

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Kapitel 1408 Ausbildungsförderung

Leistungen des Bundes und des Landes nach dem **22** Bundesausbildungsförderungsgesetz für Schüler

Bei der Verwaltung des Schüler-BAföG durch die kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung wurden erhebliche Mängel bei der Verfahrenssicherheit festgestellt. Durch Gesetzesänderung sollte die Subsidiarität von Kindergeldansprüchen verankert werden.

1 Vorbemerkung

Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) können Schüler und Studenten erhalten. Die Förderung finanziert das Land zu 35 % und der Bund zu 65 %. Die Verwaltung obliegt dem Land. Das Schüler-BAföG wird derzeit von 41 Ämtern für Ausbildungsförderung (ÄfA) bei den Stadt- und Landkreisen bearbeitet. Für Studierende an Hochschulen im Lande sind neun ÄfA bei den Studentenwerken eingerichtet.

Durch den Hinweis eines Bankangestellten wurde im August 1996 bei einem kommunalen AfA ein Fall der Veruntreuung von BAföG-Mitteln festgestellt. Ein Sachbearbeiter hatte scheinbar verschiedenen Antragstellern insgesamt rd. 2 Mio. DM Ausbildungsförderung bewilligt und diese Gelder dann auf Konten von Mittätern geleitet. Diese Veruntreuungen waren möglich, weil bei dem Amt die vom s.Z. zuständigen SM vorgeschriebenen Kontrollen, wie sie in den Allgemeinen Verfahrensvorschriften (AVV) vorgesehen sind, nicht durchgeführt worden waren.

Der RH und die StRPÄ haben 1997 die Organisation und Verfahrenssicherheit bei den ÄfA geprüft. In die Prüfung wurden 20 ÄfA und damit fast die Hälfte aller dieser Ämter einbezogen.

2 Entwicklung der Ausbildungsförderung

Die Entwicklung der Ausgaben und der Bewilligungsfälle für das Schüler- und das Studenten-BAföG seit 1993 ist in der Übersicht 1 dargestellt. Als Bewilligungszeitraum (BWZ) mit Beginn im laufenden Jahr zählt dabei jede Bewilligung von Ausbildungsförderung auf Grund eines Erst- oder Folgeantrages.

Übersicht 1

Entwicklung der BAföG-Leistungen und der BWZ

Jahr	Schüler-BAföG in Mio. DM	gespeicherte BWZ mit Beginn im laufenden Jahr: Schüler	Studenten-BAföG in Mio. DM	gespeicherte BWZ mit Beginn im laufenden Jahr: Studierende
1993	72,3	16 362	246,5	52 713
1994	73,9	17 287	222,7	48 431
1995	77,2	17 227	202,0	42 718
1996	80,2	15 679	189,2	35 715
1997	69,9	12 845	156,0	28 086

Die Übersicht zeigt einen Rückgang der Bewilligungen, wobei dieser beim Studenten-BAföG seit Jahren sehr stark ausfällt.

3 Verfahrenssicherheit

Zur Gewährleistung einer möglichst hohen Verfahrenssicherheit sind in den AVV verschiedene Verfahrensschritte und Kontrollen vorgeschrieben. Die Prüfung hat ergeben, daß diese Regelungen in einem unvertretbar hohen Umfang nicht beachtet wurden.

3.1 Der zuständige Sachbearbeiter hat die für die Bewilligung von Ausbildungsförderung erfaßten Daten als sachlich und rechnerisch richtig festzustellen und dies durch

seine Unterschrift zu bestätigen. Bei rd. 17 % der geprüften 5 931 Zahlfälle fehlte diese Unterschrift, die die persönliche Verantwortlichkeit für die Bearbeitung dokumentiert.

