

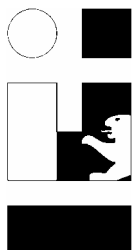
Auszug aus

Denkschrift 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

Beitrag Nr. 18

Ausbildungsförderung



Rechnungshof Baden-Württemberg

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

18

Ausbildungsförderung (Kapitel 1408)

In der Bewilligungs- und Rückforderungspraxis der Studentenwerke und der Ämter für Ausbildungsförderung bei den Landratsämtern wurden einige typische Fehler festgestellt. Der Rechnungshof fordert mehr Sorgfalt bei besonders fehleranfälligen Entscheidungen und einen zügigeren Verwaltungsvollzug bei der Rückforderung zu Unrecht bewilligter Leistungen. Außerdem empfiehlt er verschiedene Änderungen der gesetzlichen Grundlagen.

1 Allgemeines

Studierende und Schüler haben nach Maßgabe des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) Anspruch auf individuelle Förderung, wenn ihnen die für ihren Lebensunterhalt und ihre Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Die Leistungen nach dem BAföG werden teilweise als Zuschuss und teilweise als Darlehen gewährt.

Für die Entscheidung über die Ausbildungsförderung ist bei Studierenden das jeweilige Studentenwerk zuständig, bei Schülerinnen und Schülern das örtliche Landratsamt. Es handelt sich um einen Fall der Bundesauftragsverwaltung.

Die für die Ausbildungsförderung notwendigen Mittel werden zu 65 % vom Bund und zu 35 % vom jeweiligen Bundesland getragen.

Die Studierenden in Baden-Württemberg erhielten im Durchschnitt der letzten Haushaltsjahre Förderleistungen nach dem BAföG in Höhe von rd. 140 Mio. € jährlich; davon wurde die Hälfte als Darlehen und die Hälfte als Zuschuss gewährt. Auf das Land entfielen dabei 35 % der Ausgaben, wobei die Ausgaben für Darlehen für die Dauer von 5 Jahren von der Landesbank Baden-Württemberg vorfinanziert werden.

Die Leistungen nach dem BAföG für Schülerinnen und Schüler belaufen sich in Baden-Württemberg im Durchschnitt der letzten Jahre auf rd. 53 Mio. € jährlich, die ausnahmslos als Zuschüsse gewährt werden. Auch davon trägt das Land 35 %, also rd. 18 Mio. €.

Die bei den Studentenwerken durch die Ausführung des BAföG entstehenden Verwaltungskosten werden vom Land pauschal erstattet. Die Studentenwerke erhalten je erledigten Erstbewilligungsfall einen Landeszuschuss in Höhe von 170 € (bis 2004: 180 €), bei Rückforderungsfällen eine Fallpauschale von 50 €. Das Land gibt hierfür jährlich rd. 12 Mio. € aus.

Der Aufwand der Landratsämter geht in den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich ein.

2 Prüfungen durch den Rechnungshof und die staatlichen Rechnungsprüfungsämter

Für die Rechnungsprüfung im Zusammenhang mit der Ausführung des BAföG sind, da die Mittel von Bund und Land gemeinsam aufgebracht werden, sowohl der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes als auch der RH des Landes und die StRPÄ zuständig. Sie führen in diesem ausgabenträchtigen Bereich regelmäßig Prüfungen durch, die in zahlreichen Einzelfällen zu Beanstandungen, Korrekturen und ggf. Rückzahlungen führen.

Das StRPA Stuttgart hat in der Zeit von 2000 bis 2005 die Ausführung des BAföG durch die Studentenwerke Tübingen, Stuttgart-Hohenheim und Stuttgart sowie durch acht Landratsämter im Regierungsbezirk Stuttgart geprüft.

Durch eine stark risikoorientierte Auswahl der zu prüfenden Fälle ergaben sich bei einem Drittel der überprüften Fälle kleinere und größere Beanstandungen. Wegen der Art der Auswahl ist eine Hochrechnung dieser Fehlerquote auf die Gesamtheit der Fälle nicht möglich.

