

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Ergänzender Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Darlehensförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Gliederung

	Seite
I. Auftrag des Deutschen Bundestages	3
II. Stellungnahme der Bundesregierung	3
1. Organisation der Darlehensverwaltung und -einziehung nach gegenwärtigem Stand	3
2. Standardmäßiger Verwaltungsablauf	3
3. Abweichungen von der Standardtilgung	4
3.1 Gesetzlich geregelte Sondertatbestände	4
3.1.1 Teilerlaß des Darlehens	4
3.1.2 Freistellung von der Rückzahlungsverpflichtung	4
3.1.3 Stundung, Niederschlagung, Erlaß	4
3.2 Einwände der Darlehensnehmer	5
3.3 Versäumnisse der Darlehensnehmer	5
3.4 Nachmeldungen der Länder	5
4. Darstellung und Wertung des Gutachtens	5
4.1 Wesentliche Ergebnisse	5
4.2 Rahmenbedingungen der Darlehensverwaltung und derzeitige Organisation	5
4.3 Kostenvergleich	6
4.4 Zusammenfassende Wertung	6

	Seite
5. Möglichkeit einer Darlehensverwaltung durch die Länder	6
5.1 Mehrere Landesbehörden	7
5.2 Zentrale Landesbehörde	7
6. Verwaltung durch eine private Institution	7
6.1 Übersicht	7
6.2 Rechtliche Zulässigkeit	7
6.3 Organisatorische Durchführbarkeit	8
6.4 Wirtschaftliche Effizienz	8
6.4.1 Effizienzentwicklung beim BVA	8
6.4.2 Möglichkeiten einer Effizienzsteigerung durch Übertragung der Verwaltung auf eine private Institution	8
7. Risiken einer Aufgabenübertragung	9
7.1 Wirtschaftliche Risiken	9
7.2 Einschränkung der Entscheidungsfreiheit des Staates	9
7.3 Verlagerung der Datenbestände in den privaten Bereich	9
8. Ergebnis	9

I. Auftrag des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung anlässlich der Beratung des Berichts der Bundesregierung gemäß der EntschlieÙung des Deutschen Bundestages vom 18. Mai 1979 (Drucksache 8/4187) und des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) am 25. Juni 1981 (Stenografischer Bericht S. 2664) aufgefordert, vier die Darlehensförderung und deren verwaltungsmäßige Abwicklung betreffende Fragen zu prüfen und dem Deutschen Bundestag das Ergebnis der Prüfung zu berichten. Im November 1981 hat die Bundesregierung einen Bericht vorgelegt (Drucksache 9/1105), in dem sie die Fragen mit Ausnahme der folgenden beantwortet hat:

Hält die Bundesregierung eine Verwaltung der BAföG-Darlehen außerhalb der Bundesverwaltung für möglich, und welche Modelle wären dabei vertretbar?

Zu dieser Frage hat die Bundesregierung mitgeteilt, daß sie ein mit dem Bankwesen und den Methoden wirtschaftlicher Unternehmensführung besonders vertrautes Institut beauftragt hat, sich gutachtlich zu den Möglichkeiten und Auswirkungen einer Darlehensverwaltung außerhalb der Bundesverwaltung zu äußern, und daß sie ihre Stellungnahme insoweit nach der Vorlage des Gutachtens nachreichen wird.

II. Stellungnahme der Bundesregierung

Bei der Leistung von Förderungsbeträgen nach dem BAföG in Form von Darlehen sind folgende Problemkreise zu unterscheiden: Bewilligung, Beschaffung und Auszahlung der Förderungsmittel sowie Verwaltung der Darlehen einschließlich der Einziehung. Die vom Deutschen Bundestag gestellte Frage ist erkennbar allein auf die Verwaltung der ausgezahlten Darlehen, nicht etwa auch auf die Form der Aufbringung und Auszahlung der Förderungsmittel gerichtet. Daher ist auch allein dieser Problembereich Gegenstand der Antwort der Bundesregierung. Sie wird nicht auf die unter dem Stichwort „Bankenmodell“ diskutierte Frage eingehen, ob die Leistung der Förderungsdarlehen insgesamt, also Aufbringung und Auszahlung sowie Verwaltung und Einbeziehung Banken übertragen werden könnte und sollte.

Die Prüfung der Frage, ob eine Darlehensverwaltung außerhalb der Bundesverwaltung möglich ist, setzt die Kenntnis der Verwaltungsabläufe voraus, die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlich sind. Deshalb werden im folgenden zunächst die Abwicklung eines ohne Besonderheiten ablaufenden Standardfalles (2.) sowie die einen zusätzlichen Aufwand erfordernden Sonderverfahren bei Abweichungen von dieser Standardtilgung (3.) dargestellt.

1. Organisation der Darlehensverwaltung und -einbeziehung nach gegenwärtigem Stand

Die nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz geleisteten Darlehen werden seit Bestehen des Gesetzes durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) verwaltet und eingezogen (§ 39 Abs. 2 BAföG). Diese

Aufgabenübertragung auf das BVA ist nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz vorgenommen worden.

Die Verwaltung und Einziehung der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz geleisteten Darlehen ist derzeit entsprechend den einschlägigen Vorschriften so organisiert, daß

- die gesamte Verwaltung — von der Speicherung der von den Ländern übermittelten Darlehensnehmerdaten bis zum formellen Abschluß eines Falles nach erfolgter Darlehenstilgung — einschließlich der Erteilung von Bescheiden, der Bearbeitung von Anfragen und Widersprüchen sowie der Veranlassung von Sollstellungen ausschließlich beim Bundesverwaltungsamt liegt (anweisende Verwaltungsstelle),
- das reine Inkasso, d. h. die Verbuchung und Überprüfung der Zahlungseingänge, das Mahnwesen und die Abführung der eingezogenen Beträge von der Bundeskasse Düsseldorf im Auftrag des BVA durchgeführt wird (ausführende Kasse).

