



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

zu den anstehenden BAföG-Reformen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 - 0001334

Bonn, den 19. Mai 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Ausgangslage	10
2	Verzicht auf das Schriftformerfordernis	11
2.1	BAföG	11
2.1.1	Sachverhalt	11
2.1.2	Würdigung	15
2.1.3	Empfehlung	17
2.1.4	Stellungnahme	18
2.1.5	Abschließende Würdigung	18
2.2	Aufstiegs-BAföG	21
2.2.1	Sachverhalt	21
2.2.2	Würdigung	23
2.2.3	Empfehlung	23
2.2.4	Stellungnahme	23
2.2.5	Abschließende Würdigung	24
3	Auswirkungen im Vollzug und Gesetzesfolgenabschätzung	24
3.1	Verwaltungsaufwand durch fehlende E-Akten	24
3.1.1	Sachverhalt	24
3.1.2	Würdigung	27
3.1.3	Empfehlung	28
3.1.4	Stellungnahme	28
3.1.5	Abschließende Würdigung	28
3.2	Zusammentreffen des 27. BAföGÄndG mit dem HeizkZuschG	28
3.2.1	Sachverhalt	28
3.2.2	Würdigung	30
3.2.3	Empfehlung	31
3.2.4	Stellungnahme	31
3.2.5	Abschließende Würdigung	31
4	Berichterstattung nach § 35 BAföG	32
4.1	Sachverhalt	32

4.2	Würdigung	33
4.3	Empfehlung	33
4.4	Stellungnahme	34
4.5	Abschließende Würdigung	34
5	Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen	34
5.1	Sachverhalt	34
5.2	Würdigung	36
5.3	Empfehlung	37
5.4	Stellungnahme	37
5.5	Abschließende Würdigung	37
6	Fazit	38

Anlage 1: Unterschriftserfordernisse in den BAföG-Formblättern

Anlage 2: Unterschriftserfordernisse in den AFBG-Formblättern

Abkürzungsverzeichnis

A

AFBG *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*

B

BAföG *Bundesausbildungsförderungsgesetz*

BAföGÄndG *Änderungsgesetz zum BAföG*

BAföG-FormblattVwV *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung der Formblätter nach
§ 46 Absatz 3 BAföG*

BAföGVwV *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BAföG*

BGB *Bürgerliches Gesetzbuch*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMI *Bundesministerium des Innern*

D

DSW *Deutsches Studentenwerk*

E

E-Akte *elektronische Akte*

eID *Online-Ausweisfunktion*

H

HeizkZuschG *Heizkostenzuschussgesetz*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

S

SGB I *Erstes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB X *Zehntes Buch Sozialgesetzbuch*

W

WoGG *Wohngeldgesetz*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) plant, das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in mehreren Schritten zu modernisieren. Hierzu hat es zunächst den Gesetzentwurf eines 27. Änderungsgesetzes zum BAföG (27. BAföGÄndG) vorgelegt. Das Kabinett hat ihn am 6. April 2022 beschlossen. Er betrifft in Teilen auch das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG). In diesem Bericht hat der Bundesrechnungshof seine Hinweise zum 27. BAföGÄndG zusammengefasst. Er berücksichtigt auch die Stellungnahme des BMBF.

- 0.1 Das BMBF will bei der digitalen und bei der analogen Beantragung von Leistungen nach dem BAföG und dem AFBG auf die Schriftform verzichten. Elektronische Anträge sollen durch bloßes Anlegen eines Nutzerkontos ohne Authentifizierung möglich sein. Bei den übrigen Anträgen soll eine Namensnennung im Unterschriftenfeld des Formblatts genügen. Die Unterschrift selbst ist nicht mehr erforderlich. Sie dient derzeit, wie die Authentifizierungen und Bestätigungen bei elektronischen Anträgen, unter anderem der Identifizierung der Antragstellenden. Der Bundesrechnungshof sieht durch den Verzicht auf die Schriftform wesentliche Funktionen nicht mehr gewahrt. Hierauf hatten auch Praktiker im Anhörungsverfahren zum 27. BAföGÄndG hingewiesen. Antragstellende sowie sonstige erklärungsspflichtige Personen sind künftig nicht mehr identifizierbar. Die Gefahr missbräuchlicher Antragstellungen, um ungerechtfertigt Leistungen zu erlangen sowie der Abgabe von Erklärungen Dritter ohne deren Wissen ist real. Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Bedenken gegen den Wegfall des Schriftformerfordernisses geäußert. Sollte der Verzicht auf das Schriftformerfordernis umgesetzt werden, müsse das BMBF die dadurch entstehenden Defizite ausgleichen. Es müsse sowohl im BAföG als auch im AFBG für sachgerechte Identifizierungsmöglichkeiten Sorge tragen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass das Schriftformerfordernis im BAföG sowohl für die digitale als auch für die analoge Antragstellung durch ein Textformerfordernis ersetzt werde. Die von ihm gewählte Formulierung „schriftlich“ sei auszulegen. Hiermit sei eine Abgrenzung vom Mündlichen gemeint. Damit würden sich das BAföG und das AFBG in eine Reihe von staatlichen Leistungen einreihen, die durch Formerleichterungen einfacher, unbürokratischer und digital zugänglich gemacht wurden bzw. werden. So könnten andere Sozialleistungen, z. B. Wohngeld, bereits ohne Schriftform oder Schriftformersatz beantragt werden. Es sehe den Verzicht auf das Schriftformerfordernis auch als Voraussetzung für die in den Ländern zu schaffende elektronische Akte (E-Akte).

Das BMBF geht von einem unzutreffenden Sachverhalt aus. Das zunächst im Referentenentwurf vorgesehene Textformerfordernis hat es selbst gestrichen und stattdessen den Wegfall der Schriftform festgelegt. Im Ergebnis ist dies jedoch unerheblich. In beiden Fällen ist keine Unterschrift erforderlich. Der Bundesrechnungshof hat eine Lösung für die sich hieraus ergebenden Folgeprobleme erwartet. Hiermit hat sich das BMBF jedoch nicht auseinandergesetzt und ignoriert sich bereits jetzt abzeichnende

Probleme im Gesetzesvollzug. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es nicht in der Lage oder gewillt war, sich dieser Kritik zu stellen. Das BMBF weist stattdessen darauf hin, dass der Verzicht auf das Schriftformerfordernis Voraussetzung für die zu schaffende E-Akte sei. Dieser Einwand ist irrelevant. Der Bundesrechnungshof hat gerade für diesen Fall Empfehlungen abgegeben. Das BMBF verweist auch auf die Auslegungsbedürftigkeit des Begriffs „schriftlich“. Es bestätigt so die Widersprüchlichkeit des Gesetzentwurfs. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es bedenklich, dass das BMBF ihn in dieser Form vorgelegt hat. Wenn es selbst zum Mittel der Auslegung greifen muss, weiß es offensichtlich um dessen Schwierigkeiten. Es hätte nachbessern müssen. Ein Gesetzentwurf sollte aus sich heraus verständlich und widerspruchsfrei sein.

Das BMBF weist in seiner Stellungnahme auch darauf hin, dass z. B. das Wohngeld, ohne Schriftform oder Schriftformersatz beantragt werden könne. Es übersieht dabei allerdings, dass das Wohngeldgesetz (WoGG) geeignete Vorkehrungen zur Vermeidung von Missbrauch getroffen hat. Das BMBF muss sich das von ihm selbst gewählte Beispiel des Wohngelds zum Vorbild nehmen und im BAföG sowie im AFBG ein vergleichbares Schutzniveau vor Leistungsmissbrauch sicherstellen, wenn es auf die Unterschrift verzichten will.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. (Tz. 2.1 und 2.2)

- 0.2 Das BMBF geht im Gesetzentwurf zum 27. BAföGÄndG davon aus, dass sich der Erfüllungsaufwand der Verwaltung bei den Ländern um 6 Mio. Euro reduzieren wird. Wie es die Ersparnis errechnet hat, hat es nicht offengelegt. Laut dem Nationalen Normenkontrollrat rechnet das BMBF wegen des Wegfalls des Schriftformerfordernisses mit einer Ersparnis von 10 Mio. Euro in den Ländern abzüglich eines Mehraufwands von rund 4 Mio. Euro aufgrund einer Zunahme an Anträgen. Wegen fehlender E-Akten bearbeiten die Ämter für Ausbildungsförderung (Ämter/Amt) die Anträge aber weiter in Papierform. Sie müssen künftig noch mehr elektronisch übermittelte Anträge ausdrucken und bei Anträgen in Papierform oder per E-Mail anstelle von Unterschriften die dann erforderlichen Namensnennungen nachfordern. Das BMBF hat es versäumt, seine Berechnung für die Ersparnis des Erfüllungsaufwands offenzulegen. Es hat auch nicht den vollständigen Geschäftsprozess der digitalen Antragstellung betrachtet und die Situation in den Ämtern, insbesondere das Fehlen der E-Akten, außer Acht gelassen. Der Bundesrechnungshof geht deshalb nicht davon aus, dass sich der Verwaltungsaufwand in den Ländern reduzieren wird. Er wird gleichbleiben oder sogar steigen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, künftig den Erfüllungsaufwand unter Betrachtung aller Faktoren zu bestimmen und in Gesetzesentwürfen offenzulegen. Ansonsten würde es dem Gesetzgeber wichtige Informationen vorenthalten.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme nur darauf hingewiesen, dass der Verzicht auf das Schriftformerfordernis dazu diene, mehr Akzeptanz für das digitale Antragsverfahren zu schaffen. Dies sei Voraussetzung für die E-Akten, die die Länder einführen müssen. Auf die unzutreffende Darstellung des Erfüllungsaufwands geht es nicht ein.

