

Staatssekretär

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Lars Harms, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1507

nachrichtlich:
Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

über das
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

gesehen
und weitergeleitet
Kiel, den 31.05.2023



22. Mai 2023

**Antrag auf Einwilligung des Finanzausschusses in die Umsetzung von Haus-
haltungsmitteln aus dem Einzelplan 11 in den Einzelplan 07 für den Vollzug des
EPPSG, der EPPSGVO und des EPPSEG**

hier: Nachfrage von Frau Abgeordneter Beate Raudies (SPD)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Bundesgesetzgeber hat im Dezember 2022 das Studierenden-Energiepreispauschalengesetz (EPPSG) beschlossen. Er ist hierbei den Änderungsvorschlägen der Landesregierung hinsichtlich einer Ausweitung des Kreises der Antragsberechtigten

auf Personen mit inländischem Wohnsitz, die an europäischen Ausbildungsstätten außerhalb Deutschlands immatrikuliert oder angemeldet sind, nicht gefolgt.

In der Folge hat der Landtag des Landes Schleswig-Holstein einstimmig am 23.02.2023 ein Ergänzungsgesetz beschlossen, das diesen Personenkreis eigens berücksichtigt.

Dies ist wichtig zu unterscheiden, denn dadurch haben wir es hier mit zwei verschiedenen Verfahren zu tun, die jeweils eigene Kosten verursachen.

1. Zum bundeseinheitlichen Verfahren nach dem EPPSG (Bundesverfahren):

Zur bundesweiten Umsetzung des EPPSG im Rahmen eines voll automatisierten Verfahrens über eine einheitliche Antragsplattform ist eine Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung beschlossen worden. Die Errichtung und der Betrieb der digitalen Antragsplattform wurden vom Land Sachsen-Anhalt zentral für alle Bundesländer koordiniert. Der Bund übernimmt die Kosten für die Errichtung und den Betrieb der digitalen Antragsplattform, diese Kosten belaufen sich laut Auskunft der Bundesregierung in einer kleinen Anfrage vorläufig auf 5,98 Mio.€ (BT-Drs. 20/6130). Die Auszahlung der bewilligten Energiepreispauschalen erfolgt über das zentrale Kassensystem des Bundes (Bundeskasse). Die Kosten des Verfahrens tragen im Übrigen die Bundesländer.

Nach § 3 Abs. 2 des Studentenwerkgesetzes (StudWG) kann das zuständige Ministerium dem Studentenwerk Aufgaben als Auftragsangelegenheiten übertragen, wenn das Land die Kosten dafür übernimmt. Durch § 1 Abs. 1 der Landesverordnung zur Durchführung des Studierenden-Energiepreispauschalengesetzes (EPPSG-Durchführungsverordnung – EPPSGVO) ist dem Studentenwerk Schleswig-Holstein diese Aufgabe als zuständige Stelle übertragen worden.

Im Vorfeld der Verabschiedung des Bundesgesetzes wurden länderseitig mehrere Alternativen zum Verwaltungsverfahren vorgetragen:

1. Eine einheitliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsamtes. Dies lehnte der Bund ab.

2. Eine Auszahlung durch die Familienkassen wegen deren Zuständigkeit für das Kindergeld. Damit wären aber die nicht kindergeldberechtigten Studierenden und sonstigen Berechtigten nicht berücksichtigt worden. Außerdem wäre das Geld in den meisten Fällen an die Eltern ausgezahlt worden.
3. Eine Verrechnung mit dem Semesterbeitrag. Diese war aber nicht möglich, weil die Rückmeldungen zum Frühjahr erfolgen, der Bund hatte aber den Stichtag 1.12. festgesetzt. Zum Sommersemester 2023 meldet sich aber nicht derselbe Personenkreis zurück, manche scheiden aus, manche kommen neu hinzu. Außerdem wäre dies keine Lösung für die Fachschülerinnen und Fachschüler gewesen.