2. Standardmäßiger Verwaltungsablauf

Der verwaltungsmäßige Ablauf der Darlehenseinziehung soll zunächst anhand der Arbeitsschritte dargestellt werden, die für die Abwicklung eines Standardfalles erforderlich sind:

- Nach der Auszahlung der Darlehen übermitteln die örtlichen Ämter für Ausbildungsförderung die Information darüber, an wen, wann und in welcher Höhe Darlehen geleistet worden sind,

über die Datenzentralen der Länder in jährlichen Meldungen an die zentrale Einzugsinstanz (BVA). Mit der Speicherung dieser Informationen beginnt dort die Tätigkeit der Darlehensverwaltung.

- Das BVA übermittelt vier Jahre und drei Monate nach dem Ende der Förderungshöchstdauer die Daten der Darlehensnehmer beleglos an die Bundeskasse Düsseldorf als der zuständigen ausführenden Kasse, die sie zum Zwecke der Buchung und Zahlungsüberwachung in den dortigen Datenbestand aufnimmt.
- Im Folgemonat versendet die zentrale Einzugsinstanz den Feststellungs- und Rückzahlungsbescheid an den Darlehensnehmer, in dem zusätzlich die von der Bundeskasse Düsseldorf vergebene Darlehenskontonummer enthalten ist. Außerdem sind darin die Gesamthöhe des Darlehens- und Zinsbetrages, der Zeitpunkt des Beginns der Rückzahlung des Darlehens und die Höhe der monatlichen Raten festgesetzt.
- Der Darlehensnehmer erteilt der Bundeskasse rechtzeitig die dem Bescheid beigefügte Vollmacht für die Abbuchung der Raten im Lastschrifteinzugsverfahren, wozu er nach § 11 Abs. 2 der Darlehensverordnung vom 28. Oktober 1983 (BGBl. I S. 1339) grundsätzlich verpflichtet ist. Die Bundeskasse zieht im Auftrag der Einzugsinstanz die Tilgungsraten zeit- und betragsgerecht ein.

3. Abweichungen von der Standardtilgung

Einen besonderen, bei einer evtl. Übertragung der Darlehensverwaltung bedeutsamen Verwaltungsaufwand verursachen die Fälle, in denen Abweichungen von der Standardtilgung vorliegen. Diese können auf gesetzlich geregelten Sondertatbeständen beruhen (vgl. dazu 3.1), durch Einwände des Darlehensnehmers gegen Entscheidungen der Einzugsinstanz entstehen (vgl. dazu 3.2), durch Versäumnisse des Darlehensnehmers bei der Erfüllung seiner mit der Darlehensaufnahme eingegangenen Verpflichtungen (vgl. dazu 3.3) oder durch nachträgliche Änderungen der Darlehensmeldungen der Ämter für Ausbildungsförderung an das BVA veranlaßt sein (vgl. dazu 3.4).

Die als Anlage beigefügte Tätigkeitsanalyse des BVA gewährt hierzu nähere quantitative Aufschlüsse.

3.1 Gesetzlich geregelte Sondertatbestände

Der Verwaltungsaufwand wird im wesentlichen durch folgende gesetzliche Sondertatbestände maßgeblich beeinflusst:

3.1.1 Teilerlaß des Darlehens

- aufgrund des Ergebnisses der Abschlußprüfung (§ 18 b Abs. 1 BAföG):

Darlehensnehmern, die nach dem Ergebnis der Abschlußprüfung zu den ersten 30 v. H. der Geförderten gehören, die diese Prüfung in demselben Kalenderjahr abgeschlossen haben, werden auf Antrag 25 v. H. des nach dem 31. Dezember 1983 für diesen Ausbildungsabschnitt geleisteten Darlehensbetrages erlassen;

- wegen des vorzeitigen Studienabschlusses (§ 18 b Abs. 1 a BAföG):

Bei erfolgreicher Beendigung der Ausbildung mindestens vier Monate vor dem Ende der für jeden Studiengang durch Rechtsverordnung festgelegten Förderungshöchstdauer reduziert sich die Darlehensschuld auf Antrag des Darlehensnehmers um 5 000 DM;

- wegen Kinderbetreuung (§ 18 b Abs. 2 BAföG):

Übersteigt das Einkommen des Darlehensnehmers einen bestimmten, von seiner familiären Situation abhängigen Betrag nicht, und ist er wegen der Pflege und Erziehung eines Kindes bis zu zehn Jahren oder der Betreuung eines behinderten Kindes nicht oder nur unwesentlich erwerbstätig, werden die auf die Betreuungszeit entfallenden Rückzahlungsraten auf Antrag erlassen;

- wegen vorzeitiger Rückzahlung (§ 18 Abs. 5 b BAföG):

Bei teilweiser oder vollständiger vorzeitiger Darlehenstilgung wird dem Darlehensnehmer auf Antrag ein Nachlaß von bis zu 50,5 v. H. der Darlehens-(rest-)schuld eingeräumt.

3.1.2 Freistellung von der Rückzahlungsverpflichtung (§ 18 a BAföG)

Soweit das Einkommen eines Darlehensnehmers einen im Gesetz bestimmten, von Familienstand und Kinderzahl abhängigen Betrag nicht übersteigt, wird er von der Rückzahlungsverpflichtung freigestellt, wenn er das Vorliegen dieser Voraussetzungen geltend und glaubhaft macht.

3.1.3 Stundung, Niederschlagung, Erlaß (§ 59 Bundeshaushaltsordnung)

Die einziehende Stelle hat über Anträge von Darlehensnehmern auf Stundung sowie über die Niederschlagung und den Erlaß von Darlehensforderungen nach den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung zu entscheiden.

Die vorstehende Darstellung macht deutlich, daß die rechtlichen Bestimmungen über die Rückzahlung eines nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz geleisteten Darlehens grundsätzlich überschaubar sind. Der Aufwand, den ihre verwaltungsmäßige Durchführung unter den Bedingungen des Massenverfahrens verursacht, ist damit freilich noch nicht hinreichend gekennzeichnet.

