

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

betr. Bundesausbildungsförderungsgesetz

**hier: Bericht der Bundesregierung gemäß der Entschließung des Deutschen
Bundestages vom 18. Mai 1979**

Gliederung	Seite
1 Auftrag des Deutschen Bundestages	2
2 Hauptergebnisse des Gutachtens	2
3 Stellungnahme der Bundesregierung zu den grundsätzlichen Darlegun- gen des BWV zur Darlehenskomponente	2
3.1 Bewertung von Ausgangsdaten, methodischen Ansätzen und Folgerun- gen der Kernthese	2
3.1.1 Verwaltungskostenanteil	2
3.1.2 Geldwertminderung	3
3.1.3 Andere Auswirkungen der Darlehensgewährung	3
3.1.4 Abstrakte Berechnung des realen Rückflußwertes	3
3.1.5 Konkrete Berechnung für einen Einzelfall	3
3.2 Gesamtbewertung	3
4 Stellungnahmen der Länder	4
5 Empfehlungen des BWV zum Verwaltungsverfahren	4

1 Auftrag des Deutschen Bundestages

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung am 14. September 1977 (Kurzprotokoll der 5. Sitzung, S. 52) den Bundesrechnungshof als Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) beauftragt, sich gutachtlich über die Entwicklung des Verwaltungsaufwandes im Zusammenhang mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu äußern.

Das Gutachten des BWV wurde dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses am 12. April 1979 vorgelegt, es konnte daher bei der Vorbereitung und auch der Beratung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, die im federführenden Bundestagsausschuß für Bildung und Wissenschaft am 16. Mai 1979 abgeschlossen wurde, nicht mehr berücksichtigt werden.

Deshalb hat der Deutsche Bundestag durch Beschluß in seiner 155. Sitzung am 18. Mai 1979 (Stenographischer Bericht, S. 12420) die Bundesregierung aufgefordert,

das Gutachten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragtem für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über die Entwicklung des Verwaltungsaufwandes im Zusammenhang mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Darlehen möglichst rasch mit den Ländern auf die Folgerungen hin zu prüfen, die sich daraus für die bundesgesetzliche Regelung der individuellen Ausbildungsförderung ergeben, hierüber den gesetzgebenden Körperschaften zu berichten und ggf. entsprechende Änderungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vorzuschlagen (BT-Drucksache 8/2868).

2 Hauptergebnisse des Gutachtens

Das wesentliche Ergebnis des Gutachtens ist die These, die Förderung mittels zinsfreier Darlehen könne bei finanzwirtschaftlicher Betrachtungsweise nicht empfohlen, unter kapitalwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht vertreten werden (S. VI, 51).

Der BWV hebt zugleich hervor, daß die Gewährung zinsfreier Darlehen nicht nur unter ökonomisch-fiskalischen Gesichtspunkten zu betrachten, sondern auch am gesellschaftlichen und politischen Nutzen der Ausbildungsförderung zu messen sei, wobei die Gewichtung der verschiedenen Aspekte der Entscheidung den politisch Verantwortlichen überlassen bleiben müsse (S. V, 51).

Er hält eine aus finanzwirtschaftlichen Gründen vielleicht wünschenswerte Verzinsung der Darlehen, Erhöhung der Darlehensanteile oder Verkürzung der Tilgungsfristen wegen der damit verbundenen erheblichen Mehrbelastung der Darlehensnehmer für nicht vertretbar (S. V, 52).

Für den Fall der Beibehaltung des bisherigen gemischten Förderungssystems durch Zuschüsse und Darlehen empfiehlt der BWV eine Reihe von Änderungen des Verwaltungsverfahrens (S. VI bis IX).

3 Stellungnahme der Bundesregierung zu den grundsätzlichen Darlegungen des BWV zur Darlehenskomponente

3.1 Bewertung von Ausgangsdaten, methodischen Ansätzen und Folgerungen der Kernthese

Der Kernthese des BWV liegt das Ergebnis einer finanzwirtschaftlichen Effizienzberechnung zugrunde, nach der allenfalls ein Rest von 20 bis 30 v. H. der ausbezahlten Darlehenssumme real wieder zurückfließt (S. 50).