Letztlich erklärte der Bünd deshalb die Länder für zuständig und gab ihnen die Befugnis, die zuständige Behörde zu nennen. Gleichzeitig stellte er die genannte Plattform zur Verfügung. An dieser konnte sich das Land beteiligen, alternativ hätte ein komplett eigenes Verfahren aufgebaut werden müssen.

Warum wurde in der Folge durch Schleswig-Holstein das Studentenwerk benannt?

Das Studentenwerk ist als Anstalt öffentlichen Rechts Teil der öffentlichen Verwaltung im Sinne des Landesverwaltungsgesetzes. Wir sind der Meinung, dass wir damit die kostengünstigste, zweckmäßigste und bürgernahste Lösung ausgewählt haben. Für alle Teile der öffentlichen Verwaltung gelten die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes (TVL) und das Beamtenbesoldungsgesetz. Der Arbeitsaufwand ist an jeder Stelle des Landes zunächst einmal in Personalstunden gleich. Das eingesetzte Personal wird gleichermaßen vergütet. Die meisten Länder haben nachgeordnete Behörden (Regierungspräsidien, regionale Schulämter, Statistisches Landesamt, Studentenwerk Sachsen usw.) als zuständige Stellen nach EPPSG bestimmt und davon meistens sogar mehrere jeweils für Studierende und Schüler/-innen getrennt. Mit der Bestimmung einer einzigen zuständigen Stelle in Schleswig-Holstein haben wir eine besonders einfache und kostengünstige Lösung gewählt.

Dass dem Studentenwerk die Kosten erstattet werden müssen (§ 3 Absatz 2 Studentenwerksgesetz) hätte auch für die kommunalen Behörden gegolten (Konnexitätsprinzip, Artikel 57 Absatz 2 Verfassung Schleswig-Holstein.) Die Ausführung in einer obersten Landesbehörde wäre nicht günstiger gewesen, weil die Arbeitsstunden ja ebenso anfallen und vergütet werden müssen. Die Ausführung im MBWFK wäre auch

deshalb kaum leistbar gewesen, da dort keine Praxis in der unmittelbaren Antragsbearbeitung im Massengeschäft besteht, dies ist zu Recht auf nachgeordnete Stellen ausgelagert.

Im einzig möglichen Referat BAföG des MBWFK sind mit der Aufgabe als oberste Landesbehörde für das BAföG auch nur zwei Personen betraut. Hier hätte bei Aufgabenübertragung aufpersonalisiert werden müssen.

Dennoch fielen erhebliche Aufgaben im Ministerium selbst an: Das Anschreiben der Schulen und Ausbildungsstätten, Aufgaben im Overhead, Kontakt zum Bund und den anderen Bundesländern in wöchentlich zweimal tagenden Videokonferenzen. Außerdem mussten Rechtsvorschriften entworfen und entwickelt werden, Absprachen mit den zuständigen Datenschutzbeauftragten getroffen werden und vieles mehr. Eine Abwicklung der Anträge selbst wäre nicht auch noch im Ministerium zu bewältigen gewesen.

Das Studentenwerk ist bisher schon in vielfältiger Weise als zuverlässige Stelle in Partnerschaft mit dem Land in Erscheinung getreten. Das Studentenwerk ist beispielsweise zuständige Behörde des Landes bei der Ausführung des BAföG für Studierende. Eine Fülle von Bestimmungen des EPPSG und des Landesergänzungsgesetzes knüpfen an Vorschriften des BAföG an. Das Studentenwerk ist im Antragsgeschäft besonders geübt, es ist den Studierenden (die das Gros der Antragsberechtigten ausmachen, etwa 70.000) als Antragsstelle und Ansprechpartner bekannt.

Das Studentenwerk SH besitzt aber auch besondere Erfahrung aus der Durchführung der Überbrückungshilfe des Bundes für Studierende von Juni 2020 bis September 2021. In kürzester Zeit hat es hier die Einführung einer Software begleitet, Richtlinien erarbeitet, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult und eine Infrastruktur aufgebaut, um Anträge zeitnah bearbeiten zu können, täglich Auszahlungen auszuführen und eine Kommunikation mit den Antragstellenden zu gewährleisten. Insgesamt wurden über 10.000 Anträge bearbeitet und über 4 Mio. € ausgezahlt.