3.2 Einwände der Darlehensnehmer

Die häufigsten Einwände der Darlehensnehmer gegen Entscheidungen der Einzugsinstanz beziehen sich auf die Höhe des Darlehens. Da diese durch standardisierte Anfrage beim letztzuständigen Amt für Ausbildungsförderung ermittelt werden kann, können entsprechende Einwände überwiegend bereits im Widerspruchsverfahren geklärt werden.

3.3 Versäumnisse der Darlehensnehmer

Einen besonderen, bei einer evtl. Aufgabenübertragung auf eine andere Institution zu berücksichtigenden Verwaltungsaufwand erfordern die Fälle, in denen aufgrund von Versäumnissen der Darlehensnehmer zusätzliche Verwaltungsverfahren notwendig werden. Die in der Praxis wichtigsten Versäumnisse der Darlehensnehmer betreffen:

— Die Anzeige eines Wohnungswechsels

Teilt ein Darlehensnehmer eine Anschriftenänderung entgegen seiner Verpflichtung nicht unverzüglich mit und kann die Darlehensrückführung deshalb nicht eingeleitet oder fortgesetzt werden, muß seine neue Adresse von der Einzugsinstanz ermittelt werden. Für diese Anschriftenermittlung hat der Darlehensnehmer — sofern nicht höhere Kosten nachgewiesen werden — eine Pauschale von 50 DM zu zahlen. Allein für die Übermittlung des Feststellungs- und Rückzahlungsbescheides muß die Anschrift des Darlehensnehmers in 20 v. H. der Fälle ermittelt werden.

— Die rechtzeitige Zahlung der Tilgungsraten

Gegen Darlehensschuldner, die ihrer Zahlungsverpflichtung trotz Mahnung und Vollstreckungsanordnung nicht nachkommen, kann die Einzugsinstanz unmittelbar aus dem bestandskräftigen Rückzahlungsbescheid durch die Zollverwaltung vollstrecken lassen. Aufwendungen für die Geltendmachung der Darlehensforderung hat der säumige Darlehensnehmer zu tragen. Darüber hinaus hat er Verzugszinsen in Höhe von jährlich 6 v. H. von der jeweiligen Darlehens(rest-)schuld zu zahlen, wenn er den Zahlungstermin um mehr als 30 Tage überschritten hat.

3.4 Nachmeldungen der Länder

Rückwirkende Änderungen von Förderungsentscheidungen der Bewilligungsbehörden — insbesondere von Bewilligungen unter Vorbehalt — machen es in einer beachtlichen Zahl von Fällen notwendig, daß Darlehensmeldungen der Ämter für Ausbildungsförderung an das BVA nachträglich abgeändert werden. Der hierdurch beim BVA entstehende Zusatzaufwand ist insbesondere in den Fällen von Belang, in denen bereits ein Feststellungs- und Rückzahlungsbescheid an den Darlehensnehmer ergangen ist.

4. Darstellung und Wertung des Gutachtens

4.1 Wesentliche Ergebnisse

Das vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft in Auftrag gegebene Gutachten, das von der Fa. SRI-Deutschland im März 1982 vorgelegt wurde, hat zu folgenden wesentlichen Ergebnissen geführt:

Kernthese des Gutachtens ist, die Darlehensverwaltung und -einziehung auf eine zentrale private Institution außerhalb der Bundesverwaltung zu übertragen, sei rechtlich und organisatorisch möglich sowie wirtschaftlich attraktiv (S. 1, 48). Die Angebote von zwei der vom Gutachter befragten und als geeignet befundenen Institutionen (Beamtenheimstättenwerk und Colonia AG/Köln), die der Gutachter seinem Ergebnis zugrunde legt, erwecken den Eindruck, der Verwaltungs- und Einziehungsaufwand ließe sich erheblich senken. Der Gutachter empfiehlt, eine solche Aufgabenübertragung vorzunehmen (S. 1). Dabei sieht er die Rechtsform des sog. beliehenen Unternehmers, der im eigenen Namen zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben für den Bund tätig würde, als die funktionsgerechteste und nach der Interessenlage der Beteiligten zweckmäßigste Lösung an (S. 30, 31). Bei diesem Konzept träte die Institution als selbständiger Hoheitsträger auf, könnte Verwaltungsakte erlassen und sonstige hoheitliche Maßnahmen treffen. Die Darlehensforderungen behielten ihren öffentlich-rechtlichen Charakter.

Der Gutachter hebt allerdings hervor, die bei einer Entscheidung über eine Aufgabenübertragung zu beachtenden wichtigen politischen Aspekte entsprechend der Begrenzung seines Auftrages nicht bewertet zu haben (S. 1, 2, 42).

4.2 Rahmenbedingungen der Darlehensverwaltung und derzeitige Organisation

Bei der Schilderung des gegenwärtigen Verfahrens (S. 10 bis 18 des Gutachtens) unterscheidet das Gutachten deutlich zwischen der „Standard-Tilgung“ — dem Idealfall der Abwicklung eines Darlehensfalles — und den Darlehensfällen, in denen gesetzliche Sondertatbestände wirksam werden oder Versäumnisse des Darlehensnehmers auftreten.

Der Abschnitt bietet insgesamt einen vollständigen Überblick über die den Aufwand bestimmenden Faktoren des Darlehenseinzugs. Seine Aussagefähigkeit ist jedoch unter den folgenden Aspekten eingeschränkt:

— Das Verhältnis von Standardfällen zu den Sonder- oder Störfällen (rd. 70 v. H.) wird nicht zutreffend gewichtet.

— Die Beschreibung der Standard-Tilgung vermittelt in Verbindung mit der zusammenfassenden Bemerkung (S. 24), die Bedingungen für den Darlehenseinzug seien einfach und überschaubar und erforderten nur in seltenen Ausnahmefällen Einzelentscheidungen, den Eindruck, als sei der Einsatz von Personal im Normalfall weitgehend entbehrlich. Es wird nicht deutlich, daß

trotz weitestgehender Standardisierung des Verfahrens durch das BVA in der weit überwiegen- den Zahl der Fälle doch ein gewisser personeller Arbeitsaufwand erforderlich ist.

