
Datum: 27.04.1998
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 16. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 16 A 416/98
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:1998:0427.16A416.98.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Köln, 18 K 11119/96

Tenor:

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Der Zinsbescheid des Bundesverwaltungsamtes vom 18. Oktober 1996 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 22. November 1996 wird aufgehoben.

Die Kosten des gerichtskostenfreien Verfahrens beider Instanzen trägt die Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des Vollstreckungsbetrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung in derselben Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand: 1

Mit Feststellungs- und Rückzahlungsbescheid vom 4. September 1993 stellte das Bundesverwaltungsamt die Darlehensschuld des Klägers fest (40.311,-- DM) und forderte ihn zur Rückzahlung ab Juni 1994 in Vierteljahresraten von 600,-- DM auf. 2

Durch Bescheid vom 25. Oktober 1994 wurde der Kläger für die Zeit vom 1. Juni 1994 bis 30. November 1995 von der Rückzahlung freigestellt. Der Kläger wurde darauf hingewiesen, daß die nächste Vierteljahresrate von 600,-- DM bis zum 29. Februar 1996 zu entrichten sei. Einen am 2. Juli 1996 fernmündlich gestellten Freistellungsantrag lehnte das Bundesverwaltungsamt mit Bescheid vom 18. Oktober 1996 für die Zeit ab dem 1. März 1996 ab. Durch Abhilfebescheid vom 22. November 1996 wurde der Kläger für die Zeit vom 1. März 1996 bis zum 31. Oktober 1997 von der Rückzahlungsverpflichtung freigestellt. Die bis zur Freistellung fällig gewordenen Raten von 600,-- DM wurden gemäß § 59 Abs. 1 Satz 1 BHO nach Maßgabe einer Ratenzahlungsverpflichtung gestundet. 3

Durch Zinsbescheid vom 18. Oktober 1996 waren gegen den Kläger Rückstandszinsen in Höhe von 811,52 DM für den während des Zeitraums vom 1. März 1996 bis zum 2. Juli 1996 entstandenen Zahlungsrückstand auf die Darlehensrestschuld von 39.911,-- DM festgesetzt worden. Den dagegen eingelegten Widerspruch wies das Bundesverwaltungsamt mit Widerspruchsbescheid vom 22. November 1996 zurück. 4

Der Kläger hat rechtzeitig Klage erhoben und die Auffassung vertreten, der Tatbestand für die Erhebung von Rückstandszinsen sei nicht erfüllt, weil der ursprüngliche Zahlungstermin (29. Februar 1996) infolge der später gewährten Stundung nicht überschritten worden sei. 5

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch den angefochtenen Gerichtsbescheid entsprechend dem Antrag der Beklagten abgewiesen. 6

Zur Begründung der von dem Senat zugelassenen Berufung macht der Kläger geltend, es widerspreche dem Sinn der Erhebung von Rückstandszinsen, wenn diese auch für einen Zeitraum entrichtet werden müßten, in dem der Darlehensnehmer wegen fehlender Leistungsfähigkeit von der Rückzahlung freigestellt worden sei und bereits früher fällig gewordene Raten gestundet worden seien. 7

Der Kläger beantragt, 8

den angefochtenen Gerichtsbescheid zu ändern und den Zinsbescheid des Bundesverwaltungsamtes vom 18. Oktober 1996 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 22. November 1996 aufzuheben. 9

Die Beklagte beantragt, 10

die Berufung zurückzuweisen. 11

Sie verteidigt den angefochtenen Gerichtsbescheid. 12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der vom Bundesverwaltungsamt vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. 13

Entscheidungsgründe: 14

Die Berufung, über die der Senat mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§§ 101 Abs. 2, 125 Abs. 1 VwGO) hat Erfolg. Der angefochtene Zinsbescheid vom 18. Oktober 1996 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 22. November 1996 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. 15

Als Rechtsgrundlage für den Zinsbescheid vom 18. Oktober 1996 kommt § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG iVm § 8 Abs. 1 DarlehensV in Betracht. Dessen Voraussetzungen liegen aber für den hier maßgeblichen Zeitraum vom 1. März bis zum 2. Juli 1996 nicht vor, weil der Kläger während dieser Zeit von der Rückzahlung des Darlehens durch Bescheid vom 22. November 1996 in vollem Umfang freigestellt war. Der Senat hat dazu in seinem Urteil vom 20. März 1998 - 16 A 2618/96 - ausgeführt:

