

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

56 Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen

(Kapitel 3002 Titel 661 40)

56.0

Der Bund bürgt für Bildungskredite, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau u. a. an Studierende auszahlt. Infolge dieser Bürgschaft zahlte das Bundesverwaltungsamt im Auftrag des BMBF in den Jahren 2006 bis 2014 109 Mio. Euro an die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Die Kreditnehmer zahlten davon bis Ende 2014 nur 19 Mio. Euro an den Bund zurück. Mitursächlich für die Differenz sind Bearbeitungsrückstände des Bundesverwaltungsamtes. Die Zahl der betroffenen Fälle versechsfachte sich binnen fünf Jahren auf 8 500 zum Jahresende 2015. Dies führte zu verspäteten Einnahmen und dauerhaften Einnahmeverlusten. Das BMBF muss seiner haushaltsrechtlichen Verantwortung nachkommen und dafür sorgen, dass das Bundesverwaltungsamt Rückforderungen zügig und vollständig bearbeitet.

56.1

Bildungskreditprogramm des Bundes

Im Jahr 2001 startete die Bundesregierung das Bildungskreditprogramm. Studierende sowie Schülerinnen und Schüler in fortgeschrittenen Ausbildungsphasen können einen zinsgünstigen Kredit von bis zu 7 200 Euro erhalten. Die Kredite bewilligt das Bundesverwaltungsamt (BVA) im Auftrag des BMBF. Die Kreditverträge mit den Geförderten schließt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Ablauf bei ausstehenden Zahlungen der Kreditnehmer

Damit die Kreditkonditionen günstig sein können, übernimmt der Bund gegenüber der auszahlenden KfW eine Ausfallbürgschaft (Bundesgarantie). Zahlen Kreditnehmer den Kredit dauerhaft nicht wie vereinbart zurück, tritt die Bundesgarantie ein. Das BVA muss dann der KfW die ausstehende Summe des jeweiligen Kreditnehmers einschließlich entstandener Verzugszinsen erstatten. Hierfür ist nach Angabe des BMBF eine Obergrenze von 25,6 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen (Toleranzgrenze). Die Forderung gegen den Kreditnehmer geht auf den Bund über. Das BVA erlässt einen Rückforderungsbescheid, mit dem die gesamte ausstehende Summe des Kreditnehmers sofort fällig wird. Die Bundeskasse erfasst die offene Forderung.

Finanzielle Wirkung des Bildungskreditprogramms auf den Bundeshaushalt

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Hannover den Geschäftsprozess des Bildungskredites beim BMBF, beim BVA und bei der KfW geprüft. Das BVA zahlte in den Jahren 2006 bis 2014 eine Garantiesumme von 109 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt an die KfW. Es erhielt bis Ende 2014 19 Mio. Euro von Kreditnehmern zurück (vgl. Abb. 56.1).

Abbildung 56.1

**Finanzielle Wirkung des Bildungskreditprogramms
auf den Bundeshaushalt**

Jahr	an die KfW gezahlte Garantiesumme in Mio. Euro	Einnahmen aus Rückforderungen des BVA in Mio. Euro	Ausgaben aus dem Bundeshaushalt in Mio. Euro ^a
2006	0,4	0,0	0,4
2007	3,0	0,1	2,9
2008	7,8	0,6	7,2
2009	10,4	0,9	9,5
2010	13,7	1,7	12,0
2011	16,2	2,8	13,4
2012	18,6	3,4	15,2
2013	19,8	4,4	15,4
2014	19,2	5,3	13,9
Summe	109,1	19,2	89,9

^a Gezahlte Garantiesumme nach Abzug der Einnahmen. Im Ausgabetitel des Bundeshaushalts werden nur diese Differenzbeträge ausgewiesen.

Quelle: BMBF; Bundeshaushalt: Titel 30 02 661 40 -142.

Bearbeitungsrückstände des Bundesverwaltungsamtes

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben hatte zwei wesentliche Gründe. Zum einen gewährte das BVA etlichen Kreditnehmern einen Zahlungsaufschub (Stundung). Deshalb verschoben sich Einnahmen des BVA aus zurückgeforderten Krediten in Folgejahre. Zum anderen gab es eine große Zahl unbearbeiteter Vorgänge zu den Rückforderungsfällen. So wurden fehlende Anschriften mit großem Zeitverzug ermittelt oder Vollstreckungen erst verspätet eingeleitet. Bei einzelnen Vorgängen verging mehr als ein Jahr, ohne dass das BVA sie bearbeitete. Außerdem ging das BVA Zahlungsrückständen, die die Bundeskasse ihm gemeldet hatte, nicht unverzüglich nach. Da es keine durchgängige IT-Unterstützung gab, mussten die Beschäftigten z. B. Daten von Hand eingeben. Zudem arbeitete die eingesetzte Software teilweise sehr langsam. Die Zahl der Fälle mit Bearbeitungsrückständen, wie unbearbeitete Posteingänge und abgelaufene Wiedervorlagen,

erhöhte sich vom Jahresende 2010 bis zum Jahresende 2015 von 1 285 auf 8 504 (vgl. Abb. 56.2).