Diesem Ergebnis vermag die Bundesregierung nicht zuzustimmen. Die Berechnungen, die zu dem genannten Vomhundertsatz geführt haben, sind hinsichtlich ihrer Ausgangsdaten sowie der Methodik nicht immer nachvollziehbar, sie berücksichtigen zudem die für die finanzwirtschaftliche Effizienz maßgeblichen Faktoren nicht vollständig:

3.1.1

Der mit 13,5 bis 20,2 v. H. veranschlagte *Verwaltungskostenanteil* ist aus folgenden Gründen zu hoch angesetzt:

- Bei der Ermittlung des Verwaltungskostenanteils pro Einzelfall war der gesamte im Jahre 1976 entstandene Aufwand des Bundesverwaltungsamtes und der Bundeskasse (S. 44) nicht nur auf diejenigen zu beziehen, die 1976 Darlehensleistungen erhielten, sondern auf alle bis zum Ende dieses Jahres beim Bundesverwaltungsamt erfaßten Darlehensnehmer (S. 46); ein nicht unerheblicher Teil des Verwaltungsaufwandes entstand nämlich für Darlehensnehmer, die 1976 keine Förderungsleistungen mehr erhielten oder die das erhaltene Darlehen bereits tilgten.
- Der Verwaltungsaufwand des Jahres 1976 kann nicht auf die gesamte Laufzeit des Darlehens hochgerechnet werden (S. 46), da er in diesem Jahr untypisch ist. 1976 befand sich der Darlehenseinzug noch in seiner Anfangsphase, in der einerseits ein hoher einmaliger Organisationsaufwand entstand, andererseits aber der beim Darlehenseinzug anfallende erhebliche Aufwand für die erst später entstehenden Problemfälle (zum Beispiel Widerspruchs- und Klageverfahren) noch nicht vorhanden war.
- Der Betrag für Verwaltungskosten pro Darlehensfall darf nicht auf die um den nicht zurückfließenden

den Darlehensanteil gekürzte Summe bezogen werden (S. 47), denn für die Fälle, in denen eine Rückzahlung des Darlehens nicht erfolgt, entstehen auch Verwaltungskosten, die regelmäßig sogar höher zu veranschlagen sind als die für die übrigen problemloseren Rückzahlungsfälle.

- Der Gesamtaufwand des Bundes für Verwaltung und Einziehung der Darlehen im Jahre 1976 wird zunächst mit 6,5 Millionen DM angegeben (S. 44), bei der Berechnung des Verwaltungsaufwandes dann jedoch mit 8 Millionen DM veranschlagt (S. 46).

3.1.2

Die *Geldwertminderung* wird auf die ungeschmälerzte Gesamtsumme der als Darlehen geleisteten Förderungsbeträge bezogen (S. 50). Damit wird auch von den tatsächlich nicht zurückfließenden Mitteln zusätzlich ein Geldwertverlust abgezogen, was methodisch nicht nachvollzogen werden kann.

3.1.3

Andere, auch finanzwirtschaftliche Auswirkungen der Darlehensgewährung, z.B. auf das Studienverhalten der Auszubildenden (Anreiz zu zügigem Studium durch die Möglichkeit des Darlehenserlasses) und auf die Gewährung anderer Sozialleistungen (Wohngeld) sind nicht berücksichtigt.

3.1.4

Die Kernthese des BWV, die Förderung mit zinsfreien Darlehen könne finanzwirtschaftlich nicht empfohlen werden, basiert auf dem Ergebnis seiner Effizienzberechnung, wonach 20 bis 30 v. H. der ausgezahlten Darlehensbeträge real zurückfließen; diesen Wert sieht er im Hinblick auf sogenannte externe Wirkungen, zu denen sich im Gutachten keine nähere Erläuterung findet, in von ihm nicht quantifizierter Weise weiter gemindert (S. 51).