- Bei der Darstellung der gesetzlichen Sondertatbestände zeigt sich, daß die Ausführungen des Gutachters teilweise zu wenig Praxisbezug aufweisen: So vermittelt im Falle des Antrags auf Darlehensteilerlaß wegen vorzeitiger Beendi- gung des Studiums die Aussage, die Entschei- dung könne über eine „Rechenschleife“ routine- mäßig ergehen (S. 13f.), ein nicht vollständiges Abbild der Verwaltungswirklichkeit: In einem erheblichen Teil der Fälle ergeben sich hierzu Rückfragen und Einwendungen der Darlehens- nehmer, die einen Bearbeitungsaufwand erfor- dern. Die nachträglich erstellte Tätigkeiten-Ana- lyse (Anlage) weist hierzu einen Anteil am Ge- samtaufwand von rd. 4 v. H. aus. — Zum anderen kann nach dem Gutachten die Bearbeitung von Anträgen auf Tilgungsaussetzung so gestaltet werden, daß kein Beurteilungsspielraum der Entscheidungsinstanz verbleibt (S. 15). Diese Feststellung berücksichtigt nicht hinreichend die im Rechtlichen und Tatsächlichen liegende Kompliziertheit der Einkommensermittlung: So weist die Tätigkeiten-Analyse hierzu einen An- teil von 28 v. H. auf.
- Andererseits ist der durch unterlassene Anzeige des Ausbildungsendes bislang entstandene Auf- wand aufgrund der zwischenzeitlichen Rechts- änderung (Neuregelung des Beginns der Rück- zahlungspflicht) überholt.

4.3. Kostenvergleich

Aufgrund der vom Gutachter den in Betracht kom- menden Institutionen übermittelten Aufgaben- beschreibungen haben die vier an der Aufgabe in- teressierten Institutionen vorläufige Kostenschät- zungen abgegeben: Beamtenheimstättenwerk, Colo- nia, Bonn-Data und Lastenausgleichsbank. Alle vier Schätzungen liegen nach Darstellung des Gutach- ters günstiger als die derzeit beim BVA und der Bundeskasse Düsseldorf entstehenden Kosten. Je nach Wahl der Institution ergäben sich Kostenein- sparungen von mindestens 10 Mio. DM jährlich.

Diese Aussage begegnet aus folgenden Gründen er- heblichen Vorbehalten:

- Der Gutachter stellt bei seinem Vergleich — je- weils ausgehend von den Schätzungen der Betei- ligten — den Aufwand der jeweiligen Privatin- stitution nur für die Bearbeitung der ab einem bestimmten Stichtag anfallenden Neufälle ge- genüber. Wählt man die letztgenannte Größe als einheitliche Vergleichsbasis, so unterschreitet der Jahresgesamtaufwand des BVA und der Bundeskasse das günstigste Angebot von priva- ter Seite noch um rund 1 Mio. DM (Basis aller Schätzungen: 1984).
- Da nach zutreffender Auffassung des Gutach- ters eine Übertragung nicht sogleich auch die sog. Altfälle mit umfassen sollte, würde zunächst ein mehrjähriger Parallelbetrieb entstehen.

Hierbei würden auf seiten des Staates nur we- nige Arbeitsschritte entfallen, zahlreiche Ar- beitsschritte würden quantitativ allmählich ab- nehmen, einige Arbeitsschritte würden jedoch zusätzlich anfallen (Koordinierung zwischen BVA und der jeweiligen Institution, jährlicher Abgleich der maschinellen Meldungen der Län- der zwischen BVA und der Institution). Die für den Parallelbetrieb zusätzlich aufzuwendenden Kosten sind vom Gutachter nicht berücksichtigt worden.

- Der von den Institutionen jeweils eingesetzte Personalbedarf ist mit der Personalausstattung des BVA nur bedingt vergleichbar. Im Jahre 1982 waren dort durchschnittlich rd. 80 Aushilfs- kräfte eingesetzt, die in ihrer Arbeitseffektivität nicht als volle Kräfte gelten können.

4.4 Zusammenfassende Wertung

Die Bundesregierung steht dem Gedanken der Pri- vatisierung öffentlicher Dienstleistungen grund- sätzlich positiv gegenüber, im vorliegenden Falle kann sie jedoch dem Ergebnis des Gutachtens, das eine Verwaltung der ausgezahlten Darlehen durch eine private Institution empfiehlt, nicht folgen. Das liegt zum einen an den bereits geschilderten Vorbe- halten gegen den Kostenvergleich. Zudem haben sich seit der Gutachtenserstellung die rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten geändert: Das Bundesausbildungsförderungsgesetz wurde auf- grund des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 u. a. so ge- ändert, daß der Verwaltungsaufwand bei der Darle- hensabwicklung vermindert werden konnte. Die Ar- beitsituation beim BVA hat sich erheblich verbes- sert (vgl. im einzelnen 6.4).

5. Möglichkeit einer Darlehensverwaltung durch die Länder

Die Frage, welche Institution außerhalb der Bun- desverwaltung die Verwaltung der nach dem Bun- desausbildungsförderungsgesetz geleisteten Darle- hen übernehmen könnte, lenkt die Aufmerksamkeit zunächst auf die Länder. In Betracht käme entwe- der eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung durch mehrere Landesbehörden — u. U. in allen Ländern — (5.1) oder eine Darlehensverwaltung durch eine zentrale, für den gesamten Geltungsbereich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zuständige Länderbehörde (5.2)¹⁾.

