF finde dort breite Anerkennung.

2.5 Abschließende Würdigung

Der Haushaltsausschuss hatte die Bundesregierung um ein Konzept für eine Reform des Impuls- und Vernetzungsfonds gebeten.¹⁷ Er hatte gefordert die Laufzeit der Projekte auf fünf Jahre zu beschränken um „verkappte“ institutionelle Förderungen zu vermeiden. Auch in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss vom 4. März 2020¹⁸ sagte das BMBF zu, für die Stiftung HdkF nach einer Grundfinanzierung außerhalb des Impuls- und Vernetzungsfonds zu

¹⁷ S. o., Tz. 1.

¹⁸ Haushaltsausschussdrucksache 19/5683 zum Maßgabebeschluss (Haushaltsausschuss) vom 14. November 2019.

suchen. Grundsätzlich begrüßt der Bundesrechnungshof diese Absicht, da die bisherige Form der Finanzierung gegen Haushaltsgrundsätze verstößt. Er sieht dabei auch weiterhin den Grundsatz der sachlichen Bindung verletzt. Personelle Verbindungen sind dafür keine hinreichende Begründung, sondern können vielmehr Fragen zur Integrität der Verantwortlichen aufwerfen.

Seine Förderungen an die Stiftung HdKf muss das BMBF schon in der Übergangszeit vollumfänglich transparent machen.

Der Bundesrechnungshof sieht allerdings keine Kompetenz, die dem BMBF eine weitere dauerhafte Förderung der Stiftung HdKf erlaubt. Wissenschaftlicher Nachwuchs rekrutiert sich in erster Linie über Hochschulen oder Forschungseinrichtungen. Wissenschaftliche Karrierewege beginnen dagegen nicht bei Kindern unter sechs Jahren. Fachkräftesicherung ist in keiner Form Gegenstand der Bildungspläne und Aufträge von Kindertagesstätten. Überdies definiert sich Forschung im Sinne des Grundgesetzes als „geistige Tätigkeit mit dem Ziel, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen“.¹⁹ Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht die hohe Bedeutung technisch-naturwissenschaftlicher Bildung für Kinder; Kindertagesstätten sieht er jedoch nicht als Stätten der Forschung.

Im vom BMBF genannten Artikel 74 Nummer 11 Grundgesetz geht es um das „Recht der Wirtschaft“. Es umfasst nur die berufliche Bildung der Wirtschaft. Das gesamte Schulwesen wie auch die Ausbildung der Pädagoginnen und Pädagogen gehören zur ausschließlichen Kompetenz der Länder, was das BMBF an anderer Stelle auch nicht bestreitet (Tz. 5.4). Gesetzgebungskompetenzen stehen dem Bund in diesem Bereich auch nur zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen. Dies macht das BMBF nicht geltend.

Die Anerkennung, die das HdKf im Deutschen Bundestag findet und der Wunsch, die frühe MINT-Bildung zu stärken, ermächtigen das BMBF nicht, Wege außerhalb der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung zu gehen.

Angesichts der fehlenden Kompetenz fordert der Bundesrechnungshof das BMBF daher auf, seine dauerhafte Förderung von Fortbildungen für Fach- und

¹⁹ Bundesverfassungsgericht 35, 79 (Nr. 129 unter Verweis auf den Bundesbericht Forschung III Bundestagsdrucksache V/4335 Seite 4).

Lehrkräften an Kindertageseinrichtungen und Grundschulen über die Stiftung HdkF perspektivisch zu beenden. Sollte der Wunsch fortbestehen, die frühe MINT-Bildung durch den Bund zu stärken, muss das BMBF verfassungskonforme Wege gehen und zunächst die Verantwortung der Zuständigen einfordern (siehe Tz. 5.5).

3 Fehlende Zielorientierung

3.1 Sachverhalt

(1) Zuwendungen sind definiert als Leistungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Der Zweck bestimmt sich durch das Ziel, das mit den bereitgestellten Mitteln erreicht werden soll. Die Verwaltung ist gehalten, die Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Vor einer Bewilligung muss sie die Notwendigkeit und Angemessenheit einer Zuwendung beurteilen. Das Haushaltsrecht sieht daher vor, dass ein Zuwendungsantrag für Projektförderungen einen detaillierten Finanzierungsplan oder bei einer institutionellen Förderung einen Wirtschaftsplan umfasst.²⁰

(2) Im Jahr 2010 verständigten sich die Bundesministerin für Bildung und Forschung und der Präsident des HGF e. V. darauf, die Ausweitung der Aktivitäten der Stiftung HdkF zu fördern. Ziel der HdkF sollte insbesondere sein, bis zum Jahr 2015 36 000 Kindertagesstätten zu erreichen; dies entsprach 80 % der Einrichtungen.²¹ Das HdkF stellte am 10. Dezember 2010 einen dreiseitigen Antrag für eine Zuwendung von 23 Mio. Euro an den HGF e. V. Der Antrag umfasste weder eine Arbeitsplanung noch einen aufgeschlüsselten Finanzierungs- oder Wirtschaftsplan der Stiftung. Die Stiftung HdkF führte im Antrag aus, dass der Finanzbedarf durch ein Beratungsprojekt mit einer Unternehmensberatung festgestellt worden sei. Hierbei sei darauf geachtet worden, dass die einzusetzenden Mittel dem Gebot der Notwendigkeit und Sparsamkeit genügten und den Regularien des öffentlichen Dienstes entsprächen. In ihrem Vermerk zur Antragsprüfung übernahm die Geschäftsstelle des HGF e. V. diese Hinweise, ohne sie selbst zu prüfen.

²⁰ Siehe VV Nr. 3.2 zu § 44 BHO.

²¹ Die Zielsetzung, mit dem HdkF 80 % aller Kindertagesstätten in Deutschland zu erreichen, fand Eingang in den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 14. Dezember 2013.

(3) Im Jahr 2015 erhöhte das BMBF die Mittel für die Stiftung HdkF, um den weiteren Ausbau der lokalen Netzwerke des HdkF bei den Kindertagesstätten anzuschließen. Hierfür stellte es dem HGF e. V. für seinen Impuls- und Vernetzungsfonds jährlich 1 Mio. Euro zusätzlich bereit.²² Die Stiftung HdkF beantragte diese Mittel beim HGF e. V. Einen Finanzierungs- oder Wirtschaftsplan legte sie nicht vor. Der HGF e. V. bewilligte die Sondermittel ohne zu prüfen, ob sie notwendig und angemessen waren.

Am 30. August 2018 stellte die Stiftung HdkF beim HGF e. V. einen Antrag auf dauerhafte Erhöhung der Grundfinanzierung. Die Stiftung erklärte, dass sie die gestiegenen Kosten für die Stiftungsorganisation und -infrastruktur nicht über Projektförderungen abrechnen könne. Hinzu käme, dass diese Kosten jährlich stiegen, ohne dass die Stiftung dies beeinflussen könne. Die größten Kostensteigerungen entfielen auf das Personal. Die Stiftung rechnete damit, dass die Personalkosten vom Jahr 2018 bis zum Jahr 2021 um 37 % ansteigen werden. Im Weiteren würden die betrieblichen Aufwendungen und Investitionen für das Digitale Lernen ansteigen.