Nach Korrektur der methodischen Ungenauigkeiten ergibt sich aber unter Beibehaltung der vom BWV zugrunde gelegten Annahmen folgende *abstrakte Berechnung* des realen Rückflußwertes:

Ausgezahlter Darlehensbetrag	=	100 v. H.
abzüglich nicht zurückfließender Darlehensanteil 30 v. H.	=	70 v. H.
abzüglich Geldwertminderung 30 v. H. der nominalen Rückflußsumme ¹⁾	=	49 v. H.

Nach Abzug des Verwaltungsaufwandes, welchen die Bundesregierung auf Grund der möglichen künftigen

Veränderungen der hierfür maßgeblichen zahlreichen Faktoren mit einer Spanne von 6 bis 10 v. H. der gesamten Darlehenssumme — in konstanten Preisen — veranschlagt, ergibt sich bei dieser Rechnung ein realer Rückflußwert von rund 40 v. H.

3.1.5

Eine im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft vorgenommene *Modellrechnung* für den *konkreten Einzelfall* eines Studienanfängers im Jahre 1976 ergab aufgrund einer im Vergleich zum Gutachten realitätsnahen längeren Laufzeit und dadurch bedingter höherer Geldentwertungsrate einen realen Rückfluß von 35,5 bis 39,5 v. H.

3.2 Gesamtbewertung

Die Bundesregierung ist sich der Tatsache bewußt, daß im Rahmen einer naturgemäß langfristigen Prognose nur schwer ermittelt werden kann, welcher Vomhundertsatz der ausgezahlten Darlehen später real zurückfließen wird. Das hat seinen Grund vor allem in der Vielzahl hierfür maßgeblicher Faktoren, deren Entwicklung in einer bis zu 30jährigen Laufzeit der Darlehen zum Teil nicht einmal größenordnungsmäßig vorhersehbar ist; bereits prozentual geringfügige Verschiebungen der maßgeblichen Faktoren führen bei dieser Zeitdauer zu erheblichen Veränderungen des realen Rückflußwertes. Dabei ist auch kaum abschätzbar, ob die Wirkungen der einzelnen Faktoren kumulieren oder sich gegenseitig ausgleichen werden. Der reale Rückflußwert der Darlehen ist im übrigen auch deshalb nur schwer zu ermitteln, weil Darlehensnehmer, die während der gesamten Dauer ihres Studiums das 1974 eingeführte Grunddarlehen erhielten, noch nicht tilgungspflichtig sind.

Nach Auffassung der Bundesregierung kann jedoch bei Berücksichtigung der vorliegenden Berechnungen und anderen Einflußfaktoren mit relativer Sicherheit erwartet werden, daß jedenfalls im Durchschnitt zwischen 30 und 40 v. H. der ausgezahlten Darlehen real zurückfließen.

Im Hinblick auf eines der wesentlichen mit der Einführung der Darlehenskomponente verfolgten Ziele, die *partielle Refinanzierung des Systems staatlicher Ausbildungsförderung*, muß der reale Rückflußbetrag zugleich in seiner Relation zum Gesamtaufwand für die Ausbildungsförderung in den kommenden Jahren gesehen werden.

Sie ergibt sich aus der folgend beigelegten Aufstellung, die freilich Auswirkungen auf andere öffentliche Ausgaben und Einnahmen nicht berücksichtigt. Danach kann z. B. der für die Förderung der Studierenden im Jahre 1990 erforderliche Finanzaufwand zu rd. 17 v. H. durch die Darlehensrückflüsse dieses Jahres abgedeckt werden, wenn Gefördertenquote, Grunddarlehensanteil und Rückzahlungsbedingungen unverändert bleiben.