3.2 Nach der AVV sind jährlich 15 % der Erfassungsprotokolle im Wege der Zufallsstichprobe zu prüfen, davon 5 % - 10 % auf die sachliche und rechnerische Richtigkeit (Sachprüfung) und 5 % - 10 % auf das Vorhandensein einer geordneten Förderakte (Formalprüfung). Von den 20 geprüften ÄfA erfolgte nur bei 7 die Sachprüfung korrekt und im vorgeschriebenen Umfang. Drei weitere Ämter führten die Prüfung richtig durch, erreichten aber die Prüfquote nicht. Bei zehn Ämtern erfolgte keine echte Prüfung: Meist führte die "Prüfung" der für die Bewilligung zuständige Sachbearbeiter selbst durch; soweit sie ein Dritter wahrnahm, wählte der Sachbearbeiter selbst die Fälle aus, die dem Dritten zur Prüfung vorgelegt wurden.

Ähnlich verhielt es sich mit der Formalprüfung. Nur neun Ämter führten sie korrekt durch, zwei von ihnen erreichten aber die Prüfquote nicht. Bei den anderen Ämtern unterblieb diese Prüfung oder der für die Bewilligung zuständige Bearbeiter prüfte sich überwiegend selbst oder traf die Auswahl der zu prüfenden Fälle.

3.3 Nach der AVV sind die vom Rechenzentrum übersandten Verarbeitungsergebnisse darauf zu prüfen, ob alle übermittelten Daten und nur diese verarbeitet wurden (Vollständigkeitskontrolle). Mit dieser Prüfung ist ein anderer Bediensteter zu betrauen als der, der die verarbeiteten Eingabeprotokolle oder Erfassungsbelege als sachlich und rechnerisch richtig festgestellt hat. Ist dies nicht möglich, so ist die Prüfung von zwei Bediensteten gemeinsam vorzunehmen. Von den 20 geprüften Ämtern führten diese Kontrolle nur 7 korrekt durch. Zwei verzichteten auf diese Prüfung. Bei sieben Ämtern prüfte der für die Bewilligung zuständige Bearbeiter sich selbst, bei weiteren vier war dies z.T. der Fall.

3.4 Die Prüfung der Verarbeitungsergebnisse des Rechenzentrums soll auch umfassen, ob in den ausgedruckten Listen "auffällige Ausdrücke" enthalten sind, die auf Fehler hindeuten (Auffälligkeitskontrolle). Alle 20 geprüften Ämter führten diese Prüfung durch, 2 Ämter allerdings nicht in allen Fällen. Bei sieben Ämtern erfolgte die Prüfung aber ausschließlich durch den bewilligenden Sachbearbeiter selbst, bei zwei weiteren Ämtern war dies teilweise der Fall.

3.5 In die Auffälligkeitsprüfung sind alle Zahlfälle einzubeziehen, bei denen der Zahlbetrag 5 000 DM oder mehr beträgt. Von 397 Fällen aus den Jahren 1995 und 1996, die insoweit ausgewertet wurden, waren 23 % vom AfA gar nicht geprüft worden. Nur

vier Ämter hatten diese Fälle korrekt geprüft. Bei 13 Ämtern prüfte sich der bewilligende Sachbearbeiter ganz oder z.T. selbst.

3.6 Nach der AVV hat das AfA die LOK unverzüglich über die Änderung unstimmgiger Auszahlungsunterlagen und deren Richtigstellung zu unterrichten. Die Feststellung der sachlichen Richtigkeit der manuellen Zahlungsanweisungen ist dann von einem anderen Bediensteten vorzunehmen als dem, der die zu verarbeitenden Belege festgestellt hat.

Die Auswertung von 76 manuellen Zahlungsanordnungen bei den 20 geprüften Ämtern hat ergeben, daß 10 Ämter mit 34 Fällen diese Regelung beachtet haben. Fünf Ämter mit 15 Fällen hielten die Regelung nicht ein, bei ihnen nahmen die Sachbearbeiter, die zuvor den Fall bearbeitet hatten, die Bestätigung erneut vor. Bei 5 Ämtern mit insgesamt 27 Fällen wurden die Vorgaben teilweise nicht eingehalten.