- ¹⁾ Die Möglichkeit einer Einziehung der Darlehen durch die Finanzverwaltung im Zusammenhang mit und in Abhängigkeit von der Besteuerung haben BMBW und BMF gesondert geprüft und danach berichtet, daß ein solches Verfahren unabhängig von den rechtlichen und politischen Schwierigkeiten, es einzuführen,
- in der Sache nicht sozial befriedigend,
 - erst nach umfangreichen organisatorischen Än- derungen in der Kommunal- und Steuerverwaltung und
 - zudem nicht mit einem auch nur annähernd vertret- baren Verwaltungsaufwand praktiziert werden könnte.

5.1 Mehrere Landesbehörden

Eine Übernahme der Aufgabe durch mehrere Landesbehörden (z. B. durch das jeweilige Amt für Ausbildungsförderung, das zuletzt Darlehen ausgezahlt hat) scheidet deshalb aus, weil eine solche Organisationsform erhebliche, mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht lösbare Probleme hinsichtlich der Sammlung und Aktualisierung der darlehensrelevanten Daten des einzelnen Darlehensnehmers aufwirft. Durch Hochschulwechsel und die Aufnahme weiterer Ausbildungen entstehen bei verschiedenen Ämtern für Ausbildungsförderung — häufig in verschiedenen Ländern — mehrere Darlehensvorgänge für einen Geförderten. Hinzu kommt, daß die dezentrale Verwaltung Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet (z. B. mehrfache Ausnutzung eines Erlaßtatbestandes). Um solche Möglichkeiten auszuschließen und um eine aktuelle Information der für einen Darlehensnehmer ausschließlich zuständigen Landesbehörde über alle darlehensrelevanten Daten sicherzustellen, wäre es erforderlich, einen umfassenden, äußerst kostenaufwendigen Informationsaustausch zwischen der jeweiligen Einzugsinstanz und allen übrigen für den Darlehenseinzug zuständigen Stellen einzurichten. Es liegt auf der Hand, daß der hierfür erforderliche Verwaltungsaufwand unvertretbar hoch wäre.

5.2 Zentrale Landesbehörde

Diese Nachteile würden zwar vermieden, wenn die Darlehensverwaltung von einer zentralen, für das gesamte Bundesgebiet zuständigen Landesbehörde übernommen würde. Für eine Aufgabenwahrnehmung durch eine zentrale Landesbehörde sind gleichwohl keine Gründe ersichtlich. Die mit der Fragestellung angesprochene Problematik würde mit der Verlagerung von einer Bundes- auf eine Landesbehörde grundsätzlich nicht verändert. Vorteile einer solchen Lösung gegenüber der derzeitigen Regelung sind nicht erkennbar.

6. Verwaltung durch eine private Institution

6.1 Übersicht

Die Bundesregierung hatte bei ihrer Prüfung, ob eine Darlehensverwaltung außerhalb der Bundesverwaltung möglich ist, folgende Fragenkomplexe zu untersuchen:

- Ist die Übertragung der Verwaltung und Einziehung der BAföG-Darlehen rechtlich zulässig?
- Ist eine Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz der Darlehenseinziehung hierdurch zu erwarten?
- Sind mit einer Übertragung Risiken verbundenen (politischer und datenschutzrechtlicher Art)?

Ihre Auffassung, daß die Verwaltung der ausgezahlten Darlehen durch eine private Institution mög-

lich, jedoch nicht anzustreben ist, begründet die Bundesregierung wie folgt:

6.2 Rechtliche Zulässigkeit

Als Konzeptionen für eine Aufgabenübertragung auf eine private Institution bieten sich eine Beauftragung des Privatunternehmens als sogenannten beliebigen Unternehmers und eine Abtretung der Darlehensforderungen an die Einzugsinstanz an.

Die Beauftragung einer Privatinstitution als sogenannter beliebiger Unternehmer, der im eigenen Namen zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben für den Bund tätig wird, aufgrund eines Gesetzes wäre verfassungsrechtlich zulässig. Die Verwaltung und Einziehung der Förderungsdarlehen gehört nicht zum unverzichtbaren Kernbereich hoheitlicher Tätigkeiten des Staates, der aufgrund des sogenannten Funktionsvorbehaltes des Artikels 33 Abs. 4 Grundgesetz einer Privatisierung entzogen ist. Da die beim Darlehenseinzug anzuwendenden Vorschriften der Einzugsinstanz in nur geringem Umfang Ermessen einräumen, könnte die rechtsstaatlich gebotene Rechts- und Fachaufsicht durch das zuständige Bundesministerium ohne weiteres sichergestellt werden. Auch die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Darlehensnehmer würden nicht beeinträchtigt, da auch eine „beliebene“ Privatinstitution hoheitlich handelt.

Verfassungsrechtlich nicht unbedenklich wäre dagegen eine durch Gesetz gesicherte Abtretung der mit der Darlehensauszahlung entstandenen öffentlich-rechtlichen Darlehensforderungen an die neue Einzugsinstanz mit der Folge, daß die Forderungen Privatrechtscharakter erhielten. Aus dem Rechtsstaatsgebot des Artikels 20 Grundgesetz folgt, daß die hoheitlichen Verantwortlichkeiten sowie die materiellen und verfahrensmäßigen Garantien, die mit einer öffentlich-rechtlichen Forderung aus rechtsstaatlichen Gründen verbunden sind, durch eine solche Abtretung nicht willkürlich verkürzt werden dürfen. Zwar erscheint es nicht sachwidrig, die Entscheidung über Förderung und Darlehensvergabe öffentlich-rechtlich zu regeln und den Darlehenseinzug privat-rechtlich auszugestalten. Gewisse Bedenken gegen diese Konzeption lassen sich jedoch aus dem Ausschluß der unmittelbaren Grundrechtsgeltung herleiten, der mit einer Forderungsabtretung verbunden wäre. Des weiteren würden die Rechtsschutzmöglichkeiten der Darlehensnehmer durch die Nichtanwendbarkeit öffentlich-rechtlicher Schuldnerschutzvorschriften, wie z. B. die Notwendigkeit eines Widerspruchsverfahrens, eingeschränkt. Die Einzugsinstanz wiederum wäre bei Zahlungsunwilligkeit der Darlehensnehmer in allen Fällen gehalten, vor der Vollstreckung einen Titel vor einem Zivilgericht zu erwirken.