3 Typische Feststellungen zu der Bewilligungspraxis der Landratsämter

Die Landratsämter sind im Bereich der Ausbildungsförderung für die Entscheidung über Leistungen an Schüler der weiterführenden allgemein bildenden Schulen und der beruflichen Schulen zuständig. Sie unterliegen dabei der Aufsicht des Landesamts für Ausbildungsförderung beim Regierungspräsidium Stuttgart und des MWK.

Die Prüfung bei den Landratsämtern hat im Bereich der Erstbewilligung von Leistungen die folgenden typischen Feststellungen ergeben:

Obwohl die Erhebung der Einkommensverhältnisse der Schüler und ihrer Eltern, die jeder Bewilligungsentscheidung vorausgeht, sehr aufwendig ausgestaltet ist, arbeiten die Landratsämter zügig und kundenorientiert. Nennenswerte Rückstände bei der Entscheidung über die Erstbewilligung von Leistungen an Schüler konnten nicht festgestellt werden, obwohl sich nahezu alle Förderanträge auf wenige Wochen des Jahres konzentrieren.

Allerdings bewegen sich die bei kleineren Landratsämtern anfallenden Fallzahlen in einer Größenordnung, die eine Spezialisierung der mit Fragen des BAföG befassten Sachbearbeiter kaum möglich macht, sodass die inhaltliche Qualität der Entscheidungen gelegentlich hinter den Entscheidungen der Studentenwerke zurückbleibt.

Bei der Entscheidung darüber, ob die Unterbringungskosten bei einer Internatsunterbringung erstattet werden, ist von den Landratsämtern zu prüfen, ob die Voraussetzungen eines Härtefalls nach §§ 6, 7 der HärteVO¹ erfüllt sind, ob also die Unterbringung des Schülers gerade in diesem Internat erforderlich ist. Nach Auffassung des RH werden diese Voraussetzungen von den Landratsämtern häufig bejaht, ohne ernsthaft geprüft zu haben, ob eine vergleichbare Ausbildung nicht auch ohne Internatsunterbringung möglich wäre. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die Unterbringung des Schülers in einem Internat seiner besonderen musikalischen Ausbildung zu dienen bestimmt ist.

¹ Verordnung über Zusatzleistungen in Härtefällen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz.

Bei der Bewilligung erhöhter Fördersätze wegen auswärtiger Unterbringung hat das Landratsamt zu prüfen, ob die Ausbildungsstätte für den Schüler innerhalb zumutbarer Zeit von der elterlichen Wohnung aus erreicht werden kann. Nach den Feststellungen des RH wird hier die Unzumutbarkeit täglicher Anreise häufig bejaht, ohne die Gegebenheiten des öffentlichen Personennahverkehrs ausreichend zu prüfen und zu würdigen. Der RH hält es für erforderlich, dass in diesen Fällen eine Fahrplanauskunft eingeholt wird, anstatt mit dem Argument „amtsbekannt“ vorschnell die Unzumutbarkeit der Wegstrecke zu bejahen.

4 Typische Feststellungen zu der Bewilligungspraxis der Studentenwerke

In den neun Studentenwerken des Landes wird das BAföG jeweils von einer spezialisierten Abteilung für Ausbildungsförderung wahrgenommen.

Die Prüfung der Studentenwerke in Hohenheim, Tübingen und Stuttgart hat die folgenden wesentlichen Erkenntnisse ergeben:

Die Abteilungen für Ausbildungsförderung erweisen sich insbesondere bei der Erteilung der Erstbescheide als sehr leistungsfähig und erledigen die regelmäßig zu Semesterbeginn massenhaft anfallenden Anträge zeitnah und kundenorientiert.

Beanstandungen durch die Finanzkontrolle haben sich insbesondere in jenen Fällen ergeben, in denen die Angaben der Antragsteller zu ihren Einkommensverhältnissen wenig lebensnah und plausibel erschienen. So sollten - etwa in Fällen, in denen geltend gemacht wird, dass Familien über Jahre hinweg einkommenslos waren oder ein negatives Einkommen erzielten - mindestens Rückfragen bei den Betroffenen erfolgen oder zusätzliche Auskünfte eingeholt werden.

