



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung
Ausschussdrucksache
20(18)52b
01.07.2022

Bundesrechnungshof

1. Juli 2022

Öffentliche Anhörung

des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages

am 6. Juli 2022, 11:15 Uhr bis 12:15 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Thema „Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (28. BAföGÄndG)“

1 Ausgangspunkt

Zentraler Inhalt des 28. BAföGÄndG ist die Schaffung eines Notfallmechanismus für erhebliche Nachfrageeinbrüche auf dem Arbeitsmarkt für ausbildungsbegleitende Erwerbstätigkeiten (Notlage). Dazu soll ein neuer § 59 BAföG als Verordnungsermächtigung in das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) aufgenommen werden. Hiernach kann der Kreis der Förderungsberechtigten nach dem BAföG bei einer Notlage vorübergehend ausgeweitet werden. Auch Personen, die nur anteilig mit BAföG gefördert werden, können Leistungen erhalten. Sie können als Zuschuss und/oder Darlehen gewährt werden.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gegenüber dem Bundesministerium für Bildung und Forschung zum Referentenentwurf Stellung genommen.

2 Verfahren verhindert schnelle Hilfe

Im Fokus des Notfallmechanismus steht eine Notlage. Notlagen gebieten stets ein rasches Handeln und die kurzfristige Gewährung von Hilfeleistungen. Das 28. BAföGÄndG sieht

dagegen ein komplexes Verfahren vor, das geraume Zeit in Anspruch nehmen wird. Bis die Leistungsgrundlage geschaffen ist, bedarf es folgender Schritte:

- Entwicklung einer Notlage hin zu bundesweit erheblichen Nachfrageeinbrüchen bei ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeiten,
- Antrag der Bundesregierung auf Feststellung der Notlage beim Deutschen Bundestag,
- Feststellung der Notlage durch den Deutschen Bundestag,
- Schaffung einer Rechtsverordnung,
- Verkündung der Rechtsverordnung im Bundesgesetzblatt/dem Bundesanzeiger,
- Vorlage der Rechtsverordnung an den Deutschen Bundestag nach deren Verkündung und
- vierwöchige Schwebephase, in der der Deutsche Bundestag die sofortige Aufhebung der bereits verkündeten Rechtsverordnung verlangen kann.

Die anschließende Umsetzung, z. B. durch erforderliche Anpassungen der IT-Fachverfahren sowie die Antragstellung durch die Betroffenen und die Antragsbearbeitung in den Ämtern für Ausbildungsförderung (Ämtern), treten hinzu. Es vergehen Wochen, wenn nicht sogar Monate, bis die Betroffenen erstmals Leistungen erhalten. Die Ausgestaltung des Verfahrens steht damit im Widerspruch zur Problemstellung. Sie läuft dem Sinn und Zweck eines Notfallmechanismus zuwider. Ein „Mechanismus“ muss ohne langwierige vorbereitende Verfahren, quasi automatisch, greifen können. Eine „dauerhaft verlässliche gesetzlich verankerte Nothilfevorsorge“¹, wie sie mit dem 28. BAföGÄndG geschaffen werden soll, ist die nunmehr vorgesehene Regelung nicht. Es handelt sich um eine bloße Verordnungsermächtigung, die zahlreiche weitere Einzelschritte unter Einbindung Dritter, z. B. Software-Anbieter, erfordert, bevor Leistungen ausgezahlt werden können.

Auch nach ihrer Verkündung bietet die Rechtsverordnung noch keine zuverlässige Planungsgrundlage. Der Deutsche Bundestag kann innerhalb von vier Wochen deren Aufhebung oder Änderung verlangen.² Rechtsverordnungen treten aber üblicherweise bereits vierzehn Tage nach ihrer Verkündung in Kraft, wenn nichts anderes bestimmt ist.³

Der Bundesrechnungshof schlägt vor, § 59 BAföG zu überarbeiten. Das Verfahren sollte strenger ausgestaltet werden. Beispielsweise könnten Tatbestände oder Regelbeispiele im Gesetz verankert werden, bei denen auf die gesonderte Feststellung der Notlage durch den Deutschen Bundestag vor Schaffung der Rechtsverordnung verzichtet werden kann.

Ebenso könnten Verfahrensschritte zusammengefasst werden, z. B. Pflicht zur Vorlage der Rechtsverordnung gemeinsam mit dem Antrag auf Feststellung der Notlage. Dies sichert zugleich eine angemessene Beteiligung des Deutschen Bundestages vor der Verkündung der Rechtsverordnung. Von einer Vorlage an den Deutschen Bundestag erst nach der Verkündung sollte in jedem Fall Abstand genommen werden, um die Zeit der Schwebephase einzusparen.