Insgesamt wäre der oben aufgezeigte Weg der Beileihung unter rechtlichen Gesichtspunkten vorzuziehen. Gesetzliche Änderungen wären allerdings erforderlich.

6.3 Organisatorische Durchführbarkeit

Gegen eine Darlehensverwaltung durch eine private Institution bestehen organisatorisch keine grundlegenden Bedenken. Auch die Überleitung der vorhandenen Darlehensfälle könnte auf praktikable Weise vollzogen werden, wenn eine klare zeitliche Schnittstelle geschaffen wird (alle Fälle, in denen bis zu einem bestimmten Termin ein Leistungsbescheid noch nicht ergangen ist, unterliegen der neuen Zuständigkeit).

Hinsichtlich der laufenden Aufgabenerledigung durch eine als beliebiger Unternehmer tätig werdende neue Einzugsinstanz können — wie auch im Gutachten aufgezeigt — durch klare Zuweisung von Rechten und Pflichten die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße und zeitgerechte Darlehensverwaltung und -einzahlung durch eine Privatinstitution organisatorisch sichergestellt werden. Dies gilt auch bei einer Aufgabenübertragung im Wege der Abtretung der Darlehensforderungen an die Einzugsinstanz, da die vertragliche Konzeption bei einer solchen Lösung im wesentlichen identisch sein könnte.

Dies bedeutet freilich nicht, daß sich durch eine noch so geeignete Regelung sowie durch eine fundierte Auswahl der zu betrauenden Institution die bei der Abwicklung durch das Bundesverwaltungsamt in der Vergangenheit aufgetretenen Probleme und Störungen des Verfahrens ausschließen lassen. Dies anzunehmen, wäre schon deshalb wenig realistisch, weil die Schnittstelle zwischen der nach wie vor staatlichen Bewilligung und dem Darlehenseinzugsverfahren von der Aufgabenübertragung nicht berührt würde.

6.4 Wirtschaftliche Effizienz

6.4.1 Effizienzentwicklung beim BVA

Die Bundesregierung stützt sich bei ihrer Auffassung, daß eine Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz der Darlehenseinzahlung durch die Einschaltung einer privaten Institution nicht zu erwarten ist, auf folgende Erwägungen:

Aufgrund personeller und organisatorischer Maßnahmen beim BVA sind in der Abwicklung der Aufgaben dort erhebliche Verbesserungen eingetreten.

Durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 wurde das Bundesausbildungsförderungsgesetz u. a. so geändert, daß der Verwaltungsaufwand bei der Darlehensabwicklung vermindert werden konnte. Dies gilt insbesondere für die nunmehr pauschale Ermittlung des Beginns der Rückzahlungspflicht (§ 18 Abs. 3 Satz 2 BAföG).

Der BRH hat ab August 1982 eine Sach- und Organisationsprüfung beim BVA durchgeführt, bei der auch organisatorische und verfahrensmäßige Möglichkeiten zur Verbesserung der Effizienz des derzeitigen Darlehenseinzuges geprüft wurden. In seinen Prüfungsmitteilungen vom 30. Dezember 1982 hat der BRH bereits eine gewisse Konsolidierung

der Arbeitssituation beim Darlehenseinzug im BVA festgestellt. Dem liegt eine geringfügige Ausweitung des Personalbestandes und auch eine Steigerung der Arbeitseffizienz beim BVA zugrunde, die insbesondere auf weitere Automatisierung zurückzuführen ist. Die Personalkosten sind ein wesentlicher Faktor der Effizienz des Darlehenseinzuges. Der BRH hat in seinen Prüfungsmitteilungen hierzu festgestellt, daß für Mehranforderungen von Personal derzeit kein Grund vorhanden sei, sofern noch bestimmte Anregungen zur Effizienzverbesserung umgesetzt würden. Der Personal-Ist-Bestand betrug im Zeitpunkt der Prüfung 306 Kräfte (einschl. rd. 80 Aushilfskräfte). Die Feststellung des BRH weicht von früheren Personalbedarfsermittlungen des BVA ganz erheblich nach unten ab. Demnach ist eine eher gedämpfte Entwicklung der Personalkosten zu erwarten. Den Forderungen des BRH nach einer verbesserten Arbeitsorganisation ist das BVA bereits zwischenzeitlich weitgehend nachgekommen. Auch in Zukunft bleiben Verbesserungen auf diesem Gebiet vorrangiges Ziel des BVA.

Die Konsolidierung der Arbeitssituation beim BVA schlägt sich deutlich in folgenden zahlenmäßigen Entwicklungen nieder:

- Im März 1981 betrug die Zahl der Rückstandsfälle rd. 225 000, im September 1983 nur noch rd. 35 000.
- Im Jahre 1981 erzielte das BVA Darlehensrückflüsse von insgesamt rd. 68 Mio. DM, im Jahre 1983 stieg dieser Betrag auf rd. 177 Mio. DM (der Haushaltsansatz des Bundes wurde damit überschritten).

Gleichzeitig sank dementsprechend der Anteil der Verwaltungsausgaben, gemessen an den Rückflüssen: Er liegt nunmehr unter 10 v. H. (einschließlich Bundeskasse und EDV).

6.4.2 Möglichkeiten einer Effizienzsteigerung durch Übertragung der Verwaltung auf eine private Institution

Ob der erreichte Stand der Entwicklung nach einer Übertragung der Aufgaben auf eine andere Institution weiter verbessert werden kann, muß demgegenüber aus folgenden Erwägungen in Frage gestellt werden:

Bei allen Überlegungen über Möglichkeiten der Effizienzsteigerung ist grundsätzlich davon auszugehen, daß die Höhe des Darlehensrückflusses und der für die Darlehensverwaltung und -einzahlung erforderliche Aufwand zu einem hohen Anteil vorgegeben sind. Sie werden hauptsächlich bestimmt durch die hierfür maßgeblichen Rechtsvorschriften und den Grad des Einsatzes moderner technischer Mittel. So ist insbesondere die soziale Ausgestaltung der Rückzahlungsbedingungen hierbei als ein ganz maßgeblicher Faktor zu nennen.