Infrage zu stellen ist die in § 24 Abs. 1 BAföG vorgesehene Anknüpfung am Elterneinkommen des vorletzten Kalenderjahres. Durch die mittlerweile beschleunigte Bearbeitung von Steuererklärungen durch die Finanzämter könnte in vielen Fällen der Steuerbescheid des jeweils vorangegangenen Kalenderjahres als Grundlage der Bewilligungsentscheidung nach dem BAföG herangezogen werden. Nach der heute herrschenden Praxis der Finanzämter ist es den Antragstellern und ihren Angehörigen möglich und zumutbar, einen Steuerbescheid für das Vorjahr vorzulegen.

In Fällen, in denen der Antragsteller geltend macht, dass die Einkommen von Eltern und Ehegatten niedriger sind als in den Vorjahren, wird die Ausbildungsförderung regelmäßig unter dem Vorbehalt der Rückforderung bewilligt (§ 24 Abs. 2 und 3 BAföG). Bei der Bewältigung der danach notwendigen abschließenden Entscheidungen haben die Prüfungen des StRPA nennenswerte Rückstände ergeben; soweit Rückforderungen notwendig wurden, sind diese häufig nicht zeitnah erfolgt.

Wenig sorgfältig erscheint in vielen Fällen die Prüfung der Angaben des Antragstellers über sein eigenes Vermögen. Auch hier sind bei wenig plausibel erscheinenden Angaben der Antragsteller Rückfragen oder weitergehende Erhebungen angezeigt. Der in den letzten Jahren erfolgte Datenabgleich mit den Datenbeständen des Bundesamts für Finanzen hat gezeigt, dass die Antragsteller an dieser Stelle häufig zu unrichtigen Angaben neigen. Vermehrt an Bedeutung gewinnt die Fallkonstellation, in der Antragsteller ohne verständigen Grund über ihr Vermögen verfügen und damit ihre Bedürftigkeit absichtlich herbeiführen.

Weiterhin hat die Prüfung ergeben, dass das Widerspruchsverfahren, das ein Antragsteller durchführen muss, bevor er in Angelegenheiten nach dem BAföG verwaltungsgerichtliche Klage erhebt, in erheblichem Umfang Kapazitäten bei den Studentenwerken bindet. Die Einlegung von Rechtsbehelfen wird dadurch erleichtert, dass die Entscheidungen über Widerspruch und Klage gebührenfrei ergehen (§ 188 Verwaltungsgerichtsordnung).

5 Rückforderung unberechtigt gewährter Leistungen

Ein besonderer Schwerpunkt der Prüfungen der Jahre 2004 und 2005 waren die Entscheidungen über Rückforderungen, die sich aus den Kontrollmitteilungen des Bundesamts für Finanzen ergeben haben, und deren Vollzug.

Durch einen Abgleich zwischen den beim Bundesamt für Finanzen geführten Daten über die steuerrechtliche Freistellung von Bankguthaben und den bei der Antragstellung auf Ausbildungsförderung gemachten Angaben über die Vermögensverhältnisse der Schüler und Studenten ergab sich in Tausenden von Fällen Anlass zur Überprüfung der Leistungsbewilligung, zur Rücknahme der Bescheide und zur Rückforderung der überzahlten Beträge. Außerdem wurden in zahlreichen Fällen Bußgeldverfahren gegen die Betroffenen eingeleitet bzw. Strafanzeige bei den zuständigen Staatsanwaltschaften erstattet.

Diese zusätzliche Aufgabe stellte alle Studentenwerke des Landes und teilweise auch die Landratsämter vor eine nach Inhalt und Umfang besondere Herausforderung, der diese in unterschiedlicher Weise gerecht wurden.