Wie setzt sich die Kalkulation für das Bundesverfahren zusammen?

Das Studentenwerk rechnet an Overhead-Kosten für die Projektleitung, für die Vorbereitung des Verfahrens, für das Prüfen und Hochladen der Listen mit einem Personalaufwand von 387 Personenstunden und einem Betrag von 38,7 TEuro.

Darüber hinaus ist von einem Restbestand an Fällen auszugehen, die nicht vollautomatisiert durch die Plattform bearbeitet werden und händisch nachbearbeitet oder nachverfolgt werden müssen. Das MBWFK geht Stand heute von einer äußerst geringen Restfallquote von 0,5 % der Antragsstellenden aus, welche aber sehr verwaltungsaufwändig zu bearbeiten sind. Für diese Fälle geht das Studentenwerk von Kosten in Höhe von 150 Euro pro Restfall aus. Bei 0,5% der Fälle und einer geschätzten Antragszahl von 90.000 Personen verblieben 450 Fälle. Dies würde voraussichtliche Kosten in Höhe von bis zu 67,5 TEuro verursachen.

Sollte es Klagen gegen ablehnende Bescheide geben, müssten diese gegen das Studentenwerk gerichtet werden. Ein Widerspruchsverfahren sieht das EPPSG nicht vor. Dem Studentenwerk müssten in diesem Falle zusätzlich die Prozesskosten erstattet werden, die voraussichtlich erst in 2024 entstehen würden.

Es entsteht im Zuge der Vorbereitung des Antragsverfahrens ebenfalls ein einmaliger Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bildungseinrichtungen. Die daraus resultierenden finanziellen Aufwendungen gehen zu Lasten der kommunalen oder privaten Träger der Bildungseinrichtungen (Verwaltungen der Schulen oder privaten Hochschulen) und müssen ebenfalls durch das Land erstattet werden. Größere Einrichtungen haben zum Versand von Codes und PIN's auf ihre sicheren IT-Systeme zurückgreifen können. Bei kleineren Einrichtungen, die darüber nicht verfügen, entstanden Postversandkosten, deren Erstattung zugesagt wurde. Nach jetzigen Schätzungen wird von etwa 30.000 Fällen mit je zwei Briefen ausgegangen, da PIN und Code aus Datensicherheitsgründen getrennt versandt werden müssen. Dies entspricht Portokosten für Standardbriefe in Höhe von 51,0 TEuro. Wir haben 130 betroffene Ausbildungsstätten, nämlich eine Vielzahl kleiner Fachschulen und Berufsfachschulen, oft in privater Trägerschaft. Die Vorgabe nicht einfache Emails für PINS und Codes zu verwenden, war eine zwingende Vorgabe der Verwaltungsvereinbarung im Hinblick auf den Datenschutz.

Für die Erstattung der Verwaltungskosten des Studentenwerks und der übrigen Einrichtungen werden somit Landesmittel in Höhe von insgesamt 157,2 TEuro benötigt.

Der aktualisierte Sachstand zum Bundesverfahren ist folgender:

Das Antragsverfahren ist am 15. März plangemäß gestartet. Zum Stand 09. Mai sind bereits 61.397 Anträge von 84.413 Antragsberechtigten gestellt und bewilligt worden. 73 % aller Antragsberechtigten haben also schon Anträge gestellt und ihre 200 Euro erhalten.

Es sind bislang nur 100 Anträge händisch nachzubearbeiten, diese Anzahl kann allerdings noch steigen. Um welche Fälle handelt es sich? Im Wesentlichen geht es um Abweichungen der Namen von denen der gespeicherten Daten (33 Fälle). Hier muss im Einzelfall geschaut werden, ob es dafür Gründe gibt, z.B. Schreibweisen, Eheschließung usw. – obwohl das System schon mit Algorithmen arbeitet, die unterschiedliche Schreibweisen oder Tippfehler erkennen können. Weitere Fälle sind das Vorkommen der gleichen Kontonummer von verschiedenen Antragstellern (28 Fälle). Gibt man das eigene Konto an, darf dieses kein zweites Mal auftauchen. Dennoch gibt es diese Fälle mehrmals, vermutlich haben Studierende doch versehentlich das Konto der Eltern als eigenes angegeben und ihre Geschwister ebenfalls. Dann hätte zwar der Button „anderes Konto“ angegeben werden müssen. Außerdem haben wir in SH drei echte Fälle von Personendubletten. Aktuell ist das Studentenwerk dabei diese Fälle nachzubearbeiten.