Der weitestgehende Einsatz der Mittel der automatisierten Datenverarbeitung und der Bürotechnik kennzeichnet das von der gegenwärtig zuständigen

Einzugsinstanz praktizierte Verfahren in gleicher Weise, wie dies auch im Falle einer Übertragung der Aufgaben auf eine andere Stelle geschehen müßte.

In diesem Zusammenhang zu beachten ist auch die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder für die Ausführung des Gesetzes. Die Bewilligung und Auszahlung der Darlehen ist nach geltendem Recht von Behörden der Länder durchzuführen. Die hierdurch im Verwaltungsablauf entstehende Schnittstelle zu der dem Bund obliegenden Darlehensverwaltung und -einzahlung ist ebenfalls ein feststehender Faktor für den Verwaltungsaufwand.

Die vorgenannten Gesichtspunkte begrenzen die möglichen Vor- oder Nachteile einer Übertragung der Aufgaben des Bundesverwaltungsamtes auf eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung in erheblichem Umfang.

Für einen vorübergehenden Zeitraum wäre sogar eher mit einem Abfall der Arbeitseffizienz zu rechnen:

Die einzig realistische Vorgehensweise im Falle einer Übertragung wäre — wie ausgeführt — eine Stichtagsregelung. Deren Folge wäre zunächst ein Parallelbetrieb zwischen dem nur noch für Altfälle zuständigen BVA und der neuen Institution, der erst nach einem längeren Zeitraum aufgehoben werden könnte. Durch den Parallelbetrieb entstünde ein Koordinierungsbedarf zur Sicherung einer gleichmäßigen Behandlung der Darlehensnehmer, der — wenngleich mit abnehmendem Gewicht — die Effizienz des Darlehenseinzugs insgesamt negativ beeinflussen würde.

Außerdem können aufgrund der Komplexität des Verfahrens der Umstellungsaufwand und Anlaufschwierigkeiten nicht ganz vernachlässigt werden. Soweit sie sich in einer erhöhten Fehlerquote in der Fallbearbeitung niederschlagen, wäre dies nachteilig in Rechnung zu stellen.

Es bestehen jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür, daß von einer Institution, die den Darlehenseinzug neu übernimmt, so weitgehende Verbesserungen in der Arbeitsweise erreicht werden können, daß die genannten die Arbeitseffizienz einschränkenden Faktoren mehr als ausgeglichen werden.

7. Risiken einer Aufgabenübertragung

Die Bundesregierung sieht die Möglichkeit einer Aufgabenwahrnehmung durch eine Institution außerhalb der Bundesverwaltung im Sinne der Fragestellung des Deutschen Bundestages nicht losgelöst von den mit einer Übertragung verbundenen wirtschaftlichen und politischen Risiken.

7.1 Wirtschaftliche Risiken

Es ist nicht auszuschließen, daß die öffentliche Hand trotz von der Einzugsinstanz zu stellender

Sicherheiten bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Unternehmens — etwa als Folge einer unzutreffenden Kalkulation der Einzugskosten — vor die Notwendigkeit gestellt würde, über die vereinbarte Vergütung hinausgehende (Voraus-)Zahlungen zu leisten. Eine sorgfältige Auswahl, die berücksichtigt, ob die Privatinstitution ausreichende Sicherheiten für eine ordnungsgemäße und dauerhafte Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen stellen kann, würde dieses Risiko allenfalls zu einem erheblichen Teil, nicht aber ganz ausschließen.

7.2 Einschränkung der Entscheidungsfreiheit des Staates

Die Übertragung der Aufgabe ist schon aufgrund ihrer Quantität und Komplexität, aber auch aus Akzeptanzgründen ein kurz- und mittelfristig kaum reversibler Schritt. Der Gefahr, daß die gesetzgebenden Körperschaften und die Bundesregierung in eine gewisse Abhängigkeit von der Institution geraten und dadurch in ihrer Entscheidungsfreiheit bei der Rechtsetzung im Bereich des Ausbildungsförderungsrechts eingeschränkt würden, müßte durch die Auswahl der Institution und durch die Ausgestaltung des Übertragungsvertrages (enge und langfristige Bindung des Unternehmens, eingeschränktes Kündigungsrecht, Vergütung nach Darlehensrückfluß, Vertragsstrafe bei schuldhafter Verletzung der Einzugsbedingungen) begegnet werden. Es erscheint — auch mit Rücksicht auf den Wegfall der Dienstaufsicht — jedoch zweifelhaft, ob dieses Risiko gänzlich ausgeschlossen werden kann.

7.3 Verlagerung der Datenbestände in den privaten Bereich

Besondere Aufmerksamkeit wäre auf die Verlagerung der elektronisch gespeicherten personenbezogenen Daten der Darlehensnehmer aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung in private Hand zu richten. Hierbei handelt es sich um einen wachsenden Bestand an Datensätzen, die über jeden einzelnen Darlehensnehmer eine Vielzahl an Informationen enthalten. (Derzeit sind im DV-System des BVA die Daten über rd. 1,25 Mio. Darlehensnehmer gespeichert.) Eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen müßte sorgfältig durch entsprechende Datenschutz- und Datensicherungsmaßnahmen vermieden werden. Insbesondere müßte gewährleistet sein, daß die Daten ausschließlich für die Abwicklung der Darlehensfälle verwendet würden (Zweckbindungsprinzip).