"Nach dem Regelungszweck des Bundesausbildungsförderungsgesetzes in den §§ 18 Abs. 2 Satz 2 und 18 a und nach dem Sinnzusammenhang dieser gesetzlichen Regelung ist § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG aber einschränkend dahin auszulegen, daß eine Verzinsung nach dieser Vorschrift während der Zeit der Freistellung gemäß § 18 a BAföG nicht erfolgt. Bedarf eine gesetzliche Regelung entgegen ihrem Wortlaut, aber gemäß der immanenten Teleologie des Gesetzes einer Einschränkung, die im Gesetzestext nicht enthalten ist, so kann diese Regelung nur mit der geforderten Einschränkung Anwendung finden.

Vgl. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. 1983, S. 375 ff. 18

Der Senat hat in seiner grundlegenden Rechtsprechung zu § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG hinsichtlich der Zinshöhe 19

- vgl. die Senatsurteile vom 17. Dezember 1986 - 16 A 1952/96 -, NVwZ 1987, 623, und - 16 A 1985/86 -, FamRZ 1987, 754, sowie Senatsurteil vom 6. Dezember 1989 - 16 A 2209/88 - 20

dieser Vorschrift Sanktionscharakter zugesprochen und hierzu ausgeführt: 21

"Die Verzinsung des Restdarlehens bei Überschreitung des Zahlungstermins stellt ... eine harte Sanktionsregelung dar, die einerseits wegen der spürbaren Belastung geeignet ist, den Zweck der Gewährleistung der rechtzeitigen Rückzahlung der Darlehensbeträge zu erreichen, und die andererseits nicht so einschneidend ist, daß gegen sie durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken beständen, etwa wegen eines Verstoßes gegen das Übermaßverbot". 22

Der Zweck der Sanktion besteht nicht nur darin, daß der in Rückstand geratene Betrag zügig geleistet wird, sondern auch insbesondere darin, daß den laufenden Rückzahlungsverpflichtungen rechtzeitig nachgekommen wird. 23

Vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 1991 - 5 C 18.88 -, BVerwGE 89, 145 = FamRZ 1992, 483 = NVwZ 1992, 484 = MDR 1992, 417. 24

Der säumige Darlehensnehmer soll angehalten werden, seine rückständigen Raten zu erbringen und seinen laufenden Zahlungsverpflichtungen unbedingt nachzukommen. Daß gerade durch die Praktizierung der Rückstandszinsregelung eine erhebliche Einflußnahme auch auf die Erfüllung der Pflicht zur Erbringung der laufenden Raten erfolgt und durchgreift, ergibt sich aus dem System der Berechnung der Rückstandszinsen von der Gesamtdarlehensrestschuld. Ist die Darlehensrestschuld sehr hoch - etwa 48.000 DM, wie dies bei Darlehensnehmern aus der Phase der Volldarlehensförderung in den Jahren 1983 bis 1990 nicht unüblich war - und folglich der Rückzahlungszeitraum sehr lang, nämlich bei 48.000 DM zwanzig Jahre lang, so ist auch die Sanktion der Rückstandszinsen hoch, nämlich 240 DM monatlich bei einer Restschuld von 48.000 DM. 25

Der Sinn des Gesetzes, den säumigen Darlehensnehmer zur Einhaltung seiner laufenden Rückzahlungsverpflichtungen anzuhalten, entfällt aber eindeutig für die Zeit, in denen dieser 26