2. Zum Landesverfahren

Davon völlig getrennt zu betrachten ist das spezifische Verfahren in Schleswig-Holstein für sogenannte „Grenzpendler“. Da der Bundesgesetzgeber dem Anliegen von Landtag und Landesregierung nicht gefolgt ist, Studierende im europäischen Ausland mit in den Kreis der Antragsberechtigten aufzunehmen, hat der Landtag am 23.02.2023 das Studierenden-Energiepreispauschalen-Ergänzungsgesetz - EPPSEG (Drs. 20/746 u. 20/723) beschlossen, mit dem die rechtlichen Voraussetzungen für ein Landesergänzungsprogramm geschaffen wurden. Die Finanzierung des Landesprogramms sollte ausweislich der Gesetzesbegründung aus Mitteln des Nothilfekredits zur Abfederung der finanziellen Herausforderungen in Folge des Krieges in der Ukraine (Drs. 20/431 (neu) 2.Fassung) erfolgen.

Mit dem Gesetzesentwurf wurde bereits eine Kostenkalkulation vorgelegt (Drs. 20/723):

„Dem Studentenwerk sind die Verwaltungskosten zu erstatten. Die anzuschaffende Software wird mit 15.000 € kalkuliert, die Beauftragung der datenschutzrechtlichen Prüfung 4.000 €. Vorbereitung der Umsetzung, Projektleitung, Software-Einführung und Teamsitzungen werden mit 330 Stunden à 100 € kalkuliert, in Summe 33.000 €. Pro Antragsbearbeitung entstehen 30 €. Bei 700 Anträgen wären dies 21.000 €. In Summe entsteht ein Verwaltungsaufwand von 73.000 €, der bei höherer Zahl an Anträgen steigen wird. Die Finanzierung erfolgt ebenfalls aus Mitteln des Nothilfekredits zur Abfederung der finanziellen Herausforderungen in Folge des Krieges in der Ukraine (Drs. 20/431 (neu) 2.Fassung).“

An dieser Kalkulation hat sich bis heute wenig verändert.

Mit der Finanzausschussvorlage wurde ein Antrag gestellt, der 1.000 Antragstellende berücksichtigt. Dies entspricht Fixkosten von 33.000 € und bei 1.000 Anträgen und 30 € Verwaltungsaufwand pro Antrag noch einmal 30.000 €.

Die insgesamt beantragten 263.000 € enthalten aber vor allem die 1.000 x 200 € selbst, die an die Studierenden und Schülerinnen und Schüler ausgezahlt werden. Dafür ist das Studentenwerk bisher in Vorleistung gegangen. Anders als beim Bundesverfahren muss Schleswig-Holstein diese Mittel selbst tragen.

Es gilt also:

Es sind zu leisten bei 1.000 Auszahlungen à 200 Euro: 200,0 TEuro.

Hinzu kommt ein Verwaltungsaufwand, bestehend aus Fixkosten von 33,0 T€ plus 30 Euro pro Antrag, gesamt also 63 T€.

Insgesamt werden also Gesamtkosten i.H.v. rd. 263,0 TEuro erwartet.

Auch das Landesprogramm ist am 15. März gestartet. Auch hier ist das Studentenwerk zuständig, Es wurde eine eigene Antragsplattform erstellt, da das Bundesverfahren hierfür nicht nutzbar war.