Die Stiftung führte im Antrag aus, dass sie mit ihren Qualifizierungsangeboten nunmehr 90 % aller Kindertagesstätten erreiche. Der Antrag enthielt keinen Finanzierungsplan, der zeigte, welchem weiteren Ziel die Mittel nun dienen sollten. Er enthielt auch keinen Wirtschaftsplan, der zeigte, wie sich die Organisation und der Stellenplan weiterentwickeln sollten. Ob die beantragten Mittel notwendig und angemessen waren, prüfte der HGF e. V. nicht. Mit der Zustimmung der Zuwendungsgeber erhöhte er die Grundfinanzierung um 1,6 Mio. Euro.

(4) Zum Beginn der Förderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds lag die Zahl der Beschäftigten der Stiftung HdkF im Jahr 2011 bei 75; sie verdoppelte sich bis Ende 2018 auf 146 Personen.²³ Die Personalkosten stiegen in diesem Zeitraum um mehr als das Dreifache. Wesentliche Gründe hierfür waren betriebliche Entscheidungen der Stiftung, wie die Einführung von fünf Bereichsleitungen in der höchsten Tarifgruppe des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD), die Besetzung der zweiten außertariflichen Vorstandsstelle

²² Der Haushaltsausschuss entschied zuvor für den Ausbau der lokalen Netzwerke des HdkF in diesem Umfang zusätzliche Mittel bereitzustellen (Ausschussdrucksache 18/1790 für die Sitzung am 11. November 2014).

²³ Gemessen in Vollzeitarbeitskräften.

sowie Neueinstellungen und Beförderungen. Ein Mitglied des Stiftungsrates gab zu bedenken, dass sich die Wachstumskurve der Anzahl an Stiftungsmitarbeitenden nicht analog zum Wachstum der Zahl neu akquirierter Kindertagesstätten und Schulen verhielt.

Die Stiftung konnte nicht angeben, in welcher Höhe die Projektförderungen des BMBF und die Grundfinanzierungen der Partnerstiftungen und des HGF e. V. Deckungsbeiträge für die Stiftungsorganisation und -infrastruktur erbrachten. 54 % ihrer Ausgaben rechnete sie zuletzt über die projektunabhängige Grundfinanzierung ab, 46 % über einzelne, abgegrenzte Projektförderungen. In der Sitzung des Stiftungsrates am 18. November 2018 kündigte der Vorstand der Stiftung an, bei Projektförderungen möglichst einen Zuschlag für die Gemeinkosten der Stiftung einzufordern (Projektpauschale).

(5) Der Stiftungsrat beauftragte im Mai 2016 den Vorstand, eine Studie zur Überprüfung der Effektivität und Effizienz der Stiftung in Auftrag zu geben. Das BMBF bewilligte hierfür eine Projektförderung, aus der die Honorarkosten von rund 170 000 Euro für eine Unternehmensberatung gezahlt wurden.²⁴ Es prüfte nicht, ob die Stiftung eine solche Studie nicht aus Eigenmitteln oder über die Grundfinanzierung des HGF e. V. hätte finanzieren können. Die Studie zeigte ein Einsparpotenzial von bis zu 37 % des Stiftungsbudgets im Jahr 2017 auf. Einen Teil der Empfehlungen setzte die Stiftung um. Dennoch stiegen die betrieblichen Aufwendungen weiter an, da die Stiftung auf einen Personalabbau und eine Verschlankung der Führungsstruktur verzichtete.

(6) Die Stiftung erstellt für jedes Jahr einen Wirtschaftsplan, der vom Stiftungsrat zu beschließen ist. Dieser Wirtschaftsplan umfasst alle voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für das Folgejahr, einen Überblick zur Organisationsstruktur und Planungen zur Geschäftsentwicklung.

Der HGF e. V. als größter Zuwendungsgeber der Stiftung ist mit einem Sitz im Stiftungsrat vertreten.²⁵ Das BMBF gehört dem Gremium nicht an. Der HGF e. V. nimmt laut der Sitzungsprotokolle nicht alle Sitzungen des Stiftungsrates wahr. Die Wirtschaftspläne für die Jahre 2017 und 2018

²⁴ FKZ B8567 mit Laufzeit vom 1. August 2016 bis zum 31. Mai 2017 und Abschlussbericht zur Überprüfung von Aufgaben und Prozessen der Stiftung HdkF.

²⁵ § 6 der Satzung der Stiftung HdkF sieht vor, dass Amt und Rechte eines Mitglieds eines Stiftungsorgans nur persönlich ausgeübt werden können. Eine Übertragung auf andere Personen ist nicht zulässig.

verabschiedete der Stiftungsrat, ohne dass der HGF e. V. teilnahm. Bei der Aussprache zum Jahresabschluss 2016 stellte der HGF e. V. in Aussicht, die Mittel aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds für das HdkF jährlich um 3 % zu steigern. Die Ziele der Förderung und die Kostenentwicklung wurden nicht thematisiert.

(7) Die Haushaltsordnung sieht vor, dass bei allen finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind sowohl begleitende als auch abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen. Hierbei ist festzustellen, ob die Maßnahme ihre Ziele erreicht hat, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob sie wirtschaftlich war. Erfolgskontrollen sind auch dann durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war.²⁶ Soweit sachgerecht, kann die Erfolgskontrolle mit der Nachweisprüfung verbunden werden.²⁷

Eine über die einzelnen Nachweisprüfungen hinausgehende, die Förderungen der Stiftung HdkF im Zusammenhang betrachtende Erfolgskontrolle, führten das BMBF und der HGF e. V. bislang nicht durch. Zur Zielerreichung ihrer Zuwendungen, zur Kausalität und zur Wirtschaftlichkeit verfügten die Zuwendungsgeber über keine eigenen Erkenntnisse.

3.2 Würdigung

Das BMBF und der HGF e. V. haben die Stiftung HdkF weiterhin gefördert, obwohl sie das ursprünglich gesetzte Ziel mit 80 % der Kindertagesstätten bereits erreicht hatte. Sie standen ein für die stark gestiegenen Kosten, ohne dass erkennbar war, warum sie eine weitere Förderung für notwendig hielten. Hierdurch hat sich bestätigt, dass die quasi-institutionelle Förderung zu einer Dauerbelastung für den Haushalt geführt hat, der sich BMBF und HGF e. V. bislang nicht entziehen (siehe auch Tz. 2.1).

Der HGF e. V. hat zu keinem Zeitpunkt geprüft, ob die Fördermittel an die Stiftung HdkF auch angemessen waren. Hiermit hat er den Haushaltsgrundsatz des sparsamen Mitteleinsatzes verletzt, dem auch der HGF e. V. in seinen Bewilligungen unterliegt. Geschuldet war dies auch den Vorgaben des BMBF: Es

²⁶ VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO.

²⁷ VV Nr. 11a zu § 44 BHO.

hat seine Mittel für die Stiftung HdKf ohne eine spezifische Zielsetzung erhöht und somit einem wirtschaftlichen Einsatz dieser Mittel keine angemessene Bedeutung verliehen.

Durch die fehlende Zielorientierung der Grundfinanzierung haben BMBF und der HGF e. V. auch einen Maßstab zur Kostenkontrolle aus der Hand gegeben. Als größte Zuwendungsgeber der Stiftung HdKf haben sie ihre zuwendungsrechtlichen Möglichkeiten nicht genutzt, um eine Zielorientierung und wirksame Kostenkontrolle einzufordern und zur Bedingung weiterer Zuwendungen zu machen. Selbst als die Stiftung eine Erhöhung der Grundfinanzierung forderte, haben BMBF und HGF e. V. darauf verzichtet. Die Forderung der Stiftung nach einer Projektpauschale zeigt, dass ihr die Grundfinanzierung, aus der sie mehr als die Hälfte ihrer Ausgaben deckt, nicht länger auskömmlich erscheint. Der Bundesrechnungshof hält unter diesen Bedingungen weitere Forderungen der Stiftung für absehbar.