¹ Bundestagsdrucksache 20/2298, S. 2.

² § 59 Absatz 2 Satz 2 BAföG.

³ § 4 Absatz 1 Verkündungs- und Bekanntmachungsgesetz.

3 Fehlende Pflichten der Bundesregierung

Die Notlage wird vom Deutschen Bundestag auf Antrag der Bundesregierung durch Beschluss festgestellt.⁴ Für die Aufhebung der Notlage sieht § 59 BAföG dagegen folgende Fallgestaltungen vor:

- automatische Aufhebung, wenn der Deutsche Bundestag nach drei Monaten nicht erneut auf Antrag der Bundesregierung eine Notlage feststellt⁵ oder
- Aufhebung durch den Deutschen Bundestag selbst⁶.

Eine Antragstellung seitens der Bundesregierung beim Deutschen Bundestag zwecks Aufhebung der Notlage ist derzeit nicht vorgesehen. Die Bundesregierung muss jedoch alle drei Monate die Feststellung des Fortbestehens der Notlage beim Deutschen Bundestag beantragen.⁷ Hierfür muss sie die Lage auf dem Arbeitsmarkt für ausbildungsbegleitende Erwerbstätigkeiten kontinuierlich beobachten. Sie verfügt damit möglicherweise bereits vor Ablauf der Dreimonatsfrist über relevante Erkenntnisse zur Beendigung des Notfallmechanismus. Diese muss sie umgehend einbringen (können), um unnötige Ausgaben durch den Bund zu vermeiden.

In der Verordnungsermächtigung⁸ ist zudem nicht ausdrücklich geregelt, dass die Rechtsverordnung bei späteren Änderungen erneut dem Deutschen Bundestag mitzuteilen ist und er deren Aufhebung oder Änderung verlangen kann. Eine Änderungsverordnung ist beispielsweise bei einem Wechsel der Förderungsart erforderlich.⁹ Eine ausdrückliche Vorlagepflicht würde die Entscheidungshoheit des Deutschen Bundestages auch mit Blick auf die verfügbaren Haushaltsmittel hervorheben.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte in § 59 BAföG zusätzlich eine Antragspflicht der Bundesregierung bei Wegfall der Notlage vorgesehen werden. Im Gegenzug wäre die bisher vorgesehene Selbstverpflichtung des Deutschen Bundestages zur Aufhebung der Notlage¹⁰ anzupassen. Ihm muss, insbesondere bei Anträgen der Bundesregierung, ein Entscheidungsspielraum mit Blick auf die weitere Entwicklung der Notlage verbleiben. Entwicklungen wie bei der Überbrückungshilfe, die im Jahr 2020 für einen Monat ausgesetzt wurde, schaden mehr als dass sie nützen.

Eine Vorlagepflicht für Änderungsverordnungen sollte ebenfalls in § 59 BAföG aufgenommen werden.

⁴ § 59 Absatz 1 Satz 1 BAföG.

⁵ § 59 Absatz 1 Satz 3 BAföG.

⁶ § 59 Absatz 1 Satz 2 BAföG.

⁷ § 59 Absatz 1 Satz 3 BAföG.

⁸ § 59 BAföG.

⁹ Bundestagsdrucksache 20/2298, S. 11.

¹⁰ § 59 Absatz 1 Satz 2 BAföG.

4 Darlehen für Schülerinnen und Schüler kritisch

Sobald der Deutsche Bundestag das Fortbestehen der Notlage in zwei aufeinander folgenden Beschlüssen festgestellt hat, kann Ausbildungsförderung ausschließlich als Darlehen geleistet werden.¹¹ Eine Differenzierung nach der Art der besuchten Ausbildungsstätte oder dem Alter der Geförderten ist nicht vorgesehen. Reguläre Leistungen nach dem BAföG werden dagegen an Schülerinnen und Schüler als Zuschuss ausgereicht.¹²

§ 59 BAföG lässt es damit zu, dass minderjährige sowie gerade volljährige Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender Schulen Hilfen in Form von Darlehen erhalten, wenn die Notlage länger als sechs Monate andauert. Bei anderen „regulären“ Förderungsarten, die als Darlehen gewährt werden, wie z. B. dem Bildungskredit, hat der Adressatenkreis üblicherweise die Wahl, ob er eine Ausbildung auch „um den Preis“ eines Darlehens absolvieren möchte. Im Notfall fehlt oft eine solche Wahlmöglichkeit. Alternative ist dann ggf. nur der Abbruch der Ausbildung. Hier sollte auch der Notfallmechanismus den Grundprinzipien des BAföG treu bleiben: Als bald realisierbare Erwerbschancen im unmittelbaren Anschluss an die Ausbildung sollten Voraussetzung der Darlehensgewährung sein. Bei allgemeinbildenden Schulen ist dies im Regelfall nicht gegeben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, § 59 BAföG so auszugestalten, dass Schülerinnen und Schüler nach sechs Monaten Notlage nicht darauf angewiesen sind, ein Darlehen aufzunehmen.