Zum Stand 11. Mai gingen 322 vollständige Anträge im System ein, wurden bewilligt und ausbezahlt. Nur ein Antrag wurde abgelehnt. Die Antragsteller werden durch das System mit mehreren Fragen geleitet (Studienort, Wohnsitz in Schleswig-Holstein usw.). Wir können bei 134 Anträgen sehen, dass diese abgebrochen wurden. Dies

liegt in den meisten Fällen daran, dass Antragstellende durch die zu setzenden Häkchen und Fragen bemerkten, dass sie zur Bundesplattform wechseln müssen – diese ist verlinkt – oder dass Antragsteller nicht aus Schleswig-Holstein sind. Die Plattform erfüllt also genau den Zweck, zu dem sie gedacht war.

Warum ist das Landesverfahren teurer?

Die Antragsplattform musste erstellt werden, dies sind alleine Kosten von 15 000 Euro. Die Plattform des Bundesverfahren hat dagegen der Bund übernommen – inklusive aller Beratungskosten hat diese 5,98 Mio. € Euro gekostet (BT-Drs. 20/6130). Fixkosten eines eigenen Landesverfahrens entstehen leider immer, ob bei 500, 1000 oder 10.000 Antragsberechtigten, sie bleiben immer gleich. Diese liegen in Summe bei 33 T€, wie oben dargelegt. Sie sind auch kaum zu verringern. Dass nur mit einer recht bescheidene Anzahl von Antragsberechtigten zu rechnen ist, war im Gesetzentwurf den Fraktionen zum Landesgesetz insbesondere in der 10. Sitzung des Bildungsausschusses am 22. Februar 2023 bereits dargelegt.

Warum ist die Antragsbearbeitung im Landesverfahren aufwendiger?

Das Bundesverfahren gleicht automatisch ab. Dies können wir aber bei Einrichtungen im Ausland nicht, weil wir diese Daten nicht haben. Deshalb muss ein eigenes Verfahren aufgesetzt werden, Studierende müssen ihre Unterlagen hochladen, diese müssen händisch geprüft werden, die Unterlagen müssen auf Echtheit untersucht werden und die Vergleichbarkeit/Gleichwertigkeit der ausländischen Einrichtungen mit einer solchen nach deutsches Recht festgestellt werden.

Hätte man ohne Plattform arbeiten können?

Ja, damit hätte man womöglich die entsprechenden 15 T€ gespart, aber an anderer Stelle Mehrkosten gehabt. Gerade für Studierende im Ausland ist eine solche Plattform aber sehr nützlich. Sie erspart auch dem Studentenwerk viele Nachfragen, weil die Antragstellenden durch das Antragsverfahren hindurchgeleitet werden. Nachforderungen per Post erübrigen sich, weil nur vollständige Anträge zum Ziel kommen. Damit wird Personalaufwand eingespart.

Hätte man die Studierenden an europäischen Hochschulen in das Bundesgesetz von Beginn an aufgenommen, wie von Schleswig-Holstein im Bundesrat gefordert, wären die Kosten für das Land in einem bundesweiten Verfahren weitaus geringer gewesen.

Warum wurde auch hier das Studentenwerk beauftragt?

Zu den oben bereits genannten Gründen kommt: Das Studentenwerk ist zuständige Behörde des Landes bei der Ausführung des BAföG für Auslands-Studierende in Dänemark, Island und Norwegen. Die Zuständigkeit der Studentenwerke ist bundesweit aufgeteilt. Gerade Grenzpendler nach Dänemark sind aber das Gros der Fälle.

Eine Fülle von Bestimmungen des EPPSG und des Landesergänzungsgesetzes knüpfen an Vorschriften des BAföG an. Dies ist besonders im Landesverfahren von Belang. Dort geht es nämlich um die Feststellung der Vergleichbarkeit der ausländischen Bildungseinrichtung und die Sichtung und Anerkennung der eingereichten Unterlagen. Das Studentenwerk SH verfügt also auch hier über besondere Expertise und kennt gerade in Dänemark die betreffenden Einrichtungen. In anderen Fällen kann Rücksprache mit anderen Studentenwerken gehalten werden.

Mit freundlichem Gruß

gez.

Guido Wendt