- gemäß § 18 a BAföG von der Rückzahlung des Darlehens freigestellt ist. Wie dem Senat aus zahlreichen Verfahren bekannt ist, ist die Freistellungsgrenze des § 18 a Abs. 1 BAföG unter Berücksichtigung der jeweiligen tatsächlichen Einkommensituation sehr niedrig angesetzt worden, und sie kann in Einzelfällen durchaus das Existenzminimum unterschreiten.
- Vgl. hierzu die Senatsurteile vom 14. November 1995 - 16 A 4275/95 -, FamRZ 1996, 446, 27
und vom 13. März 1996 - 16 A 157/96 -, FamRZ 1996, 1178 = NWVBl. 1997, 151.
- Wenn der Senat diese pauschalierende Regelung mit Rücksicht auf das Institut der Stundung 28
für den Einzelfall als verfassungsrechtlich hinnehmbar angesehen hat, so vermag er im Falle der Freistellung typischerweise keinen Sinn darin zu sehen, den Darlehensnehmer, der aus welchen Gründen auch immer mit einer oder mehreren Rückzahlungsraten in Rückstand geraten ist, während des Freistellungszeitraums mit hohen Rückstandszinsen zu überziehen, deren monatliche Höhe die regelmäßige Monatsrate von 200 DM sogar übersteigen kann.
- Die Sanktionsregelung des § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG ist verschuldensunabhängig und würde 29
- im Falle ihrer Anwendbarkeit während des Freistellungszeitraums - sogar einen freigestellten Darlehensnehmer treffen, der sich völlig korrekt verhalten hat. Da das Darlehen üblicherweise in Vierteljahresraten zurückzuzahlen ist und die Vierteljahresrate erst am Ende des dritten Monats fällig wird (vgl. § 11 Abs. 1 DarlehensV), kann es sein, daß ein Darlehensnehmer, dessen Einkommen zu Beginn des dritten Monats durch ein unvorhergesehenes Ereignis unter die Freistellungsgrenze gerät, trotz der Möglichkeit der rückwirkenden Freistellung gemäß § 18 a Abs. 2 Satz 1 BAföG auf seinen sogleich gestellten Freistellungsantrag nicht mehr für die beiden zurückliegenden Monate freigestellt werden kann, weil sein damaliges Einkommen mit dem Einkommen im Antragsmonat nicht übereinstimmt, dieses vielmehr seinerzeit viel höher war.
- Vgl. hierzu im einzelnen das Senatsurteil vom 15. Januar 1998 - 16 A 4788/97 -, zur 30
Veröffentlichung bestimmt.
- Ein solcher Darlehensnehmer, der sich korrekt verhalten hat, würde unter Zugrundelegung 31
der Ansicht der Beklagten mit der Sanktionsmaßnahme des § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG zu rechnen haben.
- Kurios wäre auch die Situation eines Darlehensnehmers, der für eine Zweitausbildung 32
Förderung erhält und daher gemäß § 18 Abs. 3 Satz 4 BAföG freigestellt wird, der aber zuvor mit einer Rückzahlungsrate, aus welchen Gründen auch immer, in Rückstand geraten ist. Unter Zugrundelegung der Rechtsansicht der Beklagten würde ein solcher Darlehensnehmer nicht nur Rückstandszinsen zu erwarten haben, die nach der Darlehensrestschuld berechnet sind, wie sie im Zeitpunkt der Nichtleistung der Rückzahlungsrate bestand. Da die Darlehensrestschuld während der Zweitausbildung ständig ansteigt, würden auch die Rückstandszinsen von Monat zu Monat ständig ansteigen.
- Aus alledem wird für den Senat deutlich, daß die Anwendung der Sanktionsbestimmung des 33
§ 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG während der Freistellung nicht nur wenig Sinn gibt, sondern sinnwidrig ist.
- Dem kann die Beklagte nicht mit Erfolg entgegengehalten, die Erhebung der Zinsen müsse 34
erfolgen, weil anderenfalls die Säumigkeit des Darlehensnehmers sanktionslos bliebe, was wiederum auch nicht sein könne. Selbst wenn der Beklagten zugestanden wird, daß die Situation unbefriedigend ist, wenn säumige Darlehensnehmer während der Zeit der Freistellung keiner irgendwie gearteten Sanktion ausgesetzt sind, so läßt sich gleichwohl aus

der derzeitigen durch Gesetz und Verordnung geregelten Rechtslage die gewünschte Sanktionsregelung nicht herleiten. Der Senat sieht aber durchaus Möglichkeiten, säumige Darlehensnehmer auch während der Freistellung nicht ohne jede Sanktion zu lassen. So wäre es etwa eine denkbare Regelung, wenn während der Freistellung Zinsen in Höhe von 6 % nicht von der Gesamtrestschuld, sondern von Amts wegen von dem rückständigen Darlehensratenbetrag berechnet und angesetzt würden. Eine solche Regelung könnte unschwer vom Gesetz- und Verordnungsgeber getroffen werden. Damit würden auch die aufwendigen Stundungsverfahren, die das Bundesverwaltungsamt in derartigen Fällen zur Zeit durchführt, nicht notwendig sein und anstelle der zur Zeit meist angesetzten Stundungszinsen in etwa gleichhohe Zinsen anfallen.