Das BMBF ignoriert die Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof kann der Argumentation im Übrigen nicht folgen. Die Länder sind zwar für die Einführung der E-Akten verantwortlich, jedoch ist der Verzicht auf das Schriftformerfordernis keine Voraussetzung hierfür. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMBF sich nicht in der Lage sah, auf seine Kritik Maßgebliches zu erwidern oder hierzu nicht gewillt war. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMBF künftig den reellen Erfüllungsaufwand in den Ländern vollumfänglich erfassen und seine Berechnung im Gesetzentwurf offenlegen muss. Nur so kann der Gesetzgeber die Folgen zuverlässig abschätzen. (Tz. 3.1)

- 0.3 Die Zahl der zu erwartenden Mehranträge im BAföG und im AFBG infolge des 27. BAföGÄndG ist unbekannt. Zusätzlich sind 115 000 laufende Vollzeitförderfälle im AFBG erneut zu bearbeiten. Parallel zum 27. BAföGÄndG wird das Heizkostenzuschussgesetz (HeizkZuschG) in Kraft treten. In der Folge sind von Amts wegen voraussichtlich 445 000 Bewilligungen für Bezieher von BAföG und AFBG zu fertigen. Zuvor ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob Wohngeld bezogen wurde. Je nach den noch zu erlassenden Rechtsverordnungen der Länder werden für das BAföG und/oder das AFBG zuständige Ämter auch für das HeizkZuschG zuständig sein. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr einer Überlastung der Ämter mit entsprechend deutlich verlängerten Bearbeitungszeiten. Er hat dem BMBF unter anderem empfohlen, die Bundesaufsicht über das BAföG, das AFBG und ggf. das HeizkZuschG verstärkt wahrzunehmen.

Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die Länder die Zuständigkeit für das HeizkZuschG festlegen werden. Es handle sich hierbei um keine Leistung nach dem AFBG oder dem BAföG. Das BMBF hat jedoch zugesagt die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu befolgen. Es werde auf eine angemessene Aufgabenerledigung in den Ämtern hinwirken.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Zusage des BMBF zur Kenntnis. Er erwartet, dass das BMBF hierzu seine Bundesaufsicht verstärkt wahrnehmen wird. (Tz. 3.2)

- 0.4 In dieser Legislaturperiode sind weitere Modernisierungsschritte für das BAföG geplant. Nach § 35 BAföG sind die Bedarfssätze, Freibeträge sowie die Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2 BAföG alle zwei Jahre zu überprüfen. Die Bundesregierung hat hierüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu berichten. Der nächste Bericht ist im Jahr 2023 über den Zeitraum 2021 und 2022 zu erstatten. Er umfasst nur wenige Monate, in denen die Maßnahmen des 27. BAföGÄndG greifen. Angesichts der derzeitigen Inflationsrate sowie den stark gestiegenen Heizkosten hält der Bundesrechnungshof eine kurzfristige Überprüfung der Wirkungen des 27. BAföGÄndG für erforderlich. Nur so können aktuelle Entwicklungen noch in dieser Legislaturperiode in die weiteren Reformen einfließen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen zu prüfen, ob der kommende Berichtszeitraum auf ein Jahr (2023) verkürzt werden muss.

Das BMBF lehnt eine Verkürzung des Berichtszeitraums ab. Es bezieht sich dazu in seiner Stellungnahme auf den nächsten Berichtszeitraum, der die Jahre 2021 und 2022 umfasst. Das Jahr 2022 würde die ersten Auswirkungen des 27. BAföGÄndG erfassen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse könnten bei einer späteren BAföG-Novelle berücksichtigt werden. Eine Verkürzung dieses Berichtszeitraums würde dazu führen, dass erste Auswirkungen des 27. BAföGÄndG gerade nicht erfasst wären. Dies sei nicht zielführend.

Der Einwand des BMBF ist irrelevant. Es hat sich mit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht auseinandergesetzt: Nicht der Berichtszeitraum des nächsten, sondern des darauffolgenden Berichts sollte verkürzt werden. Dieser umfasst regulär die Jahre 2023 und 2024 und wird erst im Jahr 2025 veröffentlicht werden. Durch eine Verkürzung des Berichtszeitraums auf das Jahr 2023 könnte das BMBF den Bericht bereits im Jahr 2024 veröffentlichen und die hieraus gewonnenen Erkenntnisse bei seinen weiteren Reformen in dieser Legislaturperiode berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb seine Empfehlung aufrecht. (Tz. 4)

- 0.5 Nach dem 27. BAföGÄndG werden die Bedarfssätze und Freibeträge, sowie die Altersgrenze angehoben. Eine Evaluation dieser Maßnahmen sieht das BMBF wie bereits beim letzten ÄndG nicht vor. Jedoch haben die dortigen Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg geführt. Die Anzahl der Geförderten ist immer weiter gesunken. Im aktuellen Koalitionsvertrag sind weitere BAföG-Reformen vorgesehen. Im Jahr 2023 sollen zwei Berichte über die Situation der Studierenden in Deutschland veröffentlicht werden (Bericht nach § 35 BAföG sowie 22. Sozialerhebung „Die Studierendenbefragung in Deutschland“ [22. Sozialerhebung]). Ob alle Maßnahmen des 27. BAföGÄndG erfolgreich sein werden, kann das BMBF wegen der fehlenden Evaluation nicht beurteilen. Es sollte nicht weiter planlos verfahren, sondern seine vorgesehenen Maßnahmen evaluieren (lassen). So könnte es bei weiteren Reformen Fehleinschätzungen korrigieren oder vermeiden. Es sollte auch die beiden Berichte abwarten und dann auf dieser Grundlage weitere Maßnahmen ergreifen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, vor weiteren BAföG-Reformen die Maßnahmen des 27. BAföGÄndG zu evaluieren und die beiden Berichte dort einzubeziehen.

Das BMBF geht in seiner Stellungnahme nicht auf die Empfehlungen ein. Es hat nur darauf hingewiesen, dass Erkenntnisse aus dem nächsten Bericht nach § 35 BAföG für eine spätere BAföG-Novelle genutzt werden können.

Das BMBF ignoriert die Empfehlungen. Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass das BMBF von einer Evaluation des 27. BAföGÄndG absehen wird. Ob das BMBF den Bericht zur 22. Sozialerhebung bei weiteren Reformen berücksichtigen wird, ist nach der Stellungnahme ebenso offen wie die Berücksichtigung des Berichts nach § 35 BAföG. Ihre Bedeutung verkennt das BMBF. So will der Wissenschaftsrat sich erst nach Vorliegen des Berichts zur 22. Sozialerhebung zur Studienfinanzierung äußern und ggf. weitere Instrumente nutzen. Das BMBF sollte sich den Wissenschaftsrat als Vorbild nehmen. Es sollte, wie vom Bundesrechnungshof empfohlen,

die Berichte bei weiteren Reformschritten berücksichtigen. Andernfalls erhält es keine neuen Erkenntnisse für Wege zu der von ihm angestrebten Trendwende beim BAföG. Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. (Tz. 5)

- 0.6 Die vom BMBF mit den Reformen beabsichtigte Trendwende beim BAföG kann ohne gründliche Vorbereitung nicht gelingen. An deren Vorliegen zweifelt der Bundesrechnungshof jedoch. Der Verzicht auf das Schriftformerfordernis im 27. BAföGÄndG ist in seinen Wirkungen nicht zu Ende gedacht, der Vollzugaufwand unzutreffend dargestellt worden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die weiteren Modernisierungsschritte dieser Legislaturperiode gründlich(er) vorbereitet werden. Sie müssen der Lebenswirklichkeit der (potenziell) Leistungsberechtigten Rechnung tragen. Nur so können mehr Auszubildende für das BAföG und damit eine qualifizierte Ausbildung gewonnen werden. Nur so stehen sie nach einem zügigen Ausbildungsverlauf alsbald als Fachkräfte dem Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Die Stellungnahme des BMBF belegt in der Gesamtschau deutlich, dass es trotz der drängenden Erfordernisse des Arbeitsmarktes offensichtlich nicht für Neuerungen und Verbesserungsvorschläge aufgeschlossen ist. Ob allein mit den von ihm gewählten Mitteln die weiteren Reformschritte, die sich der Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode zum Ziel gesetzt hat, gelingen werden, ist offen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt dies angesichts der Ausgangslage weiterhin. Er erkennt nicht, wie sie das BAföG zu neuem – altem – Erfolg führen sollen. Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest und erwartet, dass das BMBF sie umsetzt. (Tz. 6)

1 Ausgangslage

Nach dem BAföG haben Auszubildende einen Rechtsanspruch auf Förderung, wenn ihnen die erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen.¹ Gefördert werden Schülerinnen und Schüler sowie Studierende.² Zuständiges Ressort ist das BMBF. Der Bund finanziert die Leistungsausgaben zu 100 %.³ Die Verwaltungskosten tragen die Länder. Sie führen das BAföG in Bundesauftragsverwaltung aus. Ämter sind bei den Studierendenwerken, den Hochschulen oder den Kommunen eingerichtet. Sie bearbeiten die Anträge und entscheiden über die Leistungen. Die Bundesaufsicht über den Vollzug des BAföG hat das BMBF.

Im BAföG ist in den letzten zehn Jahren ein steter Rückgang der Gefördertenzahlen zu beobachten. Das BMBF versucht seit längerem, es attraktiver zu machen. Bei den vergangenen Änderungsgesetzen lag der Fokus insbesondere auf einer Erhöhung der Bedarfssätze und der Freibeträge. Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht eine grundlegende Reform des BAföGs vor. Die Bundesministerin für Bildung und Forschung hat hierzu in einer Pressemitteilung erklärt, dass das BAföG „so schnell wie möglich einen Schub“ erhalten solle. Es solle „attraktiver, moderner und flexibler“ werden. Erste wichtige Schritte sollten bereits zum Wintersemester 2022/23 umgesetzt werden.⁴ Das BMBF hat in der Folge den **Referentenentwurf** des 27. BAföGÄndG vorgelegt. Er ist mehrfach geändert worden.⁵ Die Kabinettsvorlage datiert vom 28. März 2022. Das Bundeskabinett hat sie am 6. April 2022 beschlossen.⁶ Mit Blick hierauf sowie auf mögliche künftige Modernisierungsschritte gibt der Bundesrechnungshof unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMBF vom 2. Mai 2022 die nachstehenden Hinweise.

¹ § 1 BAföG.

² § 2 Absatz 1 Satz 1 BAföG.

³ § 56 Absatz 1 Satz 1 BAföG.

⁴ Pressemitteilung 244/2021 vom 22. Dezember 2021, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shared-docs/pressemitteilungen/de/2021/12/221221-Bafoeg.html>.

⁵ Erstfassung 17. Februar 2022, weitere Fassungen vom 3. März 2022, 22. März 2022 und 25. März 2022.

⁶ Vgl. auch Bundestagsdrucksache 20/1631.