Im Stiftungsrat hat der HGF e. V. seine Aufsichtsfunktion nicht umfänglich genutzt. An dieser Stelle hätte er die Kostenentwicklung hinterfragen können und insbesondere, ob die Stiftung ihre Mittel im zuwendungsrechtlichen Sinne wirtschaftlich einsetzte.

Sachgerecht wäre eine übergreifende Erfolgskontrolle gewesen, die sowohl die Projektförderungen wie auch die quasi-institutionelle Förderung umfasst. Durch das Gesamtausmaß ihrer Förderungen können BMBF und HGF e. V. sich nicht länger damit begnügen, den Erfolg an Hand einzelner Nachweisprüfungen zu beurteilen.

3.3 Empfehlung

Unabhängig von der Form der Zuwendungen müssen BMBF und HGF e. V. sicherstellen, dass diese zielorientiert erfolgen. Wenn die Ziele der Förderung erreicht sind, ist auch die Förderung zu beenden. Weitere Förderungen dürfen das BMBF und der HGF e. V. nur gewähren, wenn sie erwiesenermaßen notwendig und in der Höhe angemessen sind.

Hierzu ist es unabdingbar, dass das BMBF und der HGF e. V. im Sinne der Haushaltsordnung gemeinsam einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Bundesmittel für die Stiftung verfolgen. Hierzu müssen sie sich darüber

verständigen, was in die Grundfinanzierung fällt und wie sie deren Kostenentwicklung kontrollieren können.

In der noch laufenden Förderung kommt dem HGF e. V. im Stiftungsrat hierbei eine Schlüsselrolle zu. Er sollte nicht nur seine Belange vertreten, sondern vor allem auch die des BMBF, dessen Mittel er über den Impuls- und Vernetzungsfonds an die Stiftung gibt.

Hierbei ergeben sich jedoch Interessenkonflikte, die das BMBF bald möglichst auflösen muss. Da es die Finanzierung der Stiftung politisch lenkt, muss es sich bei einer Fortführung der Grundfinanzierung selbst in angemessener Weise an der Aufsicht über die Stiftung beteiligen. Es darf dabei nicht zulassen, dass Dritte über den Einsatz seiner Mittel entscheiden.

Das BMBF sollte im Weiteren eine übergreifende Erfolgskontrolle für seine Zuwendungen und die des HGF e. V. durchführen.

3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat eingewandt, dass die Zahl der erreichten Kindertagesstätten nicht die tatsächliche Teilnahmequote und die Zertifizierung der Einrichtungen beschreibe. Das Ziel, möglichst alle Kindertagesstätten zu einem qualitativ hochwertigen MINT-Lernort zu machen, sei noch nicht erreicht.

Die Stiftung HdKF lege dem BMBF die geprüften Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne vor. Die Kostensteigerung sei nachvollziehbar begründet worden. Der Bundesrechnungshof verkenne das Erfordernis der Professionalisierung der Stiftungsarbeit, wenn er die Erhöhung der Personalkosten allein ins Verhältnis zur Neu-Akquise von Kindertagesstätten setze.

Das BMBF wolle seinen Einfluss auf die Kostenkontrolle z. B. über einen Sitz im Stiftungsrat verstärken. Schon jetzt fänden mit dem BMBF jährlich ca. zehn Jour fixe-Termine auf Vorstandsebene statt, um die Arbeit eng abzustimmen.

Die Stiftungsarbeit würde regelmäßig fachlich fundiert und wissenschaftlich überprüft. Ihre Qualität und Wirkorientierung hätten einen hohen Stellenwert und unterlägen ständiger Kontrolle aller Gremien. Das BMBF hat darauf verwiesen, dass staatliche Aufgaben qualitativer Natur und somit nur schwer quantifizierbar seien. Gerade im frühkindlichen Bildungsbereich sei es schwierig, den Erfolg von Maßnahmen nachzuweisen. Bei der künftigen Förderung

der Stiftung HdKf werde das BMBF ein entsprechendes Augenmerk auf die Formulierung von konkreten und überprüfbaren Zielen legen.

3.5 Abschließende Würdigung

BMBF, HGF e. V. und die Stiftung HdKf lassen die Öffentlichkeit im Unklaren über die tatsächlichen Ziele der Förderung. Die Stellungnahme relativiert das ursprünglich gesetzte Förderziel. Ein effektives Controlling der Fördermittel ist unter diesen Bedingungen nicht möglich. Der Bundesrechnungshof hält es daher für einen Schritt zur Verbesserung, dass das BMBF künftig überprüfbare Ziele festlegen will. Die Anträge und Berichte der Stiftung HdKf zeigen, dass Förderziele im frühkindlichen Bereich sich sehr wohl quantifizieren lassen.

Hinsichtlich der Kostensteigerung in der Stiftung HdKf im Verhältnis zur Neuaquise von Kindertagesstätten hat der Bundesrechnungshof eine Kritik aus dem Stiftungsrat wiedergegeben. Sie zeigt, dass auch dort die tatsächlichen Ziele der Arbeit und die damit als notwendig erachteten Aufwendungen nicht immer klar waren.

Um dem Ausmaß der Fördermittel gerecht zu werden, hält der Bundesrechnungshof es für konsequent, dass das BMBF einen Sitz im Stiftungsrat erhält. Sein Einfluss muss dem Umfang seiner Zuwendungen gerecht werden. Bei der Aufsichtsführung muss es jegliche Interessenkonflikte vermeiden, die aus seinen unterschiedlichen Zuwendungsverfahren erwachsen und einer wirksamen Gesamtkontrolle der Kosten und Zielerreichung entgegenstehen könnten.

Der Bundesrechnungshof erkennt die wissenschaftliche Überprüfung der Stiftungsarbeit an. Sie entspricht allerdings nicht einer Erfolgskontrolle im Sinne der Haushaltsordnung. Ob die vom BMBF eingesetzten Fördermittel im Gesamten zielführend eingesetzt wurden, bleibt – auch angesichts der Zielungenaugigkeit – offen.

4 Mängel im Zuwendungsverfahren

4.1 Sachverhalt

(1) Mit Zustimmung des BMBF bewilligte die Geschäftsstelle des HGF e. V. der Stiftung HdKf eine Festbetragsfinanzierung. Bei dieser Finanzierungsart stellt der Zuwendungsgeber vertraglich vereinbarte, nicht veränderbare Jahresraten zur Verfügung. Mit der Stiftung schloss der HGF e. V. Zuwendungsverträge,

deren Bestandteil die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P)²⁸ waren.

Nach dem Zuwendungsrecht kommt eine Festbetragsfinanzierung nicht in Betracht, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit Finanzierungsbeiträgen Dritter zu rechnen ist.²⁹ Mit dieser Bestimmung kommt das Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck, das sich auch in den ANBest-P widerspiegelt. Demnach sind alle mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen und Leistungen Dritter als Deckungsmittel für alle mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen.³⁰ Das HdKF ging auf privates Engagement zurück und wurde anfänglich überwiegend aus privaten Mitteln finanziert. Auch im Förderantrag an die Geschäftsstelle des HGF e. V. verdeutlichte die Stiftung, dass sie weiterhin private Mittel einwerben wollte.