Aus der Begrenzung der Rückwirkung der Freistellung längstens vier Monate vor dem Antragsmonat in § 18 a Abs. 2 Satz 1 BAföG kann ebenfalls nicht hergeleitet werden, der Gesetzgeber habe das Problem des Anfallens von Rückstandszinsen während des Freistellungszeitraums bewußt in Kauf genommen. Aus § 18 a Abs. 2 Satz 1 BAföG kann, soweit eine rückwirkende Freistellung scheitert, nur hergeleitet werden, daß hinsichtlich der nicht geleisteten Beträge aus der Zeit vor dem Beginn der Freistellung ein Rückstand eingetreten ist und diese Beträge fällig bleiben. Die Frage, ob für diese rückständigen Beträge während des Freistellungszeitraums Rückstandszinsen nach § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG verlangt werden können, ist damit vom Gesetzgeber weder beantwortet worden noch ist ihre Beantwortung damit in einer bestimmten Richtung indiziert oder vorgegeben worden.

35

Die Anwendung des § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG während der Zeit der Freistellung kann auch nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden, der Darlehensnehmer, also auch der Kläger, habe es in der Hand gehabt, durch einen Stundungsantrag die Rechtsfolgen der Verzinsung zu verhindern. Der Senat verkennt nicht, daß das Bundesverwaltungsamt die sinnwidrige Anwendung des § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG während der Zeit der Freistellung durch eine Stundungspraxis abzumildern und in den Griff zu bekommen versucht hat. Diese Verwaltungspraxis der Stundung des Bundesverwaltungsamtes während der Freistellung vermag aber die rechtswidrige Anwendung des § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG während des Freistellungszeitraums nicht dadurch zu einer rechtmäßigen zu machen, daß dem Darlehensnehmer vorgehalten wird, er habe keinen Stundungsantrag gestellt. Die Sanktionswirkung des § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG soll darin bestehen, daß der Darlehensnehmer seinen bisherigen und laufenden Zahlungsverpflichtungen nachkommt, nicht aber wie hier nach Ansicht der Beklagten, daß er gezwungen werden soll, einen Stundungsantrag zu stellen.

36

Es kommt hinzu, daß das Stundungsverfahren bezüglich rückständiger Darlehensraten in den maßgeblichen Bestimmungen nicht klar geregelt worden ist. Im Bundesausbildungsförderungsgesetz selbst findet sich keine diesbezügliche Bestimmung, und nicht einmal die Verwaltungsvorschriften zum Bundesausbildungsförderungsgesetz enthalten irgendeinen Hinweis. Lediglich die Darlehensverordnung besagt in § 7, daß die Stundung von Ansprüchen sich nach den §§ 58, 59 BHO richte. Der Senat hat daher in früheren Entscheidungen zunächst entschieden, daß nicht aus diesen Vorschriften, sondern aus einer dementsprechenden Verwaltungspraxis in Verbindung mit Art. 3 GG sich nur ein Anspruch auf Stundung ergeben könne.

37

Vgl. das Senatsurteil vom 3. Juli 1992 - 16 A 3000/91 -.

38

Der Senat hat sodann für Fälle der Nichtfreistellung trotz Unterschreitens des Existenzminimums die Rechtsansicht geäußert, daß im Falle der Tangierung des Existenzminimums sich ein solcher Stundungsanspruch unter bestimmten Voraussetzungen

39

unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG) ergeben könne.

Vgl. das Senatsurteil vom 13. März 1996 - 16 A 157/96 - aaO. 40

Das Rechtsinstitut der Stundung ist für Ausnahmefälle gedacht. § 59 Abs. 1 BHO sieht die Stundung in Fällen erheblicher Härte vor und dann sogar in der Regel nur gegen Sicherheitsleistung. Zur Vermeidung der Anwendung des § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG während des Freistellungszeitraums eine Stundung in der Regel gegen Sicherheitsleistung ausgesprochen hätte oder sinnvollerweise aussprechen konnte. Angesichts der tatsächlichen Situation der freigestellten Darlehensnehmer erscheint eine solche Vorstellung in den üblichen Fällen als fernliegend. Das wiederum deutet darauf hin, daß das Rechtsinstitut der Stundung ungeeignet ist, die Erhebung von Rückstandszinsen während des Freistellungszeitraums zu rechtfertigen." 41

An dieser Rechtsauffassung hält der Senat fest. 42

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1, 188 Satz 2 VwGO. 43

Der Senat läßt die Revision zu, weil die Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung ist, ob ein freigestellter Darlehensnehmer während der Zeit der Freistellung wegen Nichtzahlung rückständiger Raten mit Zinsen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 BAföG belastet werden kann. 44

45