Die Anforderung an die nach der AVV vorgeschriebenen Prüfungen sind hoch. Die Einhaltung der Regeln wird bisher zu wenig beachtet. Teilweise werden sie unterlaufen, indem sie nicht von einem Dritten nach dem Vieraugenprinzip durchgeführt werden. Prüfungen sind dann keine, wenn sie vom Bearbeiter des Falles selbst vorbestimmt oder durchgeführt werden.

4 Ausstattung der kommunalen Ämter

Die Personalausstattung der geprüften 20 Ämter im Jahr 1996 ist in Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 2

Anzahl der gespeicherten BWZ mit Beginn 1996

Dienststellen lfd. Nr.	BWZ mit Beginn 1996	Mitarbeiter im Amt für Aus- bildungsförderung		Vollkraft- Anteile für BAföG	Bewilligung je Vollkraft
		Vollzeitkräfte	Teilzeitkräfte		
1	337	2		1,17	288
2	270	1		1,04	260
3	268	1		0,60	447
4	242	1		1,04	233
5	446	3 ¹⁾		1,80	248
6	363	2		1,00	363
7	392	1	1 (70 %) ²⁾	1,05	373
8	311	1	1 (62,5 %)	1,33	234
9	772	4		3,31	233
10	370	2		1,90	195
11	467	3		1,54	303
12	307	2		1,20	256
13	505	3 ³⁾	1 (50 %)	3,02	167
14	412	2 ⁴⁾		1,79	230
15	256	2		1,50	171
16	225	1	1 (65 %)	1,24	181
17	275	2		0,50	550
18	471	7		2,74	172
19	174	2	1 (50 %)	1,35	129
20	83	2		0,68	122
Summe	6 946			29,80	

¹ ab 03/1996, 1 ab 05/1996

² ab 09/1996

³ ab 07/1996

⁴ ab 04/1996

Die Übersicht 2 zeigt, daß die Ämter überwiegend sehr klein sind. Nur rd. ein Drittel hat drei oder mehr Mitarbeiter; meist sind diese auch noch mit anderen Aufgaben betraut. Auch die Vorgesetzten haben regelmäßig noch leitende Funktionen in anderen Bereichen, die sie stärker in Anspruch nehmen. Demgegenüber umfaßt ein Amt für Ausbildungsförderung bei einem Studentenwerk deutlich mehr als zehn Mitarbeiter. Die geringe Zahl von Mitarbeitern bei den kommunalen Ämtern erschwert insbesondere auch die Durchführung der vorgeschriebenen Kontrollen durch Dritte.

5 Neuordnung der Zuständigkeiten

5.1 Die Einhaltung der vorgeschriebenen Kontrollprüfungen durch die ÄfA ist unverzichtbar. Die Auswahl der Fälle und die Durchführung der Prüfungen muß durch dritte Personen erfolgen, die nicht zuvor mit der Bearbeitung des Falles befaßt waren. Weil das in vielen Fällen bei den kommunalen Ämtern kaum zu organisieren ist - diese sind zu klein -, ist zumindest die Bildung weiterer gemeinsamer Ämter für mehrere Kreise notwendig. Diese sollten mindestens drei Vollkräfte für die Bearbeitung von BAföG-Bewilligungen umfassen. Das inzwischen zuständige MWK teilt mit, daß es sich seit Herbst 1997 um eine Zusammenlegung von ÄfA bei jeweils vier Stadt- und Landkreisen bemüht.

5.2 Der RH hält auch die Begründung einer ausschließlichen Zuständigkeit der Studentenwerke für alle Leistungen nach dem BAföG für eine mögliche Lösung. Bei diesen sind die jährlichen Bewilligungen kontinuierlich zurückgegangen, nicht jedoch entsprechend die vom Land erstatteten Verwaltungs- und Personalkosten, wie die Übersicht 3 zeigt.