(2) Seit Beginn der Förderung gab die Stiftung HdKF die Mittel aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds in keinem Jahr vollständig aus und bildete Kassenbestände. Im Jahr 2012 betrug der Kassenbestand 850 000 Euro. Diesen forderte die Geschäftsstelle des HGF e. V. zurück. Sie vereinbarte mit der Stiftung HdKF, diesen Betrag in die Jahre 2016 und 2017 zu verschieben, obwohl der damalige Zuwendungsvertrag nur bis ins Jahr 2015 reichte. Zum Jahresende 2017 wies die Stiftung einen Kassenbestand von über 1 Mio. Euro aus, zum Jahresende 2018 lag dieser Betrag bei 694 000 Euro.³¹ Diese Kassenbestände verblieben bei der Stiftung. Der HGF e. V. verzichtete auf weitere Rückzahlungen.

(3) Die Vereinbarung zwischen BMBF und HGF e. V. zur Verwaltung der Mittel des Impuls- und Vernetzungsfonds sieht vor, dass Verwendungsnachweise gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zu prüfen sind. Hierzu gehören neben einer cursorischen Prüfung anhand von Beleglisten auch vertiefte Prüfungen.³² Der Nachweis der Verwendung muss vollständig sein

²⁸ Mit Stand vom April 2006, siehe https://foerderportal.bund.de/easy/easy_index.php?auswahl=easy_formulare&formularschrank=bmbf#t1.

²⁹ VV Nr. 2.2.3 zu § 44 BHO.

³⁰ Nach Nr. 1.2 ANBest-P.

³¹ Siehe auch Ausweis der Verbindlichkeiten in der Bilanz der Stiftung unter <https://jahresbericht2018.haus-der-kleinen-forscher.de/finanzen-organisation/bilanz-einnahmen-und-ausgaben/>

³² Siehe VV Nr. 11.1 zu § 44 BHO.

und alle Einnahmen und Ausgaben des Zuwendungsempfängers aufführen³³. Nur so kann die Verwaltung die Festbeträge in künftigen Förderfällen zutreffend festsetzen.³⁴

Die Nachweise der Stiftung führten nicht alle Einnahmen und Ausgaben auf. Die Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds in der Geschäftsstelle des HGF e. V. forderte eine solche Übersicht auch nicht nach und hatte keine vollständige Kenntnis von der Finanzierungslage der Stiftung. Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Stiftung lagen ihr nicht vor. In einem Schriftverkehr der Geschäftsstelle schrieb die Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds: „[...] ich bekomme diese Stiftungsratsunterlagen nie. [...] Ich kümmere mich nur um die Geldweiterleitung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds.“ Über ihre Zuwendungen ließ die Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds sich von der Stiftung weder Beleglisten vorlegen, noch forderte sie Belege an. Im Prüfvermerk für das Jahr 2018 hielt sie fest, dass die Sachberichte inhaltlich nicht prüfbar seien.

Das BMBF prüfte dies für seine direkten Projektförderungen im geforderten Umfang.

(4) Durch die ANBest-P, die Bestandteil des Zuwendungsvertrages des HGF e. V. sind, gilt für das geförderte Personal das Besserstellungsverbot³⁵. Es sieht vor, dass die Stiftung HdKf für den geförderten Bereich keine günstigeren Arbeitsbedingungen als der Bund vereinbaren darf. Dementsprechend muss sie sich an die Bestimmungen des TVöD und die Hinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat halten. So ist beispielsweise die Einstufung neuer Mitarbeiter an enge Voraussetzungen geknüpft und muss entsprechend dokumentiert werden. Die aufgrund möglicher Besserstellung anfallenden Mehrausgaben wären aus zuwendungsrechtlicher Sicht für die Erreichung des Zuwendungszwecks nicht notwendig und folglich nicht zuwendungsfähig.

³³ Siehe Nr. 6.4 ANBest-P.

³⁴ Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, D 4.2.4.2 sowie BWV, 2016: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Seite 71 ff.

³⁵ Siehe Nr. 1.3 ANBest-P.

Knapp die Hälfte ihres Personals finanziert die Stiftung aus den Zuwendungen des HGF e. V. Ob sie für dieses Personal das Besserstellungsverbot einhielt, prüfte die Geschäftsstelle des HGF e. V. bislang nicht.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie des Landes Berlin prüfte dies im Jahr 2016 für das von ihr geförderte Projekt und stellte eine falsche Eingruppierung fest.³⁶

(5) Die Zuwendung an die Stiftung HdkF ist die größte Einzelförderung aus dem Impuls- und Vernetzungsfonds. Im Jahr 2017 machte sie 11 % der Ausgaben des Fonds aus.

Die Geschäftsstelle des HGF e. V. berichtet den Zuwendungsgebern jährlich über die Verwendung der Mittel des Impuls- und Vernetzungsfonds. In den Jahresberichten führte der HGF e. V. die Stiftung HdkF nachrichtlich auf. Über Ergebnisse der Förderung berichtete er nicht. Bei der Besprechung der Jahresberichte forderten die Zuwendungsgeber hierzu auch keine Informationen.

Die Umlagen für den Impuls- und Vernetzungsfonds und damit für die Stiftung HdkF zahlen die Helmholtz-Zentren aus ihrer institutionellen Zuwendung an die Geschäftsstelle des HGF e. V. Mit der Zahlung der Umlage gilt dieser Teil ihrer institutionellen Zuwendung als zweckentsprechend verausgabt und unterliegt keiner weiteren Nachweispflicht. Entsprechend prüfte auch keines der Helmholtz-Zentren die Mittelverwendung der Stiftung HdkF.

4.2 Würdigung

Der HGF e. V. hat mit Unterstützung des BMBF bei der Grundfinanzierung der Stiftung HdkF das Zuwendungsrecht nur teilweise und nicht in der gebotenen Konsequenz angewandt. Hierdurch ist der Eindruck entstanden, dass sie die Stiftung mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand und ohne Kontrolle fördern wollten. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass es bei diesem vermeintlich unbürokratischen Vorgehen an der nötigen Sorgfalt fehlte und finanzielle Nachteile für den Bund entstanden sind. Auch aus Gründen der Gleichbehandlung gegenüber anderen Zuwendungsnehmerinnen und -nehmern des Bundes verbietet sich ein solches Vorgehen.

³⁶ Das Land Berlin unterstützte im Jahr 2018 die Netzwerkarbeit der Stiftung HdkF mit 80 000 Euro. Dieser Betrag entsprach 0,54 % der Jahreseinnahmen der Stiftung.

Das BMBF und der HGF e. V. haben entgegen den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen eine Festbetragsfinanzierung bewilligt. Sie haben die Stiftung damit von der Notwendigkeit entlastet, Finanzierungsbeiträge von Dritten einzuwerben. Für den Bund haben sie somit eine nachteilige Finanzierungsart gewählt.

Der HGF e. V. hat überdies zu keinem Zeitpunkt geprüft, ob die Förderung bedarfsgerecht war. Die hohen Kassenbestände haben gezeigt, dass er der Stiftung zu hohe Zuwendungen bewilligt hat. Dies widerspricht dem Haushaltsgrundsatz des sparsamen Mitteleinsatzes.

Ob die Stiftung die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt hat, hat der HGF e. V. nicht in angemessener Weise geprüft. Er hat sich außerstande gesehen, die Stiftung HdkF fachgerecht zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hält dies für inakzeptabel. Angesichts der hohen und bislang nahezu bedingungslosen Zuwendungen an die Stiftung HdkF käme der Nachweisprüfung eine besondere Rolle bei der Kosten- und Erfolgskontrolle zu. So ist nicht auszuschließen, dass Versäumnisse bei der Beachtung des Besserstellungsverbot es zu den stark gestiegenen Kosten der Stiftung beigetragen haben, die zuletzt zu einer Aufstockung der Grundfinanzierung um 1,6 Mio. Euro führten (siehe auch Tz. 3.1).