2 Verzicht auf das Schriftformerfordernis

2.1 BAföG

2.1.1 Sachverhalt

Ausgangslage

Das BAföG ist ein besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs.⁷ Sozialverwaltungsverfahren sind nicht an bestimmte Formen gebunden, soweit hierfür keine Rechtsvorschriften bestehen.⁸

Im BAföG ist derzeit für die Antragstellung die **Schriftform** angeordnet. Über die Leistungen wird auf schriftlichen Antrag entschieden.⁹ Ein wirksamer Antrag liegt erst dann vor, wenn dieser von der antragstellenden Person oder deren gesetzlichem Vertreter **eigenhändig durch Namensunterschrift unterzeichnet**, beim Amt eingegangen ist. Hierfür genügt auch der Eingang durch Tele- oder Computerfax, E-Mail mit eingescanntem Dokument oder als Kopie. Das unterschriebene Originaldokument muss nicht nachgereicht werden.¹⁰

Eine Antragstellung ist bundesweit auch elektronisch über den Antragsassistenten „BAföG Digital“ möglich. „BAföG Digital“ ermöglicht sowohl eine volldigitale Antragstellung mittels Online-Ausweisfunktion (eID) als auch eine teildigitale Antragstellung mit Nutzernamen und Passwort. Bei der Authentifizierung mittels eID werden die Daten und Dokumente über das Internet übermittelt; der Antrag muss nicht ausgedruckt werden. Bei Anmeldung mit Nutzernamen und Passwort muss der ausgedruckte und unterschriebene Antrag derzeit per Upload oder per Post an das Amt gesandt werden.¹¹

Die zur Feststellung des BAföG-Anspruchs erforderlichen Tatsachen sind – alternativ – auf **Formblättern** anzugeben, die die Bundesregierung – mit Zustimmung des Bundesrates – in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung der Formblätter nach § 46 Absatz 3 BAföG (BAföG-FormblattVwV) vorgesehen hat.¹² Sie sind im Internet abrufbar oder in Papierform bei den Ämtern erhältlich. In den Formblättern werden von verschiedenen Personen/Stellen Unterschriften verlangt. Die Einzelheiten ergeben sich aus der Anlage 1.

⁷ § 68 Nummer 1 Erstes Buch Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil (SGB I).

⁸ § 9 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X).

⁹ § 46 Absatz 1 Satz 1 BAföG.

¹⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BAföG (BAföGVwV) Nummer 46.1.1a. abrufbar unter http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_15101991_42511VwV17.htm.

¹¹ https://www.xn--bafg-7qa.de/bafoeg/de/antrag-stellen/elektronische-antragstellung/elektronische-antragstellung_node.html;jsessionid=456D3AB552001007CA8E697E1A11046A.live092.

¹² § 46 Absatz 4 BAföG.

Von den Antragstellenden und ihren Angehörigen werden in den Formblättern Angaben über ihre persönlichen und sachlichen Verhältnisse erhoben, also **personenbezogene Daten**. Das Amt ist nach §§ 67a und 67b Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X) berechtigt, solche Sozialdaten zu erheben und zu verarbeiten, um den Anspruch feststellen, berechnen und die Leistung auszahlen zu können. Als Verantwortlicher muss es nachweisen können, dass die betroffene Person in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten eingewilligt hat.¹³ Die Einwilligung soll schriftlich oder elektronisch geschehen.¹⁴ Im Formblatt 01 heißt es dazu beispielsweise „Die Hinweise zum Datenschutz sind beim Amt für Ausbildungsförderung erhältlich oder unter <https://www.bafög.de/hinweis> einzusehen. Ich bestätige, dass ich diese Hinweise zur Kenntnis genommen habe.“ Die Bestätigung geschieht mittels Unterschrift. Vergleichbare Bestätigungen werden auch in weiteren Formblättern von den dort Erklärenden, etwa den Angehörigen der Antragstellenden, gefordert.

Am Ende der Formblätter müssen die Antragstellenden/Erklärenden derzeit mittels Unterschrift auch bestätigen, dass sie die dortigen (weiteren) Hinweise zur Kenntnis genommen haben. Ihren Namen müssen sie auch zu Beginn des Antrags nennen. Hierfür gibt es beispielsweise das Feld „Angaben zur Person“.

Anordnung und Bedeutung der Schriftform

Anders als im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB)¹⁵ ist im Sozialgesetzbuch die Schriftform nicht allgemein gesetzlich definiert. Die Schriftform kann beispielsweise durch die Verwendung der **Begriffe** „schriftlich“, „schriftliche Form“, „Schriftform“, „Unterschrift“, „unterzeichnet“ oder „zur Niederschrift“ angeordnet werden.¹⁶ Eine solche Schriftform verfolgt unter anderem diese **Zwecke**:¹⁷

- **Identifizierungsfunktion:** Der Aussteller und ggf. der Adressat einer Erklärung sollen erkennbar sein. Die Unterschrift zeigt wer Aussteller der Erklärung ist. Die Echtheit der Unterschrift kann im Zweifelsfall überprüft werden.
- **Echtheitsfunktion:** Die Unterschrift gewährleistet auch, dass die Erklärung tatsächlich vom Aussteller stammt und dass dies nachträglich verbindlich festgestellt werden kann.
- **Beweisfunktion:** Die Unterschrift beweist in Zweifelsfällen, dass die Erklärung von dem Aussteller abgegeben wurde. Sie bezeugt auch den Erklärungsinhalt.

¹³ Artikel 7 Absatz 1 Datenschutz-Grundverordnung.

¹⁴ § 67b Absatz 2 Satz 1 SGB X.

¹⁵ Vgl. § 126 BGB.

¹⁶ Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes vom Juli 2016, S. 4, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bericht-schriftformerfordernisse.html>.

¹⁷ Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes vom Juli 2016, S. 5, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bericht-schriftformerfordernisse.html>.

- **Warnfunktion:** Mit der Ausführung der Unterschrift soll der Unterzeichner sich die Tragweite seines Handelns bewusst machen. Sie soll ihn vor übereilten Handlungen schützen.

Damit sollen u. a. Betrugsversuche, wie es sie immer wieder im BAföG gibt, erschwert werden.

Neufassung des § 46 Absatz 1 BAföG

Im Gesetzentwurf des 27. BAföGÄndG ist vorgesehen auf das bisherige **Schriftformerfordernis** zu **verzichten**.¹⁸ § 46 Absatz 1 BAföG soll wie folgt gefasst werden: „Über die Leistung von Ausbildungsförderung wird auf schriftlichen oder elektronischen Antrag entschieden.“¹⁹ In den ersten beiden Referentenentwürfen sollte dagegen das Schriftformerfordernis auf ein Textformerfordernis reduziert werden, vergleichbar § 126b BGB.

Mit dem Verzicht auf das Schriftformerfordernis sollen künftig sowohl **analoge** wie **digitale** Antragstellungen erleichtert werden. Eine digitale Antragstellung soll künftig über „BAföG Digital“ ohne Originalunterschrift oder schriftformersetzende Authentisierungsverfahren wirksam sein. Ebenso soll auch über eine E-Mail, der ein handschriftlich oder elektronisch ausgefüllter BAföG-Antrag, z. B. als pdf- oder als jpeg-Dokument, beigelegt wird, eine Antragstellung möglich sein.²⁰

Nachdem für die Antragstellung weiterhin die **BAföG-Formblätter** zu verwenden seien, werde – laut dem Gesetzentwurf – der Beweissicherungsfunktion im Antragsverfahren hinreichend Rechnung getragen. Gleiches gelte für die Warnfunktion. Sie mache den Antragstellenden bewusst, dass sie im Begriff seien, eine rechtsverbindliche Erklärung abzugeben, die wahrheitsgemäß sein müsse und widrigenfalls bußgeld- oder unter Umständen auch strafbewehrt sei.²¹ Hinweise auf eine Anpassung der Formblätter enthält der Gesetzentwurf nicht.

Grund für diese Änderung ist, laut der Gesetzesbegründung, dass mit „BAföG Digital“ die Antragstellung im BAföG komplett elektronisch vorgenommen werden könne. Allerdings würde nur eine geringe Zahl an Anträgen vollständig digital (also ohne Medienbruch mittels einer qualifizierten elektronischen Signatur) gestellt. In den restlichen Fällen würden zwar die Daten digital übertragen, die Antragstellung müsse aber weiterhin durch Übermittlung des ausgedruckten und im Original unterschriebenen Antrags an das jeweilige Amt geschehen. Nur so werde dem derzeit gesetzlich vorgesehenen Schriftformerfordernis genügt. Viele Antragstellende versäumten es aber, den eigenhändig unterschriebenen Antrag im Original einzureichen. Die Ämter müssten zunehmend die Unterschriften bei den Antragstellenden nachfordern.²² Künftig könne dagegen mit „BAföG Digital“ unmittelbar mit dem Anlegen eines einfachen Nutzerkontos (Servicekontos) zugleich ein digitaler Antrag auf Förderung nach dem BAföG wirksam gestellt werden. Durch die den Antragstellenden dabei unverzichtbar

¹⁸ Bundestagsdrucksache 20/1631, B. Lösung, S.3.

¹⁹ Bundestagsdrucksache 20/1631, Artikel 1 Nummer 20, S. 11.

²⁰ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 20, S. 30.

²¹ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 20, S. 30.

²² Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 20, S. 30.

abgeforderten elektronischen Bestätigungen werde zugleich sichergestellt, dass diese die Erklärungen im Rahmen der Antragstellung zur Kenntnis genommen hätten. Das Ausdrucken und Unterschreiben des Antrags entfalle künftig bei Nutzung von „BAföG Digital“. Der Vollzug in den Ämtern werde erleichtert, weil sich das Nachfordern von Unterschriften bei elektronisch eingereichten Anträgen erübrige. Über „BAföG Digital“ könnten künftig alle Erklärungen ohne eID-Funktion eingereicht werden.²³

Beim Ausfüllen der Formblätter außerhalb von „BAföG Digital“ und Einsendung per Post oder E-Mail genüge es dann, wenn durch (digitale oder handschriftliche) Namensnennung im Unterschriftenfeld am Ende des Dokuments deutlich gemacht werde, wer der Inhaber der Erklärung sei. Ein Fehlen der Namensnennung wirke sich nicht nachteilig auf den Beginn der Leistungsauszahlung aus, die Namensnennung sei aber nachzuholen.²⁴

Anträge bedürfen damit künftig, gleich in welcher Form sie gestellt werden, nicht mehr der Schriftform. Die Unterschrift entfällt. Dies betrifft

- vollständig elektronisch gestellte Anträge,
- elektronisch erstellte und ausgedruckte oder handschriftlich ausgefüllte (Papier-) Anträge, die sodann
 - mittels E-Mail, Fax oder postalisch als Ausdruck dem Amt übersandt oder
 - persönlich beim Amt abgegeben werden.