Die Prüfung zu diesem Thema hat folgende Feststellungen ergeben:

Die Art und Weise sowie die Geschwindigkeit, mit der die Rückforderungsfälle von den Studentenwerken und Landratsämtern erledigt werden, sind sehr unterschiedlich. Einige Studentenwerke weisen erhebliche Rückstände bei der Geltendmachung der Rückforderungsansprüche auf.

Dabei wirkt sich aus, dass für die Studentenwerke die Erstbewilligung einer Leistung mit 170 € je Fall vergütet wird und damit in der Regel einen Deckungsbeitrag zum wirtschaftlichen Ergebnis des Studentenwerks erbringt. Die Bearbeitung von Fällen, die im Rahmen des Datenabgleichs auffällig wurden, werden dagegen - trotz des erheblichen Verwaltungsaufwandes und Widerstandes der Betroffenen - nur mit 50 € je Fall vergütet. Hier bietet sich eine prozentuale Beteiligung der Studentenwerke an den Ergebnissen der Rückforderung an, die ein Eigeninteresse der Studentenwerke an der zügigen Erledigung und an den Ergebnissen der Rückforderungsfälle schaffen würde.

Die Kriterien, nach denen in Fällen unrichtiger Angaben Bußgeldverfahren gegen die Betroffenen durchgeführt werden und Anzeige an die Staatsanwaltschaften wegen Betrugs erstattet wird, unterscheiden sich bei den einzelnen Studentenwerken sehr. Aus fiskalischer Sicht nachteilig ist, dass in Fällen erstatteter Strafanzeige das Verfahren zur Rückforderung der überzahlten Beträge häufig zunächst ruhte oder gar ausgesetzt wurde. Dadurch entstehen dem Land vermeidbare Zinsverluste.

Bei der inhaltlichen Prüfung der Rückforderungsbescheide ergab sich, dass in vielen Fällen Rückforderungsansprüche ohne nachvollziehbaren Grund gestundet wurden oder den Betroffenen Ratenzahlung gewährt wurde. Dies ist angesichts der Tatsache, dass aufgrund der Kontrollmitteilungen zumeist feststeht, dass Bankguthaben in nennenswerter Höhe vorhanden sind, regelmäßig nicht vertretbar.

Bei der Rückforderungspraxis der Landratsämter liegt der Schluss nahe, dass die Rückforderungen, die im Ergebnis nicht der Kreiskasse, sondern der Landes- und Bundeskasse zugute kommen, von den Vollstreckungsstellen der Kreiskassen nur mit nachrangiger Priorität abgewickelt werden.

6 Empfehlungen des Rechnungshofs

Der RH schlägt auf der Grundlage seiner Prüfungsfeststellungen folgende Verbesserungen im Verfahren nach dem BAföG vor:

- Das MWK und die zuständigen Stadt- und Landkreise sollten prüfen, ob die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Ausbildungsförderung von Schülern bei wenigen Landratsämtern als Vor-Ort-Zuständigkeit konzentriert werden kann. So könnte eine stärkere Spezialisierung der Sachbearbeiter ermöglicht und eine gleichmäßigere Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen gesichert werden.
- Die Landratsämter sollten die Voraussetzungen für die Bewilligung von Ausbildungsförderung bei auswärtiger Unterbringung der Schüler und für den Ersatz von Unterbringungskosten nach der HärteVO sorgfältiger prüfen und dabei insbesondere alternative Ausbildungsmöglichkeiten und die Gegebenheiten des öffentlichen Personennahverkehrs stärker berücksichtigen.
- Die Angaben der Studierenden zu ihrem eigenen Vermögen sollten schon bei der Erstbewilligung sorgfältiger als in der Vergangenheit überprüft werden. Dasselbe gilt für die Einkommensverhältnisse der Eltern in Fällen, in denen Negativ- oder Nulleinkommen geltend gemacht werden.
- Fälle, in denen sich (z. B. durch den Datenabgleich mit dem Bundesamt für Finanzen) die Frage der Rücknahme von Leistungsbescheiden stellt, sind zügiger zu bearbeiten. Um für die Studentenwerke einen zusätzlichen Leistungsanreiz zu schaffen, sollten den Studentenwerken (anstelle der bisher gewährten Fallpauschale von 50 €) 2 % der mit Erfolg zurückgeforderten Beträge als Verwaltungskostenersatz überlassen werden.
- Das MWK sollte (im Einvernehmen mit dem JuM) auf eine landesweit einheitliche Verwaltungspraxis hinsichtlich der Sanktionierung von Fehlverhalten im Zusammenhang mit der Beantragung von Ausbildungsförderung hinwirken. Die Einleitung eines Strafverfahrens ist regelmäßig keine Rechtfertigung dafür, das Verwaltungsverfahren zur Rückforderung der überzahlten Beträge auszusetzen.

Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob

- die Kostenfreiheit des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bei Klagen in Angelegenheit des BAföG noch zeitgemäß ist und
- § 24 BAföG dahingehend geändert werden kann, dass in der Regel der Einkommensteuerbescheid des Vorjahres vorgelegt werden muss.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWK teilt die Auffassung des RH, dass die Bildung größerer Einheiten bei den unteren Verwaltungsbehörden zu einer höheren Professionalisierung und einer kostengünstigeren Fallbehandlung führen würde. Es weist allerdings darauf hin, dass nach § 2 Abs. 1 des baden-württembergischen Ausführungsgesetzes zum BAföG eine Konzentration nur aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen den beteiligten Kommunen möglich ist.

Zur Entscheidungspraxis der Landratsämter weist das MWK darauf hin, dass ein Schüler nur dann auf eine erheblich kostengünstigere Ausbildungsstätte verwiesen werden könne, wenn diese das gleiche Profil aufweise wie die gewählte Einrichtung. Die Landratsämter verfügten in der Regel über ausreichende Kenntnisse, um Wegstrecken sachgerecht zu beurteilen.

Das MWK stimmt dem RH zu, dass Einkommens- und Vermögensverhältnisse, die wenig lebensnah und plausibel erscheinen, Anlass für weitere Überprüfungen der Ämter für Ausbildungsförderung sein müssen. Dies ergebe sich aus dem Untersuchungsgrundsatz, der auch für das Verfahren nach dem BAföG gelte.

Gegen die vom RH erhobene Forderung, künftig die Einkommensverhältnisse des Vorjahres zugrunde zu legen, macht das MWK verwaltungspraktische Gründe geltend. Ebenso widerspricht das MWK der Aussage des RH, Vorbehaltsfälle würden generell zu zögerlich einer endgültigen Entscheidung zugeführt. Allerdings räumt das Ministerium ein, dass bei einzelnen Ämtern erhebliche Rückstände in diesen Bereichen bestehen.

Aufgeschlossen ist das MWK dagegen für den Vorschlag des RH, den Studentenwerken in den Rückforderungsfällen eine Erfolgsbeteiligung zu gewähren. Das MWK könne sich vorstellen, dass eine zweiprozentige Erfolgsbeteiligung zusätzlich zu der Aufwandspauschale von 50 € je Fall gewährt werden könne.

Hinsichtlich der Vorlage von Rückforderungsfällen an die Staatsanwaltschaften und hinsichtlich der Durchführung von Bußgeldverfahren werde das MWK künftig noch stärker auf eine einheitliche Verwaltungspraxis hinwirken. Es teilt die Auffassung des RH, dass ein laufendes Straf- oder Bußgeldverfahren keinen Grund darstelle, das Verfahren zur Rückforderung überzahlter Beträge nicht weiter zu betreiben.

8 Schlussbemerkung

Der RH sieht sich durch die Stellungnahme des MWK in der Mehrzahl seiner Feststellungen und Empfehlungen bestätigt.

Hinsichtlich des maßgeblichen Einkommens bleibt er bei seinem Vorschlag, mindestens für die Entscheidungen, die nach dem 01.08. eines Jahres zu treffen sind, die Einkommensverhältnisse des Vorjahres zugrunde zu legen. Allerdings bedarf es dazu einer Entscheidung des Bundesgesetzgebers.