Übersicht 3

Entwicklung der Verwaltungskosten und der BWZ nach dem BAföG

Jahr	Kostenerstattung ist	davon Personalkosten	Tarifsteigerung	Personalkosten je BWZ 1989 zuzüglich Tarifsteigerung	BWZ Studenten	fiktive Personalkosten Sp. 4 x Sp. 5	BWZ Schüler	fiktive Personalkosten Sp. 4 x Sp. 7	Summe aus Sp. 6 und Sp. 8
	TDM	TDM	%	DM		TDM		TDM	TDM
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1986	12 353,4		3,5		(44 254)*		(14 497)*		
1987	12 521,3		3,4		(42 392)*		(14 321)*		
1988	12 998,2		2,4		(37 840)*		(12 339)*		
1989	13 038,1	10 050,6	1,4	233,53	43 037		(13 038)*		
1990	13 907,6		1,7	237,50	54 125	12 854,7	(18 105)*	4 299,9	17 154,6
1991	15 583,2		6,0	251,75	57 328	14 432,3	20 360	5 125,6	19 557,9
1992	17 685,9		5,4	265,34	56 578	15 012,4	18 720	4 967,2	19 979,6
1993	18 300,1		3,0	273,30	52 713	14 406,5	16 362	4 471,7	18 878,2
1994	19 217,1		2,0	278,77	48 431	13 501,1	17 287	4 819,1	18 320,2
1995	19 487,5		3,2	287,69	42 718	12 289,5	17 227	4 956,0	17 245,5
1996	20 224,5	15 315,4	0	287,69	35 715	10 274,8	15 679	4 510,7	14 785,5
1997	18 855,5		1,3	291,43	28 086	8 185,1	12 845	3 743,4	11 928,5

*Nach Datenlage Mindestzahlen

Die Übersicht 3 zeigt, daß dem Arbeitsrückgang beim Studenten-BAföG keine gleichstarke Personalreduzierung folgte, vergleiche Sp. 2 und 6. Dies läßt den Schluß zu, daß das Schüler-BAföG von den Studentenwerken ohne zusätzliche Kosten bearbeitet werden könnte und zugleich im Rahmen der Fluktuation ein weiterer Personalabbau möglich ist. Eine Übertragung der Zuständigkeiten für das Schüler-BAföG auf die Studentenwerke setzt jedoch eine Änderung des BAföG voraus.

5.3 Einer Konzentration der Ämter für das Schüler-BAföG steht die Forderung nach räumlicher Bürgernähe nicht als unabweisbare Notwendigkeit entgegen. Bei 11 der 20 geprüften Ämter gingen 50 % - 70 % der Anträge per Post ein, die Beantwortung damit verbundener Rückfragen erfolgte auf demselben Wege.

6 Anrechnung von Kindergeld bei elternunabhängiger Förderung

6.1 In den Fällen des § 11 Abs. 3 BAföG bleiben Einkommen und Vermögen der Eltern bei der Ausbildungsförderung unberücksichtigt. Im wesentlichen ist dies bei Zweitausbildungen der Fall. Gewährtes Kindergeld wird dann als Einkommen des Auszubildenden selbst auf die Ausbildungsförderung angerechnet. Sofern den Eltern des Auszubildenden ein Kindergeldanspruch zusteht, dieser aber nicht geltend gemacht wird, ist er nach der derzeitigen Rechtslage nicht anzurechnen, die BAföG-Leistungen sind insoweit nicht subsidiär.

Der Antragsteller hat zu erklären, ob er Kindergeldleistungen bezieht. Verneint er dies, hat er auch eine entsprechende Erklärung seiner Eltern vorzulegen. Die ÄfA sind verpflichtet, bei den Familienkassen Rückfrage zu nehmen, wenn ein Kindergeldanspruch besteht, Kindergeld aber nicht bezogen wird.