8. Ergebnis

Die Bundesregierung hält eine Verwaltung und Einziehung der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz geleisteten Darlehen durch eine zentrale, für das gesamte Bundesgebiet zuständige

Landesbehörde für möglich. Sie sieht jedoch gegenüber der bestehenden Zuständigkeitsregelung keinen Vorteil, der den Umstellungsaufwand rechtfertigen könnte, wenn die Zuständigkeitsverlagerung auf die Verwaltung zum Zwecke des Darlehenseinzugs beschränkt bleibt.

Die Übertragung der verwaltungsmäßigen Abwicklung des Darlehenseinzuges auf eine private Institution — etwa als sogenannten beliebigen Unternehmer — ist rechtlich und — sofern ab Stichtag nur die neuen Darlehensfälle von der Institution

übernommen werden — auch organisatorisch möglich. Eine merkliche Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz der Darlehenseinziehung gegenüber der mittlerweile positiv verlaufenden Entwicklung beim BVA ist jedoch damit nicht zu erwarten.

Eine Übertragung wäre zudem nicht ohne wirtschaftliche und politische Risiken. Diese Risiken wären zwar weitgehend begrenzt, ihnen stünden jedoch im Falle der Übertragung nur der Verwaltung ausgezahlter Darlehen keine Vorteile gegenüber, die es rechtfertigen, sie einzugehen.

Analyse der Tätigkeiten des Bundesverwaltungsamtes
(§ 39 Abs. 2 BAföG)

Erläuterungen:

Spalte b: WS = Widerspruch

BuK = Bundeskasse Düsseldorf

Spalte c: Die Zeitangaben beziehen sich auf den Zeitraum
vom 1. Juli bis 31. Dezember 1983

lfd. Nr. a	Aufgabe b	Bearbeitungszeit		Kumulativ % von	
		Min c	% d	Min e	Tätigkeit f
1	Freistellung von der Rückzahlungsverpflichtung	2 250 000	28,01	28,01	2,13
2	WS Darlehenshöhe	910 000	11,33	39,34	4,26
3	WS Förderungshöchstdauer	702 000	8,74	48,08	6,38
4	Protokoll: Verwaltungs- und Einziehungsprogramm	539 000	6,71	54,79	8,51
5	Teilerlaß nach § 18 b Abs. 1 a	320 000	3,98	58,77	10,64
6	BuK-EDV Zahlungsrückstände	288 000	3,59	62,36	12,77
7	Anschriftenermittlung	277 000	3,45	65,81	14,89
8	Teilerlaß nach § 18 Abs. 2	240 000	2,99	68,80	17,02
9	vorzeitige Rückzahlung	212 500	2,65	71,45	19,15
10	Änderung Ausbildungsende	210 000	2,62	74,07	21,28
11	Erheben von Anschriftenermittlungskosten	192 000	2,39	76,46	23,40
12	geänderter Name	189 000	2,35	78,81	25,53
13	geänderte Anschrift	189 000	2,35	81,16	27,66
14	Liste der offenen Zuordnungen	138 000	1,72	82,88	29,79
15	WS Verzugszinsbescheide	135 000	1,68	84,56	31,91
16	WS Anschriftenermittlungskosten	129 600	1,61	86,17	34,04
17	Antrag auf Altbehandlung nach § 66 a	120 000	1,49	87,66	36,17
18	Allgemeine Anfragen	115 500	1,44	89,10	38,30
19	BuK-EDV Fehlerprotokoll BuK	110 000	1,37	90,47	40,43
20	BuK-EDV gelöschte Fälligkeitstermine	108 000	1,35	91,82	42,55
21	Aktenzeichenermittlung	99 000	1,23	93,05	44,68
22	BuK-EDV Darlehensstammlblätter	95 000	1,18	94,23	46,81
23	BuK-EDV Kontoauszüge	95 000	1,18	95,41	48,94
24	Stundung, Niederschlagung, Erlaß	90 000	1,12	96,53	51,06
25	Änderungs- und Zusatzbescheide	66 000	0,82	97,35	53,19
26	Klagen	57 000	0,71	98,06	55,32
27	BuK-EDV Überzahlungen	25 000	0,31	98,37	57,45
28	BuK-EDV Rücklauf fehlerhafte BuK-Belege	22 500	0,28	98,65	59,57
29	Änderung Bankverbindung	13 500	0,17	98,82	61,70
30	Sterbefälle	12 100	0,15	98,97	63,83
31	BuK-EDV Verzugszinsliste	12 000	0,15	99,12	65,96
32	BuK-EDV Konkordanzliste	12 000	0,15	99,27	68,09
33	Liste der unvollständigen Auslandsanschriften	11 500	0,14	99,41	70,21
34	WS Rückzahlung bereits fälliger Raten	10 800	0,14	99,55	72,34
35	Dienstaufsichtsbeschwerden	8 100	0,10	99,65	74,47
36	BuK-EDV Liste Verwahrbuchungen	6 800	0,09	99,74	76,60
37	Tilgung in monatlichen Raten	4 000	0,05	99,79	78,72
38	Kostenerstattung im WS-Verfahren	4 000	0,05	99,84	80,85
39	WS Höhe der festgesetzten Raten	2 750	0,04	99,88	82,98
40	WS Ausbildungsende	2 750	0,04	99,92	85,11

noch Anlage

lfd. Nr. a	Aufgabe b	Bearbeitungszeit		Kumulativ % von	
		Min c	% d	Min e	Tätigkeit f
41	BuK-EDV Kassenanzeigen	2 000	0,03	99,95	87,23
42	Nacheinandertilgung	1 800	0,02	99,97	89,36
43	Protokoll: Magnetbandaustausch/Erfassungsbogen ..	1 725	0,02	99,99	91,49
44	WS Mahnkosten	1 500	0,02	100,01	93,62
45	Rückführung des 35%igen Länderanteils	600	0,01	100,02	95,74
46	Statistiken BVA	500	0,01	100,03	97,87
47	Statistiken BuK	90	0,002	100,032	100,00
Gesamt ...		8 032 615	100,032		

Anhang

Aufgabengliederung