Reaktionen Dritter

Zum ursprünglich im Referentenentwurf vorgesehenen Textformerfordernis haben die **Länder** das BMBF darauf hingewiesen, dass der Verzicht auf die Unterschrift beim Antrag Nachweisprobleme und Haftungsfragen verursache.

Der **Deutsche Landkreistag** hat erklärt, dass es fraglich sei, ob der Verzicht auf das Schriftformerfordernis den Verwaltungsaufwand reduziere. Der Aufwand, Unterschriften von Antragstellenden nachzufordern, bestehe zwar, allerdings sei er händelbar. Die Annahme, dass mit dem Verzicht auf das Schriftformerfordernis beim Antrag auch das Verwaltungsverfahren einfacher und digitaler werde, sei falsch. Fraglich sei auch, bei welchen Formblättern überhaupt auf das Schriftformerfordernis verzichtet werden könne.²⁵

Das **Deutsche Studentenwerk** (DSW) hat darauf hingewiesen, dass mit den Unterschriften unter den BAföG-Formblättern Belehrungen über Rechtsfolgen verbunden seien.²⁶ Im Entwurf zum 27. BAföGÄndG werde nicht klargestellt, wie sich der Wegfall der Unterschriften in

²³ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 20, S. 30f.

²⁴ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 20, S. 31.

²⁵ Stellungnahme vom 23. März 2022, S. 2, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/finanzierung-bafoeg-andere/bafoeg/das-bafoeg-eroeffnet-bildungschancen.html>.

²⁶ Stellungnahme vom 23. März 2022, S. 20, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/finanzierung-bafoeg-andere/bafoeg/das-bafoeg-eroeffnet-bildungschancen.html>.

der Praxis auswirke. Es fehle auch an Erläuterungen, ob nicht BAföG-Anträge für andere Personen fingiert werden könnten, mit dem Zweck, Zahlungen auf eigene Konten zu erreichen. Ungeklärt sei auch, wer die Verantwortung bei vorsätzlich oder fahrlässig falschen sowie unvollständigen Angaben trage, wenn nicht klar erkennbar sei, von wem die Angaben tatsächlich herrühren. Dies betreffe Erklärungen der Ehegatten, Lebenspartner/innen oder Eltern.²⁷ Der Wegfall der Unterschrift allein erfülle keineswegs die hohen Erwartungen an einen Bürokratieabbau sowie eine grundlegende Verwaltungsvereinfachung.²⁸

Der **Nationale Normenkontrollrat** (Normenkontrollrat) hat den „... Wegfall des Schriftformerfordernisses ... begrüßt. Wie sehr die Nutzungsquote steigen kann, zeigt die Senkung der Authentifizierungsschwelle bei der Online-Kfz-Anmeldung, die in Bayern wegen der Corona-Lage vorübergehend ermöglicht wurde.“²⁹

2.1.2 Würdigung

Wesentliche Funktionen nicht mehr gesichert

Der Bund finanziert die Leistungen nach dem BAföG vollständig. Voraussetzung der Leistungsgewährung ist, dass Antragstellende tatsächlich eine Ausbildung betreiben oder sie aufnehmen wollen. Um eine missbräuchliche Antragstellung zu vermeiden, müssen sie daher sicher identifiziert werden können. Nur so lässt sich ein Schaden zu Lasten des Bundes vermeiden.³⁰ Die **Schriftform** dient diesem Zweck und erfüllt die **Identifizierungs-, Echtheits- und Beweisfunktion**. Eine bloße Namensnennung kann diese Funktionen nicht übernehmen. Sie ist aber künftig nach der Gesetzesbegründung ausreichend. In diesem Fall müssen Antragstellende/Erklärende nur ihren Namen angeben. Sie müssen sich aber nicht in (weitgehend) unverwechselbarer Weise hierzu bekennen.³¹ Andernfalls würde es sich weiterhin um die für die Schriftform typische Unterschrift handeln.

Bislang bezeugt die elektronische Signatur die Identität der Antragstellenden; eine Unterschrift hat individuelle überprüfbare Merkmale aus denen im Zweifelsfall auf die Identität geschlossen werden kann. Hieran fehlt es, wenn das bloße Anlegen eines Nutzerkontos, ohne Identitätskontrolle für eine elektronische Antragstellung genügt. Ebenso fehlt es hieran bei einem maschinellen Ausfüllen des Antrags am PC, incl. Namenseintrag im Unterschriftenfeld. Gleiches gilt, wenn eine Namensnennung handschriftlich in Blockbuchstaben

²⁷ Stellungnahme vom 23. März 2022, S. 22, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/finanzierung-bafoeg-andere/bafoeg/das-bafoeg-eroeffnet-bildungschancen.html>.

²⁸ Stellungnahme vom 23. März 2022, S. 23, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/finanzierung-bafoeg-andere/bafoeg/das-bafoeg-eroeffnet-bildungschancen.html>.

²⁹ Stellungnahme vom 15. März 2022, S. 7, Anlage 2 zur Bundestagsdrucksache 20/1631, S. 34ff.

³⁰ Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes vom Juli 2016, S. 23, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bericht-schriftformerfordernisse.html>.

³¹ So zum Textformerfordernis in § 126b BGB Einsele, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2021, § 126b, Rdnr. 9, abrufbar über beck-online.

vorgenommen wird. Täuschungen werden in der Folge erleichtert. Es besteht die Gefahr, dass Antragstellende beizufügende Formblätter ohne Wissen ihrer dort erklärungspflichtigen Angehörigen ausfüllen. Auch Betrugsversuche, um ungerechtfertigt Leistungen zu beziehen, werden so begünstigt. Hierauf hat das DSW zu Recht hingewiesen.

Die **Warnfunktion** soll die Erklärenden vor übereilten Handlungen schützen und die Ernsthaftigkeit ihrer Erklärung sicherstellen. Es soll sich nicht um einen bloßen Entwurf handeln. Werden Antragstellenden im Antragsprozess zwingend elektronische Bestätigungen abgefordert und sind diese dauerhaft in der IT dokumentiert, so kann dies als Warnung genügen. Ohne diese Bestätigungen fehlt es hieran. Folge sind ebenfalls Beweisprobleme.

Das **BMBF** sieht dagegen die **Beweis-** und die **Warnfunktion** auch nach dem Verzicht auf die Schriftform gewahrt. Zur Begründung verweist es auf die **Formblätter**, die weiterhin zu verwenden seien. Hierbei handelt es sich aber um einen **Zirkelschluss**. Die aktuellen Formblätter enthalten, wie in der Anlage 1 aufgezeigt, umfangreiche Unterschriftserfordernisse. Gerade sie sichern die Beweis- und die Warnfunktion. Sie sind weiterhin zu verwenden. Eine Anpassung an die neue Rechtslage ist scheinbar nicht geplant. Die bloße Namensnennung im Unterschriftenfeld, wie im Gesetzentwurf gefordert, kann aber aus den vorstehenden Gründen die Unterschrift nicht ersetzen. Der Gesetzentwurf selbst geht auch nicht darauf ein, worin sich die Namensnennung von der Unterschrift unterscheiden soll. Der Bundesrechnungshof sieht dies als bloßen Begriffswechsel. Auch auf die weiteren Funktionen der Schriftform geht er nicht ein. Offen ist damit, wie diese künftig sichergestellt werden sollen. Die Gesetzesbegründung ist weder nachvollziehbar noch aussagekräftig.

Der Gesetzentwurf begründet den Verzicht auf die Schriftform bei der Antragstellung im BaföG mit einer **Verwaltungsvereinfachung**. Die Ämter sollen bei nicht unterschriebenen Anträgen die Unterschrift nicht mehr nachfordern müssen. Angesichts der zentralen Funktionen der Schriftform ist dies allerdings kein hinreichend gewichtiger Grund. Ein Verzicht kommt nur dann in Betracht, wenn es weniger auf den Beweiswert der Form als vielmehr auf die mit einer schriftlichen Niederlegung verbundenen Dokumentations- und Informationswirkungen ankommt.³² Dies ist im BaföG jedoch auszuschließen. Es gewährt soziale Geldleistungen an eine definierte Zielgruppe. Um Missbrauch zu verhindern, müssen die beteiligten Personen, soweit sie Anträge stellen oder Erklärungen abgeben – auch nachträglich – sicher identifiziert und ggf. in Regress genommen werden können. Wesentliche Funktionen, die bisher die Schriftform ausgefüllt hat, sind künftig nicht mehr gesichert.

Der Deutsche Landkreistag sowie das DSW als Stimmen der mit dem unmittelbaren Vollzug betrauten Stellen haben zu Recht auf die offenen Fragen und Risiken eines Absehens vom Schriftformerfordernis hingewiesen. Selbst die mit dem Vollzug betrauten Länder als mittelbare Nutznießer der Gesetzesänderung befürchten Nachweisprobleme und Haftungsfragen. Das Ignorieren dieser Hinweise aus der Praxis ist nicht nachvollziehbar.

³² Vgl. Dörner, in: Schulze, Bürgerliches Gesetzbuch, 11. Auflage 2021, § 126b, Rdnr. 1, abrufbar über beck-online.

Der Wegfall des Schriftformerfordernisses kann, worauf der Normenkontrollrat hingewiesen hat, zu mehr elektronischen Antragstellungen führen. Dem stehen jedoch erhebliche Risiken mit Blick auf Identifizierungs- und Nachweispflichten gegenüber. Der vom Normenkontrollrat angeführte Beispielsfall der Anmeldung eines Kraftfahrzeugs belegt dies eindrücklich. Dort ist nur die Authentifizierungsschwelle bei elektronischen Antragstellungen gesenkt worden und das nur vorübergehend. Vorliegend sind aber alle Arten von Antragstellungen, digital wie analog, betroffen. Überdies sind bei der Anmeldung eines Kraftfahrzeugs durch den Bürger Gebühren zu entrichten und in der Folge wird die Kraftfahrzeugsteuer fällig. Das Betrugsinteresse entfällt. Beim BAföG geht es hingegen um das Beantragen einer Sozialleistung. **Dort sind nach dem Gesetzentwurf künftig auch Ausdrücke oder handschriftlich ausgefüllte Anträge nicht mehr zu unterschreiben.**

Der Bundesrechnungshof sieht den Verzicht auf das Schriftformerfordernis in der vorliegenden Form daher kritisch. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob damit tatsächlich eine Verwaltungsvereinfachung zu erreichen ist, die auch nur annähernd die mit dem Verzicht auf die Schriftform verbundenen Nachteile und Risiken aufwiegt. Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch das Befassen mit Missbrauchsfällen zusätzlicher Aufwand in den Ämtern anfällt.