6.2 Entgegen der Rechtslage haben drei der geprüften ÄfA auch nicht realisierte Kindergeldansprüche auf die Ausbildungsförderung angerechnet. 17 Ämter berücksichtigten nur den Kindergeldbezug.

6.3 Von 586 geprüften Fällen elternunabhängiger Ausbildungsförderung bestand in 382 Fällen ein Anspruch auf Kindergeld. In 171 Fällen wurde der Bezug von Kindergeld verneint, eine Anrechnung auf die Ausbildungsförderung unterblieb deshalb. Nicht immer wurde in diesen Fällen bei der Familienkasse eine Bestätigung der Angaben eingeholt.

6.4 Ein Grund für einen häufigen Verzicht auf das Kindergeld kann darin liegen, daß seine Beantragung wegen seiner Anrechnung auf die Ausbildungsförderung keinen zusätzlichen Vorteil bringt. Der RH beanstandet jedoch, daß die vorgesehenen Rückfragen bei den Familienkassen häufig nicht erfolgen und damit die Angaben des Antragstellers und seiner Eltern ungeprüft bleiben.

6.5 Die bisherige Praxis führt zu einer nicht unbeträchtlichen Kostenverlagerung auf die BAföG-Ausgaben. Im Jahr 1996 gab es in Baden-Württemberg allein im Bereich des Schüler-BAföG 5 644 Zahlfälle mit elternunabhängiger Förderung. Geht man für Zahlfälle in dieser Größenordnung von derselben Quote bestehender, aber nicht realisierter Kindergeldansprüche von 29 % wie bei den geprüften Zahlfällen aus, so errechnet sich daraus eine Erhöhung der Leistungen nach dem BAföG zugunsten der Familienkassen bei 200 DM Kindergeld je Monat von insgesamt 3,95 Mio. DM/Jahr. Würde der Kindergeldanspruch in allen diesen Fällen realisiert, bräuchte das Land seinen Landesanteil von 35 % daraus in Höhe von 1,38 Mio. DM nicht aufwenden. Unberücksichtigt sind dabei gleichgelagerte Fälle beim Studenten-BAföG. Es ist unbefriedigend, wenn es vom Verhalten der Antragsteller abhängt, an welcher Stelle staatliche Leistungen anfallen.

Der RH hält eine Änderung des BAföG dahin gehend für angezeigt, daß Leistungen nach dem BAföG auch gegenüber einem nicht realisierten Kindergeldanspruch subsidiär sind und dieser auf die ÄfA übergeleitet wird. Statt den sonst erforderlichen Rückfragen bei den Familienkassen könnte so weitgehend ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand ein sachlich besseres Ergebnis erreicht werden.

7 Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Das MWK teilt die Bewertung des RH im wesentlichen. Es weist darauf hin, daß es sich seit Beginn der Übernahme der Ressortzuständigkeit im Jahr 1997 bereits um eine Intensivierung der Aufsichtsmaßnahmen bemüht hat.

Gegen eine Übertragung der Zuständigkeit für das Schüler-BAföG auf die Studentenwerke hat das MWK erhebliche Bedenken. Es weist darauf hin, daß dies eine Änderung des Studentenwerksgesetzes voraussetze und befürchtet in der Folge einen nicht unerheblichen finanziellen Mehrbedarf, den das Land zu erstatten habe. Das MWK will deshalb die Verwaltung des Schüler-BAföG vorrangig dadurch zu verbessern suchen,

daß die DV-Unterstützung ausgebaut und die Zuständigkeit auf weniger Ausbildungsämter bei Stadt- und Landkreisen konzentriert wird.

Die Berücksichtigung der nicht geltend gemachten Kindergeldansprüche beim SchülerBAföG sei bisher an Bedenken der Länder gescheitert, die dadurch einen erhöhten Verwaltungsaufwand befürchtet hätten. Das MWK beabsichtigt auf der Basis des RH-Berichts, diese Frage mit Bund und Ländern erneut zu diskutieren.