Der HGF e. V. betrachtet die Finanzierung der Stiftung HdkF über den Impuls- und Vernetzungsfonds als „Durchleitung von Mitteln“ und sieht sie nicht als ein eigenes Projekt. Diese Auffassung entbindet ihn aber keinesfalls von seiner Pflicht, die Zuwendungsmittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich einzusetzen. Gerade bei einer „Durchleitung von Mitteln“ kommt er in die Rolle eines Treuhänders. Der nachlässige Umgang mit den Zuwendungsmitteln für die Stiftung HdkF verdeutlicht, dass der HGF e. V. den Anforderungen an diese Rolle nicht gerecht wird.

4.3 Empfehlung

Angesichts der gravierenden Mängel im Zuwendungsverfahren sollte das BMBF den HGF e. V. nicht weiter mit der Abwicklung der Grundfinanzierung betrauen. Dort hat der Bundesrechnungshof auch nicht die Bereitschaft erkennen können, sich fachlich und administrativ eingehender mit der Stiftung HdkF auseinanderzusetzen. Das BMBF selbst sollte deshalb die Betreuung der

Grundfinanzierung übernehmen oder einen geeigneten Verwaltungshelfer damit beauftragen.

Das BMBF muss künftig sicherstellen, dass auch bei der Grundfinanzierung der Stiftung HdKf die zuwendungsrechtlichen Regeln uneingeschränkt und gleichermaßen wie bei anderen Zuwendungsnehmerinnen und -nehmern zur Anwendung kommen. Bei einer Fortsetzung seiner Förderungen muss es eine Finanzierungsart wählen, die dem privaten Engagement für die Stiftung Vorrang gibt und dieses zu einer Voraussetzung für sein Engagement macht. Überdies muss das BMBF seine Zuwendung am tatsächlichen Finanzbedarf ausrichten und hierbei absolute – und bei einer Anteilsfinanzierung zugleich relative – Obergrenzen für seine Zuwendung festlegen.

Der Bundesrechnungshof rät dem BMBF allerdings zuvorderst, die Förderstrategie für die Stiftung HdKf insgesamt zu überdenken. Er verweist auf die fehlende Finanzierungskompetenz (Tz. 2.3) und bezweifelt im Nachfolgenden (Tz. 5), ob die bisherige Organisationsform zur zielorientierten Erfüllung von Aufgaben des Bundes geeignet ist.

4.4 Stellungnahme

Das BMBF hat darauf verwiesen, dass es für den HGF e. V. weder rechtlich geboten noch sachgerecht war, das Zuwendungsrecht vollständig zu berücksichtigen. Das gelte auch für die Behandlung von Kassenresten. Im Übrigen sei die Festbetragsfinanzierung für den Bund nicht per se unwirtschaftlich. Zugestanden hat das BMBF, dass bei dieser Finanzierungsart eine nachträgliche Ermäßigung der Förderung nicht möglich ist. Bei seinen Überlegungen zur zukünftigen Finanzierung der Stiftung HdKf werde es die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Festbetragsfinanzierung berücksichtigen.

Hinsichtlich der Verwendungsnachweisprüfung hat das BMBF eingeräumt, dass es beim HGF e. V. Verbesserungspotenzial gebe. Es wolle die Verantwortlichkeit für die Stiftung HdKf ändern. Die Einhaltung des Besserstellungsverbotese werde ab sofort in den Verwendungsnachweisprüfungen Beachtung finden.

Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Stiftung HdKf hätten dem HGF e. V. vorgelegen und wären zur Vorbereitung von Stiftungsratssitzungen ausgewertet worden. Von einer mangelhaften Kenntnis der Geschäftsstelle des HGF e. V. über die Finanzlage der Stiftung HdKf könne nicht die Rede sein.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht die Festbetragsfinanzierung nicht per se als unwirtschaftlich an. Vielmehr hat er moniert, dass der HGF e. V. nicht überprüft hat, ob die Förderhöhe notwendig war. Schon angesichts der Kassenbestände bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Einschätzung, dass die Finanzierungsart für den Bund nachteilig war. Er hält es weiterhin für nicht hinnehmbar, dass das Zuwendungsrecht bei der Stiftung HdkF auf unterschiedliche Weise angewandt wird und bei dem größten Anteil der Zuwendungen in das Ermessen eines Vereins gelegt wird.

Beanstandet hat der Bundesrechnungshof, dass die Verwaltung des Impuls- und Vernetzungsfonds sich für die Festsetzung der Förderhöhe keinen Überblick über die Finanzierungslage der Stiftung verschaffte. Da die Informationen im HGF e. V. vorhanden waren, jedoch nicht der Fondsverwaltung vorlagen, bestehen weitere Zweifel, ob der HGF e. V. geeignet ist, die Zuwendung zu überwachen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, schon in der Übergangsphase hiermit einen geeigneten Verwaltungshelfer zu beauftragen. Er begrüßt die Absichten des BMBF, die Verwendungsnachweise sorgfältiger zu prüfen und verweist im Übrigen auf seine Empfehlungen.

5 Organisationsform

5.1 Sachverhalt

(1) Die Gründer verstanden das HdkF ursprünglich als öffentlich-private Partnerschaft, bei der die Ressourcen paritätisch einerseits von den Partnern aus Wirtschaft und Stiftungen und andererseits vom BMBF zur Verfügung gestellt werden sollten. Auch für die Stiftung legten die Gründer fest, dass sie mit öffentlichen und privaten Institutionen zusammenarbeitet.³⁷

Bis zur Gründung der Stiftung im Jahr 2008 überwog die Finanzierung durch private Zuwendungsgeber. Seit der Grundfinanzierung durch den Impuls- und Vernetzungsfonds im Jahr 2011 stammen 80 % der jährlichen Erträge der Stiftung von der öffentlichen Hand. Private Zuwendungsgeber unterstützten die Stiftung HdkF im Jahr 2019 mit rund 2,5 Mio. Euro, Bund und Länder mit rund 12 Mio. Euro. Die Stiftung geht von weiter zurückgehenden Einnahmen aus

³⁷ Satzung der Stiftung, § 2, Absatz 5 - § 2 der Satzung sieht vor: „Die Stiftung wird (...) mit öffentlichen und privaten gemeinnützigen Institutionen (...) zusammenarbeiten.“

Zuwendungen Privater aus. Im Jahr 2014 hatte sie noch die Erwartung, ab dem Jahr 2019 die Einnahmen aus Beiträgen privater Initiativpartner zu steigern.

Das Stiftungskapitel, das vom HdkF e. V. stammt, betrug im Jahr 2008 unverändert 50 000 Euro. Die Stiftung kann hieraus seit ihrer Gründung keine Aktivitäten finanzieren und ist auf Zuwendungen angewiesen.

Im geprüften Jahresabschluss 2018 wies die Stiftung ein Anlagevermögen von knapp 500 000 Euro aus, das sie auch aus der Grundfinanzierung des HGF e. V. aufgebaut hatte. Im Jahr 2018 ergab sich ein Jahresüberschuss von rund 290 000 Euro, der in die freie Rücklage der Stiftung eingestellt wurde. Die Rücklage ohne Zweckbindung wuchs damit auf knapp 1,3 Mio. Euro an. Aus dem Prüfungsbericht ergab sich nicht, woher dieser Überschuss stammte. Bei einer Auflösung der Stiftung würde laut Satzung ihr Vermögen an die Deutsche Telekom-Stiftung fallen.