Von der Schriftform kann nur dann sachgerecht abgesehen werden, wenn deren Funktionen anderweitig sicherstellt werden. Eine eindeutige Identifizierung der Antragstellenden sowie der weiteren Erklärenden muss weiterhin gewährleistet sein. Erklärungen müssen nachweislich von der Person stammen deren Name auf dem Formblatt als Antragstellende/r oder Erklärende/r genannt wird. Dies ist umso wichtiger, als es immer wieder zu Betrugsversuchen im BAföG kommt. Leistungen nach dem BAföG sollen die tatsächlich Berechtigten erreichen und nicht ungerechtfertigt gewährt werden.

Datenschutzrechtliche Risiken

Das Amt muss als Verantwortlicher im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung nachweisen können, dass die betroffene Person in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten eingewilligt hat. Derzeit geschieht dies mittels Unterschrift in den Formblättern. Künftig werden an die Form der Namensnennung im Unterschriftenfeld keine Anforderungen mehr gestellt. Sie kann damit beispielsweise auch durch Blockbuchstaben oder maschinell wirksam vorgenommen werden. Individuelle Merkmale fehlen. Der Bundesrechnungshof sieht hier auf Seiten der für die Sozialdaten Verantwortlichen Risiken. Der Nachweis, dass die betroffene Person in die Verarbeitung ihrer Daten eingewilligt hat, dürfte nicht oder nur schwer zu führen sein. Auch unter diesem Gesichtspunkt wäre die Schriftform beizubehalten gewesen.

2.1.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Bedenken gegen den Wegfall des Schriftformerfordernisses geäußert. Er hat erwartet, dass das BMBF die entstehenden Defizite ausgleicht, wenn der Verzicht auf das Schriftformerfordernis umgesetzt werden sollte. Insbesondere müsse das BMBF

- dafür Sorge tragen, dass Antragstellende und Erklärende durch individuelle und von den Ämtern überprüfbare Merkmale bei einer (erstmaligen) Antragstellung identifiziert werden könnten. Betrugsmöglichkeiten seien auszuschließen.
- Vollzugshinweise zum künftigen Umgang mit der der datenschutzrechtlich erforderlichen Einwilligung geben.

2.1.4 Stellungnahme

Das BMBF hat die Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht geteilt. Es hat darauf hingewiesen, dass die bisherige strenge Handhabung des Schriftformerfordernisses im BAföG sowohl für die digitale als auch für die analoge Antragstellung durch ein Textformerfordernis ersetzt werde. Es werde lediglich eine mündliche Antragstellung ausgeschlossen. Hierfür sei die im Verwaltungsrecht gängige und im Rechtsverkehr anerkannte Formulierung gewählt worden. Sehe ein verwaltungsrechtliches Gesetz vor, dass eine Erklärung „schriftlich“ abzugeben sei, so sei im Wege der Auslegung des Fachrechts zu ermitteln, ob damit lediglich eine Abgrenzung vom Mündlichen oder ein (strenges) Schriftformerfordernis gewollt sei. Die Formulierung „schriftlich oder elektronisch“ werde vor diesem Hintergrund im Verwaltungsrecht regelmäßig dazu genutzt, deutlich zu machen, dass nur eine Abgrenzung vom Mündlichen gemeint sei. Durch die nochmalige Nennung des Namens durch die antragstellende Person am Ende des Prozesses der Antragstellung werde eine eindeutige Willenserklärung abgegeben. Beim volldigitalen Antrag werde dies durch die Registrierung mit einem individuellem Nutzerkonto erreicht. Damit würden sich das BAföG und das AFBG in eine Reihe von staatlichen Leistungen einreihen, die durch Formerleichterungen einfacher, unbürokratischer und digital zugänglich gemacht wurden bzw. werden. So könnten andere Sozialleistungen, wie etwa das Wohngeld, bereits ohne Schriftform oder Schriftformersatz beantragt werden.

Das BMBF begreife den Verzicht auf das Schriftformerfordernis als Maßnahme zur Akzeptanz des erstrebten digitalen Antragsverfahrens und damit als Voraussetzung für die in den Ländern beim Vollzug des BAföG zu schaffende E-Akte.

2.1.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF geht in seiner Stellungnahme von einem unzutreffenden Sachverhalt aus. Es beruft sich auf eine Ersetzung des Schriftformerfordernisses durch ein Textformerfordernis. Es übersieht dabei, dass es im Referentenentwurf mit Stand 22. März 2022 das in den beiden vorhergehenden Referentenentwürfen vorgesehene Textformerfordernis gestrichen und stattdessen den Wegfall des Schriftformerfordernisses in das 27. BAföGÄndG aufgenommen und im Weiteren beibehalten hat:³³

³³ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, A. Allgemeiner Teil, VI. 1, S. 18 sowie oben Tz. 2.1.1.

~~Mit der Reduktion Wegfall des bislang für die Antragstellung in § 46 BAföG vorgesehenen Schriftformerfordernisses auf ein bloßes Textformerfordernis sollen sowohl analoge als auch digitale Antragstellungen erleichtert werden. Künftig ist eine elektronische Antragstel-~~

Quelle: Referentenentwurf des BMBF zum 27. BAföGÄndG mit Bearbeitungsstand 22. März 2022, S. 19.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es bedenklich, dass das BMBF offensichtlich keine ausreichenden Kenntnisse vom aktuellen Inhalt seines eigenen Gesetzentwurfs hat.

Inhaltlich hat sich das BMBF nicht mit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes – anderweitige Identifizierungsmöglichkeiten schaffen und Missbräuche verhindern sowie Vollzugshinweise zum Datenschutz erstellen – auseinandergesetzt. Es ignoriert sie völlig. Hieran ändert das Zugrundelegen des unzutreffenden Sachverhalts nichts. Sowohl bei der Textform als auch nach einem Wegfall des Schriftformerfordernisses ist eine Unterschrift nicht mehr erforderlich. Dies war aber Kern der Kritik des Bundesrechnungshofes und Gegenstand seiner Empfehlungen. Der Bundesrechnungshof hat vom BMBF eine Lösung der sich hieraus ergebenden Folgeprobleme erwartet. Nachdem eine Auseinandersetzung damit fehlt, geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass das BMBF nicht in der Lage oder gewillt war sich seiner Kritik zu stellen. Die in die gleiche Richtung weisenden Hinweise aus der Praxis (mit dem Gesetzesvollzug beauftragte Länder, Deutscher Landkreistag, DSW) im Anhörungsverfahren hat es zuvor ebenfalls nicht berücksichtigt.³⁴

Das BMBF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der Verzicht auf das Schriftformerfordernis Voraussetzung für die zu schaffende E-Akte sei. Dieser Einwand ist aus den vorstehenden Gründen irrelevant. Der Bundesrechnungshof hat sich nicht gegen die Abschaffung des Schriftformerfordernisses gewandt. Vielmehr hat er gerade für diesen Fall anderweitige Identifizierungsmöglichkeiten, Vorbeugung gegen Betrugsversuche und Vollzugshinweise zu den entstehenden datenschutzrechtlichen Risiken gefordert. Auch dies ignoriert das BMBF.

Schwerpunkt seiner Stellungnahme ist stattdessen die Auslegung und Erläuterung des im Gesetzestext verwendeten Begriffs „schriftlich“. Es verweist darauf, dass im Wege der Auslegung des Fachrechts zu ermitteln sei, ob damit lediglich eine Abgrenzung vom Mündlichen oder ein (strenges) Schriftformerfordernis gewollt sei. Es übersieht insoweit, dass es – wie oben dargelegt³⁵ – im Gesetzentwurf den Wegfall des Schriftformerfordernisses festgeschrieben hat. Eine Auslegung ergibt damit nicht, wie das BMBF in seiner Stellungnahme meint, eine Abgrenzung vom Mündlichen. Sie zeigt vielmehr deutlich die Defizite des Gesetzentwurfs auf: Der tatsächlich hinter dem 27. BAföGÄndG stehende Wille kann auch hierdurch nicht ermittelt werden. In der Gesetzesbegründung ist von einem Wegfall des Schriftformerfordernisses die Rede,³⁶ während im Gesetzestext³⁷ weiterhin ein schriftlicher oder

³⁴ Tz. 2.1.1.

³⁵ Tz. 2.1.1.

³⁶ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, A. Allgemeiner Teil, VI. 1, S. 18.

³⁷ § 46 Absatz 1 BAföG sowie § 19 Absatz 1 Satz 1 AFBG.

elektronischer Antrag gefordert wird. Beide Begriffe, „Schriftform“ wie „schriftlich“, werden aber nach dem herkömmlichen und oben aufgezeigten Verständnis der Bundesregierung synonym verwendet.³⁸ Zudem soll – laut der Gesetzesbegründung – „eine mündliche Antragstellung auf Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz die bei bloßer Streichung des Schriftformerfordernisses sonst möglich wäre, ... auch künftig ausgeschlossen“³⁹ bleiben. Inwieweit der vorgesehene „Wegfall“ des Schriftformerfordernisses etwas anderes sein soll als dessen „Streichung“ ist ungeklärt. Eine Antwort hierauf gibt weder der Gesetzesentwurf noch die Stellungnahme.

Es ist kaum nachvollziehbar, dass das BMBF die Widersprüche innerhalb des Gesetzentwurfs ignoriert. Seine Stellungnahme belegt deutlich, dass es um die Schwierigkeiten weiß, andernfalls würde es nicht zum Mittel der Auslegung greifen. Das BMBF muss sich infolgedessen fragen lassen, weshalb es den Gesetzentwurf in dieser Form vorgelegt hat, wenn ihm die Auslegungsbedürftigkeit bewusst ist. Nachbesserungen wären unverzichtbar gewesen. Ein Gesetzentwurf sollte aus sich heraus verständlich und widerspruchsfrei sein. Nur so ist die gebotene Rechtsklarheit für den Bürger und den Rechtsanwender zu erreichen.