Abbildung 56.2

Entwicklung der Rückforderungsfälle und der Bearbeitungsstände

zum 31.12. des Jahres	Zahl der Rückforderungsfälle	Fälle mit Bearbei- tungsrückständen ^b	weitere noch zu bearbei- tende Fälle ^c
2010	7 684	1 285	k. A.
2011	10 703	2 600	5 306
2012	13 413	4 422	5 973
2013	15 142	7 608	6 913
2014	17 937	5 815	9 482
2015	20 998	8 504	9 860

^b unbearbeitete Posteingänge und abgelaufene Wiedervorlagen.

^c noch nicht abgelaufene Wiedervorlagen.

Quelle: BMBF.

Neben der Verschiebung von Einnahmen auf spätere Jahre wuchs auch die Zahl der Rückforderungsfälle, in denen das BVA offene Forderungen nicht mehr einbringen kann. So gab es im Jahr 2015 dauerhafte Einnahmeausfälle von mehr als 0,5 Mio. Euro u. a. aufgrund von Sterbefällen und Insolvenzen.

Steuerung des Geschäftsprozesses Bildungskredit durch das BMBF

Das BVA setzte Beschäftigte im Umfang von 17 Vollzeitäquivalenzen (VZÄ) für den Bereich Bildungskredit ein. Davon bearbeiteten 3,5 VZÄ Rückforderungen. Ab dem Jahr 2011 ermittelte das BVA die Bearbeitungsrückstände. Im Jahr 2013 erkannte es, dass diese „eine steuerungsrelevante Größenordnung erreicht hatten“. Das BVA informierte das BMBF und forderte u. a. mehr Personal. Das BMBF lehnte dies ab und verlangte eine schlüssige Personal-

bedarfsermittlung. Bis zum Jahr 2013 kannte das BMBF die Höhe der offenen Forderungen nicht. Die Höhe der Einnahmen erfuhr es vom BVA erst im Rahmen der Haushaltsaufstellung. Das BMBF ging den Hinweisen des BVA auf Probleme nicht nach und untersuchte die Ursachen der Bearbeitungsrückstände nicht. Eine Dienstleistungsvereinbarung zur Bearbeitung der Bildungskredite hatte das BMBF mit dem BVA nicht abgeschlossen.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMBF nicht genügend unternommen hat, um die Bearbeitungsrückstände zu verringern. Sie sind in den vergangenen Jahren auf mehr als das Sechsfache angewachsen. Das steigende Einnahmedefizit für den Bundeshaushalt hätte das BMBF veranlassen müssen, die Ursachen zu ergründen und Gegenmaßnahmen zu treffen. BMBF und BVA hätten früher Kennzahlen und Zielwerte festlegen müssen, um das Verfahren zu steuern. Mit einer Dienstleistungsvereinbarung hätte das BMBF verbindliche Vorgaben zur Bearbeitung machen können. Die Hinweise des BVA hat das BMBF jedoch nicht verfolgt. Das BMBF hat insofern auch seine Fachaufsicht über das BVA nicht hinreichend ausgeübt.

Die Summe der nicht zurückgezahlten Bildungskredite hat die jährliche Obergrenze der Bundesgarantie für Zahlungsausfälle zwar noch nicht überschritten. Die Einnahmedefizite im Bundeshaushalt durch die Bundesgarantie sind mit insgesamt 90 Mio. Euro bis Ende 2014 dennoch erheblich. Ohnehin sollte die eingeräumte Toleranzgrenze Zahlungsprobleme der Kreditnehmer, nicht aber Bearbeitungsprobleme der Bundesverwaltung abdecken.

Die zunehmenden Bearbeitungsrückstände haben im jeweiligen Haushaltsjahr Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt in Millionenhöhe zur Folge. Darüber hinaus steigt durch die verzögerte

Bearbeitung die Gefahr, dass z. B. durch inzwischen eingetretene Insolvenzen von Kreditnehmern die ausstehende Kreditsumme und die Stundungszinsen unwiederbringlich verloren sind. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF daher aufgefordert, dringend tätig zu werden, um die Bearbeitungsrückstände zu verringern.