(2) Die Stiftung HdkF ging hervor aus dem Verein HdkF.³⁸ Der Verein besteht seit dem Jahr 2006. Seine Bedeutung und seine Einnahmen sind seit der Gründung der Stiftung kontinuierlich zurückgegangen. Letztere lagen im Jahr 2018 bei 47 000 Euro. Er versteht sich als Förderverein und Freundeskreis der Stiftung.³⁹ Seine Einnahmen führt er nicht an die Stiftung ab. Die Stiftung sieht auch keine Aussichten, für sich über den Verein dauerhaft höhere Einnahmen zu erzielen. Beitragsforderungen würden regelmäßig zu Austritten führen, neue Mitglieder treten kaum bei.

Im Jahr 2008 starteten die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. die Initiative „MINT Zukunft schaffen“. Sie umfasst zahlreiche Projekte in allen Bildungsbereichen zur Verbesserung der technisch-naturwissenschaftlichen Ausbildung, um langfristig den Fachkräftenachwuchs zu sichern. Nach eigenen Angaben investiert die Wirtschaft hierfür rund 100 Mio. Euro jährlich.⁴⁰

(3) Im Jahr 2013 schlug das zuständige Referat des BMBF der Leitung vor, die Stiftung HdkF ab dem Jahr 2018 dauerhaft als Institution zu fördern. Die

³⁸ Formal ist er Stifter der Stiftung HdkF, siehe Satzung § 1, Abs. 4.

³⁹ Siehe <https://www.haus-der-kleinen-forscher.de/de/ueberuns/foerdern-mitmachen/foerderverein-unterstuetzen/>.

⁴⁰ Siehe https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_7KWFQF_MINT_Zukunft_schaffen.

Stiftung HdKf würde zwar im Jahr 2015 ihr ursprüngliches Ziel erfüllen, 80 % aller Kindertageseinrichtungen in Deutschland zu erreichen. Bei dieser Ausweitung bliebe aber die Qualitätssicherung offen. Die Strukturen der Stiftung HdKf könne das BMBF auch dafür nutzen, neben den MINT Aktivitäten andere Inhalte in der Weiterbildung des pädagogischen Personals und der Förderung von Kindern zu integrieren.

Die beiden beteiligten Referate wiesen auf die Nachteile einer weiteren Finanzierung der Stiftung HdKf durch den Impuls- und Vernetzungsfonds hin: Zum einen sei der Fonds für befristete Maßnahmen vorgesehen, zum anderen werde hierdurch die HGF als maßgebliche Kraft bei der Gestaltung und Umsetzung des HdKf wahrgenommen – was nicht zutreffend sei. Diese Nachteile können nur über eine „vollständige direkte institutionelle Förderung des HdKf durch das BMBF“ überwunden werden.

Mit seinen Projektförderungen erweiterte das BMBF die Themen der Stiftung kontinuierlich. Im Jahr 2010 entschied die Bundesministerin für Bildung und Forschung, die Aktivitäten des HdKf auf den Grundschulbereich auszudehnen. In nachfolgenden Jahren förderte das BMBF

- den Einsatz digitaler Medien⁴¹ – auch zur Integration geflüchteter Kinder⁴²,
- die Qualitätssicherung außerschulischer Lernorte⁴³,
- die Grundlagen zur bundesweiten Fortbildung von Grundschullehrkräften⁴⁴ sowie
- die Bildung für nachhaltige Entwicklung⁴⁵.

Das BMBF hat das HdKf in seinen „MINT-Aktionsplan“ aufgenommen, mit dem es technisch-naturwissenschaftliche Bildung fördern will.⁴⁶ Dieser sieht vor, dass es seine verfassungsmäßigen Möglichkeiten voll ausnutzen wird, um zu einer guten technisch-naturwissenschaftlichen Bildung in Kindergarten und Schule beizutragen.

⁴¹ FKZ B8553.

⁴² FKZ B8565.

⁴³ FKZ B8567.

⁴⁴ FKZ B8577.

⁴⁵ FKZ WAPHKF1619 und 01JO1719.

⁴⁶ BMBF, Februar 2019: Mit MINT in die Zukunft! Der MINT Aktionsplan des BMBF.

(4) Der Bund darf Zuwendungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung nur unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gewähren.⁴⁷ Demnach sollte der Staat nur dann intervenieren, wenn ein aus seiner Sicht erstrebenswertes Ziel im Bundesinteresse nicht anders erreicht werden kann. Die Finanzierung dieses Ziels bleibt hierbei primär Aufgabe des Zuwendungsempfängers. Dieser muss grundsätzlich alles in seinen Kräften Stehende und Zumutbare tun, um die erforderlichen Mittel aufzubringen. Die öffentliche Förderung hat nur ergänzenden Charakter.

Zur Vorbereitung von Fördermaßnahmen, z. B. zur Qualifizierung von Erzieherinnen und Erziehern im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich, fordert die Bundeshaushaltsordnung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.⁴⁸ Das BMBF ist gehalten, zunächst seine Zuständigkeit⁴⁹ und den Handlungsbedarf aus Sicht des Bundes zu analysieren. Es muss im Weiteren prüfen, welche Lösungsmöglichkeiten als geeignet erscheinen und hierbei die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen einbeziehen. Aus den Planungen sind konkrete und überprüfbare Ziele abzuleiten und geeignete Maßnahmen zu bestimmen.

Wesentliches Merkmal einer Stiftung ist, dass der ursprüngliche Stifterwille bis zur Beendigung der Stiftung wirkt. Satzungsänderungen sind mit einem hohen Aufwand verbunden. Das BMBF selbst bezeichnete die Rechtsform der bürgerlichen Stiftung daher als unflexibel.

Auch Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten, dass privatrechtliche Stiftungen für den Bund nur in Ausnahmefällen eine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung darstellten. Er empfahl, hiervon abzusehen und vor einer Gründung auf jeden Fall angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁵⁰

Eine entsprechende Untersuchung führte das BMBF für die Aufgabe „Kinder technisch-naturwissenschaftlich zu bilden und zu beschäftigen“ nicht durch.

⁴⁷ § 44 Abs. 1 i. V. m. § 23 BHO.

⁴⁸ Siehe VV Nr. 2 zu § 7 BHO. In der Ergänzenden Geschäftsordnung des BMBF (EGO-BMBF), Nummer 9.6 auch als „Ex-ante-Evaluation“ bezeichnet.

⁴⁹ Die EGO-BMBF legt fest, dass bei der Erstellung und Fortschreibung von Förderprogrammen die Finanzierungskompetenz des Bundes zu prüfen ist (EGO 9.6).

⁵⁰ Bericht an das BMF nach § 88 Absatz 2 BHO zu den Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns (Gz. III 4 - 2016 - 1093) vom 22. Mai 2018. Siehe <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2018/2018-bericht-privatrechtliche-stiftungen-als-instrumente-des-bundeshandelns-pdf/>.