Soweit das BMBF darauf verweist, dass durch die Namensnennung eine eindeutige Willenserklärung abgegeben werde, ist auch dies nicht ausreichend. Das BMBF bleibt weiterhin eine Antwort darauf schuldig, worin sich die Namensnennung von der Unterschrift unterscheidet. Die Folgen ihres möglichen Wegfalls sind aber Ausgangspunkt der Kritik des Bundesrechnungshofes. Der Verdacht liegt deshalb nahe, dass es sich um einen bloßen Begriffswechsel handelt, weil die Anordnung der Schriftform die Folgen des § 36a Absatz 2 SGB I nach sich zieht. Danach kann eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden.⁴⁰ Der elektronischen Form genügt allerdings nur ein solches elektronisches Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist.⁴¹ Dem entsprechen laut dem Gesetzentwurf aber nur 11 % aller gestellten Anträge.⁴²

Das BMBF weist in seiner Stellungnahme auch darauf hin, dass andere Sozialleistungen, wie etwa das Wohngeld, bereits ohne Schriftform oder Schriftformersatz beantragt werden können. Hierbei übersieht es, dass das WoGG Vorkehrungen zur Vermeidung von Missbräuchen getroffen hat. Die zuständigen Stellen können regelmäßig verschiedene Datenabgleiche vornehmen, um die rechtswidrige Inanspruchnahme von Wohngeld zu vermeiden oder aufzudecken.⁴³ Sie finden vierteljährlich für das jeweils vorangegangene Kalendervierteljahr statt.⁴⁴ Beispielsweise kann der Melderegistereintrag überprüft werden:⁴⁵

³⁸ Tz. 2.1.1 sowie Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes vom Juli 2016, S. 4, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bericht-schriftformerfordernisse.html>.

³⁹ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 20, S. 31.

⁴⁰ Soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist. Vgl. § 36a Absatz 2 Satz 1 SGB I.

⁴¹ § 36 a Absatz 2 Satz 2 SGB I.

⁴² Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 20, S. 30.

⁴³ § 33 Absatz 2 WoGG.

⁴⁴ § 17 Absatz 1 Satz 1 Wohngeldverordnung, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/wogv/>.

⁴⁵ § 33 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 WoGG.

Nach § 2 Absatz 1 Bundesmeldegesetz haben die Meldebehörden die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und deren Wohnungen feststellen und nachweisen zu können. **Der Identitätsnachweis, wie er herkömmlich Aufgabe der Unterschrift ist, wird damit im Wohngeld mittelbar über den Datenabgleich mit dem Melderegister geführt.**

Ein anderweitiger Identitätsnachweis sowie der Ausschluss von Betrugsmöglichkeiten sind damit im Wohngeld gesichert. Im BAföG und im AFBG findet sich derzeit keine vergleichbare Regelung. Auch das 27. und das 28. BAföGÄndG sehen sie nicht vor. Dies macht die fehlende Bereitschaft des BMBF deutlich, dieses Thema wirklich anzugehen. Einen verantwortlichen Umgang mit den zugewiesenen BAföG-Mitteln vermisst der Bundesrechnungshof in der Folge. Das BMBF sollte sich das von ihm selbst angeführte Beispiel des Wohngelds zum Vorbild nehmen und im BAföG und im AFBG ein vergleichbares Schutzniveau vor Leistungsmissbräuchen sicherstellen, wenn es auf die Unterschrift verzichten will. Dazu muss es unverzüglich tätig werden. Andernfalls werden die ungelösten Folgeprobleme auf Dauer zu Mehraufwand und damit erheblichen Verzögerungen der Antragsbearbeitung in den Ämtern führen.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest.

2.2 Aufstiegs-BAföG

2.2.1 Sachverhalt

Ausgangslage

Mit dem Aufstiegs-BAföG werden Meisterkurse oder andere Lehrgänge, die auf einen vergleichbaren Fortbildungsabschluss vorbereiten, gefördert. Die Geförderten erhalten Leistungen zum Lebensunterhalt, für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren sowie eine ggf. erforderliche fachpraktische Arbeit. Die Mittel hierfür werden zu 78 % vom Bund und zu 22 % von den Ländern aufgebracht. Rechtsgrundlage ist das AFBG. Es wird von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt. In den Ländern sind die Ämter für Ausbildungsförderung zuständig. Teils handelt es sich um die gleichen Ämter wie im BAföG, teils sind andere Stellen mit dem Vollzug des AFBG betraut. Die Bundesaufsicht über den Vollzug des AFBG obliegt dem BMBF.

Über die Förderung nach dem AFBG, einschließlich der Höhe der Darlehenssumme, wird derzeit auf schriftlichen oder elektronischen Antrag entschieden.⁴⁶ Für die Beantragung der Leistungen stehen verschiedene Vordrucke zur Verfügung, auf denen die für Leistungsentscheidungen erforderlichen Tatsachen anzugeben sind. Sie sind von den Antragstellenden zu

⁴⁶ § 19 Absatz 1 Satz 1 AFBG.

nutzen.⁴⁷ Ihre Erstellung oder Änderung unterliegt gesetzlich keinen besonderen Form- oder Zustimmungserfordernissen. Die Vordrucke sind im Internet verfügbar oder in Papierform bei den Ämtern erhältlich. In den Vordrucken werden von verschiedenen Personen/Stellen Unterschriften verlangt. Die Einzelheiten ergeben sich aus der Anlage 2 zu diesem Bericht. Am Ende der Vordrucke müssen die Antragstellenden/Erklärenden derzeit mittels Unterschrift auch bestätigen, dass sie die dort gegebenen Hinweise, unter anderem zum Datenschutz, zur Kenntnis genommen haben. Ihren Namen müssen sie in das dafür vorgesehene Feld zu Beginn des Vordrucks eintragen.

Neufassung des § 19 Absatz 1 Satz 1 AFBG

Um einen Gleichklang zwischen dem BAföG und dem AFBG herzustellen, soll nach dem Gesetzentwurf des 27. BAföGÄndG auch § 19 Absatz 1 Satz 1 AFBG geändert werden. Hier soll ebenfalls auf das bisherige **Schriftformerfordernis verzichtet** werden. Er soll wie folgt gefasst werden: „Über die Förderungsleistung einschließlich der Höhe der Darlehenssumme entscheidet die zuständige Behörde auf schriftlichen oder elektronischen Antrag.“⁴⁸

Damit sollen sowohl **analoge** als auch **digitale** Antragstellungen erleichtert werden. Künftig soll eine wirksame elektronische Antragstellung auch ohne (eigenhändige) Originalunterschrift oder schriftformersetzende aufwändige Authentisierungsverfahren am Ende eines in Textform gestellten Antrags möglich sein.⁴⁹ Nachdem für die Antragstellung weiterhin die AFBG-Vordrucke zu verwenden seien, werde – laut dem Gesetzentwurf – der Beweissicherungsfunktion im Antragsverfahren hinreichend Rechnung getragen. Gleiches gelte für die Warnfunktion. Sie mache den Antragstellenden bewusst, dass sie im Begriff seien, eine rechtsverbindliche Erklärung abzugeben, die wahrheitsgemäß sein müsse und widrigenfalls bußgeld- oder unter Umständen auch strafbewehrt sei.⁵⁰

Bislang würden sowohl die in Papierform als auch die in elektronischer Form gestellten Anträge häufig das Schriftformerfordernis nicht erfüllen. Bei den Papieranträgen fehle teils die eigenhändige Unterschrift. Bei der elektronischen Antragstellung, zum Beispiel per E-Mail, werde oftmals vergessen, den Antrag unterschrieben in Papierform nachzureichen. In diesen Fällen könnten bislang die Anträge nicht bearbeitet werden. Die Förderung könne erst nach dem Eingang des unterschriebenen Antrags im Amt bewilligt und ausgezahlt werden. Die Ämter müssten daher die Unterschriften bei den Antragstellenden nachfordern. Dies sei mit einem erheblichen Aufwand und Zeitverlust verbunden.⁵¹

Mit dem Verzicht auf die Unterschrift werde der Weg für eine erfolgreiche Nutzung des digitalen Antragsassistenten „AFBG Digital“ vorbereitet. Er solle sowohl die medienbruchfreie, also vollständig digitale Antragstellung mittels qualifizierter elektronischer Signatur, als auch

⁴⁷ § 19 Absatz 2 AFBG.

⁴⁸ Bundestagsdrucksache 20/1631, Artikel 4, S. 13.

⁴⁹ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 4, S. 32.

⁵⁰ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 4, S. 33.

⁵¹ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 4, S. 33.

die einfache digitale Antragstellung ohne erneutes Versenden des Papierantrags ermöglichen. Nach dessen Einführung könne dann bereits mit dem Anlegen eines einfachen Nutzerkontos (Servicekontos) ein digitaler Antrag auf Förderung nach dem AFBG wirksam gestellt werden. Durch die den Antragstellenden dabei unverzichtbar abgeforderten elektronischen Bestätigungen werde zugleich sichergestellt, dass diese die Erklärungen bei der Antragstellung zur Kenntnis genommen hätten. Ein Ausdrucken und Unterschreiben des Antrags sei nicht erforderlich.⁵²

2.2.2 Würdigung

Der Verzicht auf das Schriftformerfordernis im AFBG wird parallel zum BAföG vollzogen. Die Ausgangslage im BAföG und im AFBG ist vergleichbar. Der Bund finanziert das AFBG weit überwiegend. Auch im AFBG gibt es immer wieder Betrugsversuche. Die datenschutzrechtlichen Anforderungen nach dem SGB X gelten nach § 27a AFBG auch hier. Abweichend bestehen für eine Änderung der Vordrucke im AFBG keine gesetzlichen Verfahrensvorgaben. Ebenfalls fehlen Verwaltungsvorschriften. Wegen der weitgehenden Übertragbarkeit verweist der Bundesrechnungshof auf seine zum BAföG gegebene Würdigung⁵³ sowie zu den Unterschriftserfordernissen in den AFBG-Vordrucken auf die Anlage 2.

2.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat auch hier erhebliche Bedenken gegen den Verzicht auf das Schriftformerfordernis geäußert. Er hat erwartet, dass das BMBF die entstehenden Defizite ausgleicht, wenn der Verzicht auf das Schriftformerfordernis umgesetzt werden sollte. Insbesondere müsse das BMBF

- dafür Sorge tragen, dass Antragstellende und Erklärende durch individuelle und von den Ämtern überprüfbare Merkmale bei einer (erstmaligen) Antragstellung identifiziert werden könnten. Betrugsmöglichkeiten seien auszuschließen.
- Vollzugshinweise zum künftigen Umgang mit der der datenschutzrechtlich erforderlichen Einwilligung geben.

2.2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat eine gemeinsame Stellungnahme zum Verzicht auf das Schriftformerfordernis im BAföG und im AFBG übersandt. Der Bundesrechnungshof hat sie als Stellungnahme in der Textziffer zum BAföG wiedergegeben. Er verweist hierauf.⁵⁴

⁵² Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 4, S. 33.

⁵³ Tz. 2.1.2.

⁵⁴ Tz. 2.1.4.