56.3

Das BMBF hat angegeben, es sei weitgehend sichergestellt, dass die Bildungskredite rechtzeitig eingezogen würden. Dass alle Bildungskredite vollständig zurückgezahlt würden, sei nicht zu erwarten. Das BMBF sei stets davon ausgegangen, dass der Bund ungefähr die Hälfte der Kreditsumme aus den Garantiefällen nicht zurückerhalten werde.

Das BMBF hat zugestanden, dass Kreditnehmer Bildungskredite im Einzelfall verspätet zurückzahlen würden, wenn das BVA die Fälle verzögert bearbeite. Ausnahmsweise könnten dem Bund hierdurch Einnahmen auch vollständig entgehen. Das BMBF erkenne insoweit Verbesserungsbedarf. Insolvenzfälle bearbeite das BVA unverzüglich. Die weitaus häufigsten Fälle von Bearbeitungsrückständen seien unbearbeitete Stundungen, bei denen allenfalls ein Zinsausfall entstehe.

Seit Oktober 2014 informiere das BVA das BMBF regelmäßig über die Bearbeitungsrückstände. Zudem überwache das BVA die Rückforderungsfälle anhand eigener monatlicher Zielerreichungsgrade. Das BMBF habe sich im BVA u. a. über die Verwaltungsabläufe und die IT-Unterstützung im Geschäftsprozess Bildungskredit informiert, nachdem der Bundesrechnungshof die Bearbeitungsrückstände beanstandet hatte. Vorgaben, beispielsweise zum Abbau der Bearbeitungsrückstände, habe es nicht formuliert.

Das BMBF hat bestätigt, dass der Bearbeitungsrückstand stetig angestiegen ist. Mehr Personal könne es dem BVA für den Bereich

Bildungskredit jedoch nicht zur Verfügung stellen. Das BVA habe innerhalb des Bereiches Personal in den Teilbereich Rückforderungen verschoben. Hierdurch entstünden aber personelle Engpässe bei der Vergabe der Bildungskredite, sodass dies ggf. wieder rückgängig gemacht werden müsste. Im April 2016 teilte das BMBF mit, das BVA habe eine Personalbedarfsermittlung begonnen. Darüber hinaus erwarte das BMBF, dass die Software des BVA verbessert und damit Bearbeitungsrückstände vermindert werden können. Stundungsanträge für Rückzahlungen würden nun vereinfacht geprüft. Über sie entscheide das BVA nun allein anhand vorhandener Unterlagen. Die aktuelle wirtschaftliche Situation des Kreditnehmers prüfe es nicht. Dies sei zeitweilig zu vertreten, um Bearbeitungsrückstände abzubauen.

Das BMBF wolle regelmäßig überprüfen, inwieweit das BVA Bearbeitungsrückstände abbaue. Das BMBF beabsichtige zudem, ein Konzept für die Fachaufsicht zum Bildungskredit zu erarbeiten.

56.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMBF und das BVA inzwischen einzelne Maßnahmen ergriffen haben, um die Bearbeitungsrückstände zu verringern. Es entspricht jedoch nicht ordnungsgemäßem Verwaltungshandeln, dass das BVA nun Stundungsanträge bewilligt, ohne die wirtschaftliche Situation des Kreditnehmers genau zu prüfen.

Der Bearbeitungsrückstand ist weiterhin hoch und wirkt sich negativ auf den Bundeshaushalt aus. Das BMBF hat erwartet, dass ungefähr die Hälfte der Kreditsumme aus den Garantiefällen nicht zurückgezahlt wird. Tatsächlich floss im Untersuchungszeitraum weniger als ein Fünftel zurück (vgl. Abb. 56.1). Nach 13 Jahren Bildungskreditprogramm ist kaum mehr zu erwarten, dass es sich bei der ausstehenden Kreditsumme lediglich um verzögerte Einnahmen handelt. Der Bundesrechnungshof hält daher daran fest,

dass das BMBF seiner fachaufsichtlichen und haushaltsrechtlichen Verantwortung umgehend nachkommen und für Abhilfe sorgen muss.

Während das Defizit weiter ansteigt, steht der geringen Höhe der einzelnen Kredite ein sehr hoher Bearbeitungsaufwand u. a. durch wiederholte Anschriftenermittlungen, Stundungen, Mahnungen und Vollstreckungen gegenüber. Das BMBF könnte daher auch der Frage nachgehen, ob sich diese Situation durch eine Änderung der Förderbedingungen (z. B. Zuschüsse für bestimmte Gruppen von Antragstellern) verbessern ließe.