¹⁾ Die Bedenken, die aus grundsätzlichen Erwägungen gegen einen Abzug der Geldwertminderung bei der Ermittlung des realen Rückflußwertes der ausgezahlten Darlehen geltend gemacht werden können, sind hier zurückgestellt.

Darlehensrückflüsse und Anteil an Darlehenszahlungen 1980 bis 1990

— Schätzungen —

	Millionen DM					
	1980	1981	1982	1983	1985	1990
Darlehensrückflüsse ¹⁾	46	79	95	139	190	325
BAföG-Gesamtaufwand ²⁾	3 185	3 230	3 385	3 430	3 400	(3 000 bis 3 300) ³⁾
Aufwand für Studierende	1 925	1 950	2 050	2 075	2 050	(1 800 bis 2 000) ³⁾
darunter Darlehenszahlungen	710	710	740	755	780	720 ⁴⁾
Anteil der Darlehensrückflüsse an	in v.H.					
— Gesamtaufwand	1,4	2,4	2,8	4,0	5,6	rd. 10
— Aufwand für Studierende	2,4	4,0	4,6	6,7	9,3	rd. 17
— Darlehenszahlungen	6,4	11,1	12,8	18,4	24,4	45

¹⁾ Schätzung.²⁾ Haushalt 1980 (ohne Nachtragshaushalt) und Finanzplan bis 1983, für 1985 grobe Schätzung.³⁾ Nur grobe Schätzung möglich, genauere Berechnung setzt Vorgaben für Anpassung und Einkommensteuerentwicklung bis 1990 voraus.⁴⁾ Bei gegenwärtiger Gefördertenquote bezogen auf 1,1 Millionen Studenten in 1990 und unverändertem Grunddarlehen.

Aus den dargelegten Erwägungen ist die Bundesregierung zu dem *Ergebnis* gekommen, daß die grundsätzlichen Darlegungen des BWV zur Darlehenskomponente im gegenwärtigen System der individuellen Ausbildungsförderung kein Anlaß sind, eine Änderung der gesetzlichen Darlehensregelung vorzuschlagen.

4 Stellungnahmen der Länder

Mit Ausnahme der Länder Niedersachsen und Hamburg haben sich die Länder der Stellungnahme der Bundesregierung sowohl hinsichtlich der vorgenommenen Einzelbewertungen als auch hinsichtlich der Gesamtbewertung angeschlossen.

Das Land Niedersachsen hat eine Stellungnahme nicht abgegeben.

Das Land Hamburg vertritt in seiner abweichenden Wertung des Gutachtens die Auffassung, daß die Förderung mittels Darlehen aus folgenden Gründen nicht beibehalten werden sollte:

- Es bleibe zweifelhaft, ob Aufwand und Nutzen der Ausbildungsförderung in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen und inwieweit tatsächlich eine partielle Refinanzierung der Ausbildungsförderung durch die Rückflußbeträge langfristig gesichert werden könne.

— Auch im Hinblick auf den gesellschaftlichen und politischen Nutzen der Darlehensförderung sei ihre Abschaffung geboten, weil auf Grund der Leistung von Darlehen ein endgültiger sozialer Ausgleich ohne nachträgliche Kostenbelastung verhindert, die freie Wahl der beruflichen Ausbildung beeinträchtigt, je nach dem gewählten Ausbildungsziel eine ungleichmäßige soziale Belastung begründet und das Kostenbewußtsein der Auszubildenden nur bedingt verstärkt werde.

5 Empfehlungen des BWV zum Verwaltungsvorgehen

Einige Änderungsanregungen des BWV zum *Verfahren* der Darlehensverwaltung und -einzahlung waren — wie dem BWV bekannt — bereits im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 9. November 1978 (BR-Drucksache 525/78) zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes enthalten. Die übrigen Empfehlungen des BWV sind im wesentlichen in die Änderungsverordnung zur Darlehensverordnung vom 2. Juni 1977 (BGBl. I S. 804) aufgenommen worden, die dem Bundesrat zur Zeit zur Zustimmung vorliegt.