2.2.5 Abschließende Würdigung

Aufgrund der gemeinsamen Stellungnahme des BMBF zum BAföG und zum AFBG nimmt der Bundesrechnungshof Bezug auf seine vorstehende Abschließende Würdigung zum Verzicht auf das Schriftformerfordernis im BAföG.⁵⁵ Er hält auch mit Blick auf das AFBG an seinen Empfehlungen fest.

3 Auswirkungen im Vollzug und Gesetzesfolgenabschätzung

3.1 Verwaltungsaufwand durch fehlende E-Akten

3.1.1 Sachverhalt

Ausgangslage

Am 14. August 2017 trat das Onlinezugangsgesetz (OZG) in Kraft. Es verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis zum 31. Dezember 2022 auch elektronisch anzubieten.⁵⁶ Bürgerinnen und Bürger sollen künftig Onlineangebote der Verwaltung direkt, schnell, einfach und sicher nutzen können.⁵⁷ Hierfür soll ihnen ein barriere- und medienbruchfreier Zugang zur Verfügung gestellt werden.⁵⁸ Medienbruchfrei bedeutet, dass die Verwaltungsleistung **durchgängig auf elektronischem Wege** erbracht wird.

Zur Umsetzung des OZG hielt das BMBF im Jahr 2017 folgendes fest: „Nach Auskunft des Bundesministerium(s) des Innern (BMI) ist unter dem elektronischen Anbieten von Verwaltungsleistungen im Sinne des OZG sowohl die Antragstellung als auch die **Verbescheidung** gemeint. Hierfür spricht ... insbesondere der Begriff des medienbruchfreien Zugangs aus § 3 Absatz 1 OZG. **Medienbruchfreiheit** erfordere, dass bei einem online gestellten Antrag das gesamte ‚front office‘ online stattfinde – wozu auch die **Verbescheidung** gehören soll. Für das Ergebnis spräche auch der Begriff des elektronischen Abwickelns, dem insoweit auch keine Einschränkung zu entnehmen sei, die erlauben würde, den Bescheid auszunehmen. Ausnahmen vom generell elektronischen Abwickeln seien nur denkbar, wenn es unmöglich ist, das Ergebnis des Verwaltungsverfahrens online herbeizuführen (z. B. das physische Zusenden eines Personalausweises). Für eine vergleichbare Ausnahme sah (das BMI) ... bzgl.

⁵⁵ Tz. 2.1.5.

⁵⁶ § 1 Absatz 1 OZG.

⁵⁷ Bundestagsdrucksache 18/11135, Artikel 9 OZG, Begründung S. 92.

⁵⁸ § 3 Absatz 1 OZG.

der elektronischen Verbescheidung eines elektronisch gestellten BAföG-Antrages jedoch keinen Ansatzpunkt.“⁵⁹

Die Arbeitsgemeinschaft Studierendenwerke Nordrhein-Westfalen hatte in einer Stellungnahme an den Landtag zu „BAföG Digital“ im Jahr 2020 folgendes mitgeteilt: „Denn die digitale Beantragung ist kein Selbstzweck, sondern vielmehr die Datenerhebung zur Weiterverarbeitung des BAföG-Antrags. Beides ist in ihrer Bedeutung nicht trennbar: Denn Studierende wären nicht zufrieden, wenn die Datenerhebung schnell, doch deren Weiterverarbeitung und Entscheidung in den BAföG-Ämtern der Studierendenwerke lange dauern würde.“⁶⁰

Erfüllungsaufwand der Verwaltung nach dem 27. BAföGÄndG

Das BMBF geht in seinem Gesetzentwurf zum 27. BAföGÄndG davon aus, dass die Verwaltung 6,4 Mio. Euro einsparen wird.⁶¹ Der Bund würde folglich seine Verwaltungsausgaben um 0,4 Mio. Euro reduzieren, die Länder um 6 Mio. Euro. Die Ersparnis entstünde durch die Erleichterungen bei der Antragstellung und der Rückzahlung beim BAföG. Erforderlich für die Medienbruchfreiheit ist die Einführung der E-Akte.⁶² Das BMBF geht in seinen Ausführungen nicht auf die vom BMI für die Umsetzung des OZG als relevant erachtete Medienbruchfreiheit in den Ländern ein. Es legt nicht dar, in wie vielen Ländern die Ämter den vollständigen Antrag online tatsächlich bis zur Bescheiderstellung bearbeiten können. Zwei Länder haben das BMBF im Vorfeld des 27. BAföGÄndG darauf aufmerksam gemacht, dass nicht in allen Ländern E-Akten vorhanden seien. Nach ihrer Auffassung würden sich die geschätzten Einsparungen von 6 Mio. Euro in den Ländern derzeit nicht realisieren lassen. Das BMBF wies darauf hin, dass die Einsparungen beim Erfüllungsaufwand unabhängig von der Einführung der E-Akte seien. Worauf es seine Einsparungen bezogen hat, hat es offengelassen.

Der Nationale Normenkontrollrat hat die Berechnung in seiner Stellungnahme zum 27. BAföGÄndG⁶³ offengelegt: In den Ländern werde sich der Erfüllungsaufwand zunächst um 4,3 Mio. Euro erhöhen, da mehr Anträge aufgrund der erhöhten Freibeträge und Bedarfssätze gestellt würden. Durch den Wegfall des Schriftformerfordernisses gehe das BMBF jedoch von einer Ersparnis von 10 Mio. Euro aus, denn pro Fall würden künftig 35 Minuten Arbeitszeit eingespart. Abzüglich des Erfüllungsaufwands in Höhe von 4,3 Mio. Euro verbleibe eine Ersparnis von rund 6 Mio. Euro in den Ländern.

⁵⁹ Entsprechende Regelungen im BAföG: § 46 Absatz 1 Satz 2 (elektronische Antragstellung) und § 50 Absatz 1 Satz 1 (elektronische Verbescheidung).

⁶⁰ Stellungnahme vom 28. Oktober 2020, Ziffer 1, abrufbar unter <https://www.studierendenwerke-nrw.de/wp-content/uploads/2021/06/201028-stw-nrw-stn-bafoeg-digitalisieren.pdf>.

⁶¹ Bundestagsdrucksache 20/1631, Teil E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung, S. 5.

⁶² Bundestagsdrucksache 20/1631, Teil E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung, S. 5.

⁶³ Bundestagsdrucksache 20/1631, Anlage 2, S. 34ff.

Bearbeitung elektronischer Anträge in den Ämtern

Seit September 2021 sind bundesweit elektronische Antragstellungen mit dem elektronischen Antragsassistenten „BAföG Digital“ möglich, nachdem er zuvor im Pilotbetrieb in mehreren Ländern getestet wurde. Hiermit soll das OZG für das BAföG umgesetzt werden. Nach Angaben der Länder hat „... die Papierflut mit Einführung von „BAföG Digital“ zugenommen ..., da viele Anträge sowohl per Upload als auch per Post eingereicht wurden bzw. die digital eingereichten Anträge mangels E-Akte ausgedruckt werden mussten.“ Die Länder sind für die Einführung der E-Akten zuständig. Durch eine aktuelle Abfrage soll nun ermittelt werden, welche Länder bereits E-Akten eingeführt haben.

Das BMBF möchte die Einführung der E-Akte in den Ländern beschleunigen. Es beabsichtigt deshalb, die Forderungen an die Länder direkt an die zuständigen Bund-Länder-Gremien wie z. B. den IT-Planungsrat zu adressieren.⁶⁴

Auch das DSW hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des HeizkZuschG auf folgendes hingewiesen: „Denn gleichzeitig sind die BAföG-Ämter spätestens seit dem Spätsommer 2021 von dem Ausdruck der digital gestellten BAföG-Anträge belastet. Was bei ‚BAföG Digital‘ für Studierende, die nicht mehr Anträge ausdrucken müssen, positiv ist, wurde auf die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den BAföG-Ämtern verlagert. Beim Digitalisierungsprozess wurde vergessen, dass die BAföG-Ämter noch gar nicht über E-Akten verfügen, sondern Papierakten vorgegeben sind.“⁶⁵

In seiner Stellungnahme zum 27. BAföGÄndG hat das DSW seine Kritik an dem hohen Verwaltungsaufwand in den Ämtern wiederholt: „Eine E-Akte ist in der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zu ‚BAföG Digital‘ nicht vorgesehen ... Bis dahin herrscht in den BAföG-Ämtern ‚Land unter‘, denn während bisher die Antragstellerinnen und Antragsteller ausgedruckte Anträge für die Papierakte liefern mussten, müssen jetzt die BAföG-Ämter die digitalen Anträge für die Papierakten mit identischem Aufwand ausdrucken. Der Aufwand hat sich lediglich 1:1 von den Studierenden auf die BAföG-Ämter verlagert – bei gleichem Personalschlüssel bzw. Fallkostenpauschale der Ämter ... Die Studierenden merken davon nichts. Sie sehen nur die schicke digitale Antragsoberfläche und gehen deshalb sogar von einer schnelleren Bearbeitung aus – ein Trugschluss ... Darauf sind die BAföG-Ämter nicht vorbereitet.“⁶⁶

Auch im Bereich AFBG führen die Ämter noch überwiegend Papierakten.

⁶⁴ Bundestagsdrucksache 20/957 vom 11. März 2022, Antwort zur Frage 136, S. 85.

⁶⁵ Stellungnahme vom 20. Januar 2022, Ziffer 9, abrufbar unter <https://www.studentenwerke.de/de/content/stellungnahme-zur-formulierungshilfe-f%C3%BCr>.

⁶⁶ Stellungnahme, S. 24, abrufbar unter <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/finanzierung-bafoeg-andere/bafoeg/das-bafoeg-eroeffnet-bildungschancen.html>.