(5) Im Jahr 2013 beauftragte der Stiftungsrat eine externe Kommission mit der Evaluation des HdKF. Ihrer Bewertung stellte die Kommission die Bemerkung voran, dass die Arbeit der Stiftung nur nachhaltig sein kann, wenn Länder und Kommunen die Kindertagesstätten angemessen ausstatteten. Sie sahen in der Stiftungsarbeit einen überzeugenden Beitrag zur Verbesserung der frühkindlichen Bildung in der ersten Lernphase. Allerdings wirke die Stiftung aufgrund ihres Multiplikatorenmodells nur mittelbar auf die Kindergärten ein und könne die Qualität der Prozesse nur sehr eingeschränkt sichern. Sie empfahlen der Stiftung, die eigene Forschung auszuweiten und sich an der elementarpädagogischen Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern zu beteiligen. Die geplante Erweiterung des Angebots auf den Grundschulbereich sahen die Autoren kritisch und warnten davor, nicht unter das Qualitätsniveau bestehender Angebote zu fallen.⁵¹

Die Beschäftigung mit technisch-naturwissenschaftlichen Themen fand mittlerweile Eingang in die Bildungspläne der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen.⁵² Ebenso veränderte sich die Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher. Ob die Förderung der Zwecke der Stiftung HdKF vor dem Hintergrund dieser Entwicklung weiterhin gerechtfertigt ist, haben weder der HGF e. V. noch das BMBF untersucht.

5.2 Würdigung

Das BMBF hat die Stiftung HdKF durch die intensive öffentliche Förderung immer stärker zur Durchsetzung eigener Ziele genutzt. Es hat hierbei in Kauf genommen, dass das private Engagement zunehmend in den Hintergrund trat und die Stiftung auf das Generieren privater Einnahmen verzichtete. Das BMBF hat hiermit gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen, welches verlangt, dass Bundesmittel nur im notwendigen Umfang eingesetzt werden dürfen. Entgegen den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung hat es nicht umfassend geprüft, ob es seine Ziele auf andere Weise und mit einer anderen Organisationsform aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafter hätte erreichen können.

⁵¹ Kommission unter Vorsitz von Prof. Köller, 2013: Evaluation der Stiftung HdKF – Evaluationsbericht (Seite 27, 32 – 38), unter: https://www.haus-der-kleinen-forscher.de/fileadmin/Redaktion/4_Ueber_Uns/Evaluation/Abgeschlossene_Studien/Koeller-Bericht_2013.pdf.

⁵² Siehe <https://www.bildungserver.de/Bildungsplaene-fuer-Kitas-2027-de.html>.

Das BMBF – als der entscheidende Mittelgeber – hat innerhalb der Stiftung HdkF keine Einflussmöglichkeiten, die seiner Rolle gerecht werden. Stattdessen hat es sich dem Willen der Stifter unterworfen und in Kauf genommen, dass Zuwendungsmittel in private Vermögen eingehen und für den Bund verloren gehen können. Es hat seine Mittel für die auf Dauer festgeschriebenen Zwecke der Stiftung bereitgestellt und dabei außer Acht gelassen, dass sich der Bedarf für eine Bundesförderung geändert haben könnte.

Hinweise aus der Evaluation, die grundsätzliche Zweifel an der indirekten Wirkung der Stiftung HdkF äußerten, haben BMBF und der HGF e. V. nicht zum Anlass genommen, ihre Rolle und Wirkungsmöglichkeiten zu hinterfragen. Länder und Kommunen hingegen haben direkte Einwirkungsmöglichkeiten auf Kindertagesstätten. Sie geben die Bildungspläne vor und stehen für die Qualität der Umsetzung ein. Der Bundesrechnungshof bezweifelt daher, dass eine Förderung des Bundes in diesen Bereichen überhaupt sinnvoll ist und einen hohen Wirkungsgrad erreichen kann. Er sieht die Gefahr, dass die Angebote der Stiftung HdkF redundant zu Förderangeboten der Länder werden. Sollte sich erweisen, dass Länder und Kommunen ihren selbst gesetzten Aufgaben im Feld der frühen Bildung aus finanziellen Gründen nicht nachkommen, würde dies noch kein unmittelbares Handeln des BMBF rechtfertigen. Vielmehr müssten Länder und Kommunen dann in ihrer eigenen Verantwortung für diese Aufgaben gestärkt werden.

5.3 Empfehlung

Wie schon dargelegt, fehlt dem BMBF die Kompetenz für eine dauerhafte Förderung von Fortbildungen von Erzieherinnen und Erziehern für technisch-naturwissenschaftliche Themen in der frühen Bildung. Auch aus diesem Grund sollten BMBF und der HGF e. V. sich aus der Grundfinanzierung der Stiftung HdkF zurückziehen und ein stärkeres privates Engagement einfordern. Dies entspräche dem Stiftungszweck und der Struktur der Stiftung, in der sich die gegenwärtige Bedeutung des BMBF nicht widerspiegelt. Mit diesem Ziel hält der Bundesrechnungshof eine letztmalige, zeitlich befristete Grundfinanzierung der Stiftung für hinnehmbar. Wie schon ausgeführt, muss diese Förderung am tatsächlichen Finanzbedarf der Stiftung ausgerichtet werden und insbesondere die freien Rücklagen der Stiftung einbeziehen.

Angesichts des hohen Eigeninteresses der deutschen Wirtschaft an der Förderung technisch-naturwissenschaftlicher Bildung sieht der Bundesrechnungshof gute Chancen, dass sie sich stärker an der Grundfinanzierung der Stiftung beteiligen wird. Sollte dies nicht gelingen, würde dies den Stiftungszweck und die Stiftung an sich in Frage stellen. Die Beteiligung des HGF e. V. an der Stiftung HdkF sieht der Bundesrechnungshof jedoch nicht als privates Engagement in diesem Sinne an. Wie eingangs ausgeführt, hat das BMBF ihn hiermit betraut und stellt ihm Sondermittel aus dem Bundeshaushalt bereit. Vielmehr muss die Beteiligung des HGF e. V. an der Stiftung, die letztlich den Einfluss des BMBF verschleiert, kritisch hinterfragt werden.

Wenigstens muss das BMBF mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. „Ex-ante-Evaluation“ die Ziele, aber auch die Organisation weiterer Maßnahmen klären. Für eine institutionelle Förderung muss es die haushaltsrechtlichen Bestimmungen und die Vorgaben des BMF beachten. Es muss sicherstellen, dass seine Maßnahmen zielorientiert und wirksam umgesetzt werden.

5.4 Stellungnahme

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass das Angebot der Stiftung von ca. 1 000 Partnern vor Ort verbreitet wird. Diese Partner finanzierten ihr Engagement aus eigenen Ressourcen, was einem Gegenwert von rund 6 Mio. Euro pro Jahr entspräche. Konkrete Hinweise, dass sich das Engagement der privaten Wirtschaft ausbauen ließe, gebe es derzeit nicht. Die Bemühungen um höhere langfristige Förderungen seien laut des Kuratoriums der Stiftung derzeit nicht aussichtsreich. Der Zweck der Stiftung HdkF werde hierdurch nicht in Frage gestellt. Privatwirtschaftliches und öffentliches Förderinteresse müssten nicht zwangsläufig zusammen gehen. Das BMBF wolle durch die öffentliche Förderung Unabhängigkeit von Mittelgeberinnen und Mittelgebern aus der Privatwirtschaft gewährleisten.

Das BMBF hat bekräftigt, dass die Ziele seiner Förderung noch nicht erreicht seien. Durch die Projektförderung würden neue Fachthemen wissenschaftlich fundiert aufbereitet.

Es wolle prüfen, ob es die Rechtsform der Stiftung beibehält. Das BMBF ist dabei der Auffassung, dass es sich durchaus einer Stiftung zur inhaltlichen Erreichung seiner politischen Zielsetzungen bedienen kann.