5 Mehrfachförderungen nach Gesetzentwurf möglich

Bei einer bundesweiten Notlage können Personen BAföG erhalten, die normalerweise vom BAföG-Bezug ausgeschlossen sind.¹³ Es handelt sich dabei laut der Verordnungsermächtigung um solche Auszubildende, deren ausbildungsbegleitende „Erwerbstätigkeit“ in erheblichem Ausmaß beeinträchtigt ist.¹⁴ Im Entwurf des 28. BAföGÄndG finden sich auch die Begriffe „Nebentätigkeiten“ oder „Nebenerwerbstätigkeiten“.¹⁵ Weder aus dem Gesetzestext selbst, noch aus der Gesetzesbegründung geht hervor, was unter „ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeiten“ zu verstehen ist. Dies können nicht nur „Nebentätigkeiten“, sondern auch sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten von erheblichem Umfang sein. Möglicherweise sind damit auch Auszubildende, die die Ausbildung nur in Teilzeit betreiben, förderfähig. Sie können bei Verlust der Tätigkeit im Notfall zugleich einen Anspruch auf andere

¹¹ § 59 Absatz 5 BAföG.

¹² § 17 BAföG.

¹³ Bundestagsdrucksache 20/2298, S. 9.

¹⁴ § 59 Absatz 1 BAföG.

¹⁵ Bundestagsdrucksache 20/2298, S. 1, 2, 8, 9 und 11.

Sozialleistungen haben, z. B. Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende –, dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – oder den Bezug von Kurzarbeitergeld. Reguläres BAföG wird zwar grundsätzlich nur gewährt, wenn die Ausbildung die Arbeitskraft des Auszubildenden voll in Anspruch nimmt.¹⁶ Jedoch findet diese Regelung beim Notfallmechanismus möglicherweise keine Anwendung.¹⁷ Eine Einkommens- und Vermögensprüfung entfällt voraussichtlich ebenfalls.¹⁸ Damit besteht die Gefahr von Mehrfachförderungen sowie „Mitnahmeeffekten“ bei Personen, auf die das BAföG im Fall der Notlage ausgeweitet werden soll. Zwar wird eine Bedürftigkeitsprüfung¹⁹ durch § 59 BAföG nicht ausgeschlossen. Ob die Ämter diese aber bei einer Notlage vornehmen können, erscheint fraglich. Bei der Überbrückungshilfe, die für 15 Monate gewährt wurde, waren bundesweit insgesamt 620 000 Anträge von den 57 zuständigen Ämtern zu bearbeiten. Klare Vorgaben, die bereits eine Antragstellung anderweitig Berechtigter ausschließen, wären wünschenswert.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den Gesetzestext zu präzisieren und z. B. eine Definition „ausbildungsbegleitender Erwerbstätigkeiten“ einzufügen. Hilfen nach § 59 BAföG müssen bei Bezug anderer Leistungen zum Lebensunterhalt klar ausgeschlossen sein.

6 Verfassungsrechtliche Risiken werden in Kauf genommen

Bei der Gewährung von Regelförderung²⁰ ist die besuchte Ausbildungsstätte Anknüpfungspunkt dafür, ob Leistungen ganz oder teilweise als Zuschuss gewährt werden: Studierende erhalten die Leistung je zur Hälfte als Zuschuss und als Darlehen, Schülerinnen und Schüler als Vollzuschuss. Diese Unterscheidung zwischen Studierenden einerseits und Schülerinnen und Schülern andererseits ist sachlich dadurch gerechtfertigt, dass die künftigen Erwerbsaussichten verschieden sind.

Für den Notfall sieht die Verordnungsermächtigung vor, dass nach sechs Monaten die aufgrund der Notlage zusätzlich gewährte Ausbildungsförderung ausschließlich als Darlehen geleistet werden kann.²¹ Hierdurch kommt es zu einem Bruch in der Förderung. Was dort zuvor aus gutem Grund ungleich gehandhabt wurde, wird nunmehr gleichbehandelt. Eine Begründung, die diesen Bruch rechtfertigen könnte, fehlt im 28. BAföGÄndG.