Das BMBF hat bestätigt, dass Länder und Kommunen über die Bildungspläne und deren Umsetzung direkte Einwirkungsmöglichkeiten hätten. Für die grundlegende Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern seien die Länder zuständig. Das Angebot der Stiftung bewege sich aber im Bereich der Fortbildung. Dieser Bereich obliege den Trägereinrichtungen selbst. Die Länder hätten keine direkteren Einwirkungsmöglichkeiten im Fortbildungsbereich. Die Vermittlung von naturwissenschaftlichem Grundwissen genieße in den Bildungsplänen der Länder einen hohen Stellenwert. Dadurch entfiele aber nicht das Bundesinteresse an der Förderung in diesem Bereich, da dies den wissenschaftlichen Nachwuchs sichere. Die Länder könnten die Arbeit der Stiftung HdkF in dieser Form nicht auffangen.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMBF bestätigen, dass das HdkF auf privates Engagement zurückgeht und von der Wirtschaft getragen wird. Der Bundesrechnungshof fordert das BMBF auf, im weiteren Umgang mit der Stiftung HdkF das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Demnach hat die Bundesförderung nur einen ergänzenden Charakter. Sie darf nicht dazu dienen, von privaten Mitteln unabhängig zu werden.

Für den Bundesrechnungshof ist nicht zu erkennen, dass die Privatwirtschaft und die Länder ihrer Verantwortung für technisch-naturwissenschaftliche Bildung im Kindesalter nicht nachkämen. Vielmehr unterstellt das BMBF ein Bundesinteresse an einer Förderung, ohne mit der nötigen Sorgfalt die Verantwortlichkeiten, die Notwendigkeit und den Bedarf erhoben zu haben. Hierbei muss es in Betracht ziehen, dass ein gesamtstaatliches Interesse auch ohne eine Bundesförderung gedeckt werden kann. Wenn die Länder gute naturwissenschaftliche Bildung zum Gegenstand ihrer Bildungspläne machen, ist es auch ihre Aufgabe ein entsprechendes Fortbildungsangebot für Erzieherinnen und Erzieher vorzuhalten. Es widerspricht der föderalen Grundordnung, dass der Bund Daueraufgaben der Länder wahrnimmt. Das BMBF sollte auch darauf verzichten, mit weiteren Projektförderungen die Stiftung HdkF näher an sich zu binden. Sollte sich ein Handlungsbedarf im Feld der frühkindlichen Bildung abzeichnen, muss es zunächst den Dialog mit den Verantwortlichen suchen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Aufforderung an das BMBF, sich perspektivisch aus der Grundfinanzierung der Stiftung HdkF zurückzuziehen.

6 Gesamtwürdigung

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Prüfungen des Impuls- und Vernetzungsfonds bezweifelt, dass die umlagenbasierte Finanzierung des Fonds eine wirksame Kontrolle durch den Haushaltsgesetzgeber ermöglicht und sah die Gefahren eines Schattenhaushaltes. Die vorliegende Prüfung hat diese Zweifel am Beispiel des HdkF bestätigt. Schon der umständliche Weg der Fördermittel zur Stiftung HdkF (Bund/Länder – Helmholtz-Zentren – HGF e. V. – Stiftung) zeigt ein hohes Maß an Intransparenz. Das Ausmaß der Förderungen von jährlich 11 Mio. Euro ist im Einzelplan des BMBF nicht ersichtlich. BMBF und der HGF e. V. haben die Stiftung HdkF über Jahre quasi-institutionell gefördert und darauf verzichtet, die Zielerreichung ihrer Förderungen nachzuhalten und sie sachgerecht zu prüfen.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofs hat überdies gezeigt, dass sich der HGF e. V. mit seinem Impuls- und Vernetzungsfonds nicht dem unmittelbaren Durchgriff der Zuwendungsgeber entziehen konnte. Die Forschungszentren haben den HGF e. V. gegründet, um langfristige Forschungsziele in wissenschaftlicher Autonomie zu verfolgen. Die Finanzierung des Vereins und seiner Instrumente durch Umlagen sollte den Verein unabhängiger von einer direkten Einflussnahme der Zuwendungsgeber machen. Das BMBF hat den Fonds hingegen genutzt, um seine Interessen durchzusetzen. Mit der Förderung der Stiftung HdkF über den Impuls- und Vernetzungsfonds konnte es haushaltsrechtliche Bestimmungen umgehen und sich ein Aufgabenfeld erschließen, für das es nicht zuständig ist. Auch die Mitglieder des HGF e. V. haben die Instrumentalisierung des Fonds und seiner Geschäftsstelle für diese Zwecke hingenommen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob ein umlagenbasiertes Finanzierungsmodell noch länger gerechtfertigt ist, wenn es nicht zu einer wissenschaftlichen Autonomie des Vereins beiträgt.

Der HGF e. V. hat mit Unterstützung des BMBF bei der Grundfinanzierung der Stiftung HdkF das Zuwendungsrecht nur teilweise und nicht in der gebotenen Konsequenz angewandt. Ein solches Vorgehen verbietet sich bereits aus Gründen der Gleichbehandlung gegenüber anderen Zuwendungsnehmerinnen und -nehmern des Bundes. Der HGF e. V. verzichtete beispielsweise bei den Förderanträgen der Stiftung HdkF darauf, zu prüfen, ob die beantragten Fördermittel auch angemessen waren. Das BMBF und der HGF e. V. setzen ihre

Förderung fort, obwohl die Stiftung HdkF die ursprünglich gesetzten Ziele bereits erreicht hatte. Sie standen ein für die stark gestiegenen Kosten der Stiftung, ohne eine wirksame Kostenkontrolle einzufordern. Angesichts der gravierenden Mängel im Zuwendungsverfahren fordert der Bundesrechnungshof daher das BMBF auf, den HGF e. V. nicht weiter mit der Abwicklung der Grundfinanzierung zu betrauen.

Mit der Zusicherung, eine Grundfinanzierung für die Stiftung HdkF außerhalb des Impuls- und Vernetzungsfonds zu suchen, verschafft das BMBF seiner Förderung allerdings nicht die notwendige Legitimation. Ihr fehlt die Kompetenzgrundlage für die dauerhafte Förderung von Fortbildungen für Erzieherinnen und Erzieher sowie für Lehr- und Fachkräfte an Grundschulen. Nach der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung sind hierfür die Länder zuständig. Die Bildungspläne zeigen auch, dass sich die Länder dieser Aufgabe angenommen haben.

Das BMBF darf auch nicht außer Acht lassen, dass die Wirtschaft sich für technisch-naturwissenschaftliche Themen in der frühen Bildung engagiert. Ursprünglich war die Stiftung HdkF als öffentlich-private Partnerschaft angelegt, was sie laut ihrer unveränderten Satzung auch weiterhin sein sollte. Eine letztmalige, zeitlich befristete Grundfinanzierung der Stiftung wäre hinnehmbar, wenn mit ihr der Rückzug des Bundes verbunden wäre. Der Bundesrechnungshof sieht gute Chancen, dass die Wirtschaft sich stärker an der Grundfinanzierung der Stiftung beteiligen wird. Sollte dies nicht gelingen, würde dies den Stiftungszweck und die Instrumente der Stiftung in Frage stellen. Das BMBF sollte ferner darauf verzichten, mit weiteren Projektförderungen die Stiftung HdkF näher an sich zu binden. Die Bundesförderung darf nicht das Ziel haben, die Stiftung von privater Förderung unabhängig zu machen.

Dr. Wenz

Dr. Keller