¹⁶ § 2 Absatz 5 Satz 1 BAföG aktuelle Fassung.

¹⁷ § 59 Absatz 3 BAföG i. V. m. § 2 Absatz 5 Satz 1 BAföG in der Fassung des 28. BAföGÄndG.

¹⁸ § 59 Absatz 3 i. V. m. § 11 BAföG.

¹⁹ § 1 BAföG: „Auf individuelle Ausbildungsförderung besteht für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung ein Rechtsanspruch nach Maßgabe dieses Gesetzes, wenn dem Auszubildenden die für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen.“

²⁰ In den ersten sechs Monaten der Notlage. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/2298, S. 9.

²¹ § 59 Absatz 5 Satz 1 BAföG.

Der Bundesrechnungshof zweifelt, ob dies einer verfassungsrechtlichen Überprüfung anhand des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz Stand halten würde.

7 Fazit: Ein Notfallmechanismus, der seinen Namen nicht verdient

Während der Corona-Pandemie brachen zahlreiche ausbildungsbegleitende Nebenerwerbstätigkeiten weg, z. B. im Einzelhandel oder in der Gastronomie. Folglich verloren viele Studierende ihre Nebentätigkeiten und fanden keinen Ersatz. Der Bund ergriff Maßnahmen, um die Notlage der Studierenden zu lindern. Er gewährte Studierenden beispielsweise die Überbrückungshilfe mit bis zu 500 Euro monatlich. Die ersten Überbrückungshilfen sind im Juni 2020 ausgezahlt worden, rund drei Monate nachdem der Lockdown begann. Wie dringend Studierende in der Zwischenzeit auf Hilfen angewiesen waren, zeigt der damalige Ansturm auf die kurzfristig von den Ländern oder Studierendenwerken aus eigenen Mitteln bereitgestellten Notfallhilfen. Sie waren oft binnen kürzester Zeit ausgeschöpft. Als „schnelle“ Nothilfe eignete sich die Überbrückungshilfe des Bundes nicht.

Der Notfallmechanismus des 28. BAföGÄndG wiederholt die Fehler der Vergangenheit. Er verdient derzeit seinen Namen nicht. Er sieht ein mehrstufiges Verfahren vor, das unweigerlich mit gewissen Vorlaufzeiten verbunden ist. Eine schnelle und unbürokratische Hilfe, zumindest in der akuten Anfangsphase einer Notlage, fehlt.

Sollte es bei der vorgesehenen Ausgestaltung bleiben, ist es unabdingbar, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung unverzüglich nach Inkrafttreten des Gesetzes sicherstellt, dass der Notfallmechanismus im Bedarfsfall umgehend greift. Es muss vorbereitende Maßnahmen ergreifen. Dazu gehören beispielsweise

- das Erstellen einer Musterrechtsverordnung,
- das Treffen von Vorkehrungen für eine schnelle, idealerweise sogar vorbereitende, IT-Anpassung der Fachverfahren und ggf. der Kassenverfahren der Länder sowie des automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes sowie des zugehörigen Zahlungsüberwachungsverfahrens,
- das Vorbereiten von Musterantragsformularen und einer Online-Antragstellung,
- das Ermitteln des zusätzlichen Personalbedarfs und der Möglichkeiten zu dessen kurzfristiger Bereitstellung durch die Länder,
- das Ermitteln des erforderlichen Schulungsbedarfs und dessen Sicherung gemeinsam mit den Ländern,
- das Vorbereiten einer gesonderten Erfassung von regulären BAföG-Geförderten und Geförderten nach § 59 BAföG i. V. m. der Rechtsverordnung in der Bundesstatistik, um diese nicht zu verfälschen und eine vermeintliche „Trendwende“ beim BAföG abzubilden,
- das Treffen von Vorkehrungen zur Wahrnehmung der Bundesaufsicht im Notfall.

Andernfalls werden sich die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie wiederholen und zunächst Dritte einspringen müssen, um die Not der Betroffenen zu lindern.

Weitere für die Betroffenen essentielle Fragen löst das 28. BAföGÄndG nicht:

- Was ist bei Notlagen, die nur Teile der Bundesrepublik betreffen?
- Was ist bei Wegfall der ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeit und Bezug des BAföG-Höchstsatzes?

Ob es insoweit bei einer konkreten Notlage zu Nachbesserungen kommt oder wie der hieraus möglicherweise resultierende Hilfebedarf anderweitig gesichert wird, muss die Zeit zeigen.