3.1.2 Würdigung

Das BMBF beabsichtigt, das elektronische Antragsverfahren zu erleichtern, ohne hierbei zu berücksichtigen, dass die Ämter sowohl im BaföG wie im AFBG überwiegend noch Papierakten nutzen. Die Einführung von E-Akten ist ein langwieriger Prozess, der die Ämter belastet. Insbesondere während der Umstellungsphase werden in der Regel Hybridakten geführt: die E-Akte und parallel dazu die Papierakte. Dies führt zunächst zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand in den Ämtern. Die Ämter haben somit im Ergebnis keinen reduzierten Verwaltungsaufwand und keine Vorteile durch den Wegfall des Schriftformerfordernisses solange nicht die Medienbruchfreiheit gewährleistet ist. Der Bundesrechnungshof geht deshalb nicht davon aus, dass sich die Verwaltungsausgaben in den Ländern tatsächlich reduzieren werden. Der Verwaltungsaufwand wird gleich bleiben oder steigen: Unterschriebene Anträge in Papierform konnten von den Sachbearbeitenden in die Papierakten eingefügt werden. Nunmehr müssen die Sachbearbeitenden diese bei elektronischer Übermittlung ausdrucken. Dies verursacht Mehraufwand auf Seiten der Verwaltung. Aus dem Gesetzentwurf ergibt sich nicht, dass das BMBF dies berücksichtigt hat. Das gleiche gilt für das nach dem Gesetzentwurf erforderliche Nachfordern fehlender Namensnennungen. Das BMBF hat seine Berechnung für die von ihm erwartete Ersparnis von 6 Mio. Euro in den Ländern auch nicht im Gesetzentwurf offengelegt.⁶⁷ Dies ist aber wichtig, damit seine Angaben nachvollziehbar sind. Erst durch die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats wurde dies transparent: Das BMBF ist davon ausgegangen, dass durch den Wegfall des Schriftformerfordernisses pro Fall 35 Minuten Arbeitszeit eingespart werden. Jedoch berücksichtigt es nicht, dass ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Ämter durch das Ausdrucken der Anträge, das Prüfen der Vollständigkeit und der Ablage in Papierakten entsteht. Sie werden auch weiterhin fehlende Unterlagen sowie Namensnennungen bei Anträgen oder Erklärungen nachfordern müssen. Der Bundesrechnungshof erwartet daher nicht, dass sich der Erfüllungsaufwand in den Ländern um 10 Mio. Euro reduziert, sondern dieser unverändert – wenn auch in anderer Form – fortbesteht.

Das BMBF hat den komplexen Geschäftsprozess einer digitalen Antragstellung bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands nicht zu Ende gedacht: Es hätte in seinen Überlegungen den Gesamtprozess vom Online-Antrag bis zur Bescheiderstellung sowie die Arbeitssituation in den Ämtern einbeziehen müssen. Es hat sich nur einen „kleinen“ Schritt ausgesucht, der lediglich den Anreiz für die Antragstellenden erhöhen soll. Dass dieser nur im Gesamtkontext betrachtet werden kann, hat es außer Acht gelassen. Der Bundesrechnungshof sieht die Angaben zum Erfüllungsaufwand deshalb als nicht realistisch an. Das BMBF hätte bereits im Vorfeld des 27. BaföGÄndG bei den Ländern abfragen müssen, ob die Medienbruchfreiheit gesichert ist und E-Akten zur Verfügung stehen. Damit hätte es belastbare Daten für die Angaben zum Erfüllungsaufwand erhalten. Die aktuelle Abfrage kommt zu spät.

⁶⁷ Bundestagsdrucksache 20/1631, Teil VI, Ziffer 4 cc Erfüllungsaufwand der Verwaltung, S. 20.

3.1.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMBF künftig den Erfüllungsaufwand realistisch und unter Betrachtung **aller Faktoren** bestimmen sollte. Seine Berechnungsgrundlage sollte es im Gesetzentwurf offenlegen. Andernfalls würde es dem Gesetzgeber wesentliche Informationen vorenthalten.

3.1.4 Stellungnahme

Das BMBF weist in seiner Stellungnahme lediglich darauf hin, dass es den Verzicht auf das Schriftformerfordernis als „Maßnahme zur Akzeptanz des erstrebten digitalen Antragsverfahrens“ verstehe. Es würde somit die Voraussetzung für die in den Ländern einzuführende E-Akte schaffen. Auf die unzutreffende Darstellung des Erfüllungsaufwands geht es nicht ein.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF ignoriert die Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Zwar hat es zutreffend festgestellt, dass die Länder für die Einführung der E-Akten verantwortlich sind, jedoch setzt dies keinen Verzicht auf das Schriftformerfordernis voraus. Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass das BMBF sich nicht in der Lage sah, auf seine Kritik Maßgebliches zu erwidern oder nicht gewillt war, sich vertieft mit der Problematik des Erfüllungsaufwands auseinanderzusetzen. Dieser umfasst alle Kosten, die bei der Bundesverwaltung und anderen Verwaltungsträgern durch die Umsetzung oder den Vollzug entstehen.⁶⁸ Das BMBF ist deshalb grundsätzlich verpflichtet, den Erfüllungsaufwand auch der Länder vollumfänglich darzustellen und seine Berechnung im Gesetzentwurf offenzulegen. Das hat es versäumt. Nur so kann aber der Gesetzgeber die Folgen zuverlässig abschätzen. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest.

3.2 Zusammentreffen des 27. BAföGÄndG mit dem HeizkZuschG

3.2.1 Sachverhalt

Das BMBF geht davon aus, dass die Anhebung der Einkommens- und Vermögensfreibeträge, der Bedarfssätze sowie der Altersgrenze im 27. BAföGÄndG zu zusätzlichen Antragstellungen und Geförderten führt.⁶⁹ Nähere Angaben hierzu enthält der Gesetzentwurf nicht.

⁶⁸ § 2 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats.

⁶⁹ Bundestagsdrucksache 20/1631, Teil VI, Ziffer 4 a BAföG, S. 20.

Die Anhebung der Bedarfssätze im BAföG hat, aufgrund der dynamischen Verweisung in § 10 Absatz 2 Satz 2 AFBG, auch Auswirkungen auf die Leistungen nach dem **AFBG**. Sie führt zur Anhebung des Unterhaltsbeitrags. Hierzu heißt es im Gesetzentwurf:

- „Die durch Anhebungen der Freibeträge und Bedarfssätze im BAföG verursachte Zunahme auch der Zahl der mit einem Unterhaltsbeitrag nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz Geförderten führt wegen der entsprechend ansteigenden Zahl der Anträge insoweit zu einem erhöhten Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.“⁷⁰
- „Für die Verwaltung entsteht zudem ein einmaliger zusätzlicher Erfüllungsaufwand im Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes aufgrund des erforderlich werden des Wiederaufgreifens von rund 115 000 Vollzeitförderungsfällen innerhalb des laufenden Bewilligungszeitraumes.“⁷¹

Das 27. BAföGÄndG soll bereits am Tag nach der Verkündung **in Kraft treten**.⁷²

Der Bundesrechnungshof hat immer wieder festgestellt, dass Antragstellende nach dem BAföG und dem AFBG teils mehrere Monate auf die Bescheidung ihrer Anträge warten müssen. Ursache sind Überlastungen der Ämter in Spitzenzeiten sowie grundsätzliche Probleme. Zuletzt hat er auf erhebliche **Bearbeitungsprobleme** im Vollzug des AFBG in Thüringen hingewiesen.⁷³ Dort warteten im September 2021 über 2 000 Antragstellende durchschnittlich fünf Monate auf die Bearbeitung ihres Antrags und damit auf dringend benötigte Geldleistungen. Im Oktober 2021 waren es bereits durchschnittlich sechs Monate, wie eine Anfrage im Thüringer Landtag ergab.⁷⁴ In Nordrhein-Westfalen betrug zu diesem Zeitpunkt die Bearbeitungszeit beim Aufstiegs-BAföG 17 bis 28 Wochen. Mit Stand 1. April 2022 beträgt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer in Nordrhein-Westfalen beim Aufstiegs-BAföG „161 Tage“⁷⁵ oder „132 Tage“⁷⁶, wie aus einer aktuellen Übersicht für eine kleine Anfrage im nordrhein-westfälischen Landtag hervorgeht.⁷⁷

⁷⁰ Bundestagsdrucksache 20/1631, Teil E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, S. 6.

⁷¹ Bundestagsdrucksache 20/1631, Teil E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung, S. 6.

⁷² Bundestagsdrucksache 20/1631, Artikel 5 Absatz 1, S. 13 und 33.

⁷³ Bemerkung „Mangelhafte Bundesaufsicht des BMBF über das Aufstiegs-BAföG in Thüringen“, Bemerkungen 2021 Nummer 32, Bundestagsdrucksache 20/180 sowie „Vollzugsprüfung zum Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz in Thüringen, hier: Wahrnehmung der Bundesaufsicht, der Fachaufsicht und des Forderungsmanagements“, Gz. III 2 - 2020 - 0753/2, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2021/vollzug-des-aufstiegsfortbildungsfoerderungsgesetzes-thueringen-hier-wahrnehmung-der-bundesaufsicht-der-fachaufsicht-und-des-forderungsmanagements>.

⁷⁴ Landtagsdrucksache 7/4153, Antworten zur Frage 3 und 4, abrufbar unter https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/83384/antragsbearbeitung_zur_foerderung_der_beruflichen_aufstiegsfortbildung.pdf.

⁷⁵ Vollzeitfälle mit Unterhalt.

⁷⁶ Teilzeitfälle.

⁷⁷ Landtagsdrucksache 17/17097, Antwort zur Frage 3, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-17097.pdf>.

Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem BAföG und dem AFBG können im Jahr 2022 auch einen Heizkostenzuschuss nach dem **HeizkZuschG** erhalten.⁷⁸ Es tritt am 1. Juni 2022 in Kraft.⁷⁹ Die Bundesregierung erwartet, dass rund 370 000 Empfängerinnen und Empfänger von BAföG-Leistungen sowie rund 75 000 Geförderte nach dem AFBG den Heizkostenzuschuss erhalten werden.⁸⁰ Er wird von Amts wegen gewährt.⁸¹ Leistungen nach dem Wohngeld sind nach dem HeizkZuschG gleichwohl, als Negativvoraussetzung, bei BAföG- oder AFBG-Geförderten anzurechnen.⁸² Zuständig für die Zuschussgewährung sind die nach Landesrecht zuständigen Stellen. Sie werden von den Ländern mittels Rechtsverordnung bestimmt.⁸³ Offen ist, wen die Länder mit der Aufgabenwahrnehmung betrauen werden. Ämter für Ausbildungsförderung bei den Studierendenwerken sowie den Kommunen waren bereits bei der Gewährung eines Heizkostenzuschusses an BAföG-Empfänger im Jahr 2001⁸⁴ mit der Antragsbearbeitung betraut.⁸⁵

3.2.2 Würdigung

Nach der Gesetzesbegründung des HeizkZuschG kommen auf die zuständigen Stellen innerhalb von sieben Monaten, also von Juni bis Dezember 2022, möglicherweise **445 000 Bewilligungen** an Geförderte nach dem BAföG und dem AFBG zu. Zuvor ist dort festzustellen, ob die Geförderten Wohngeld bezogen haben. Im BAföG und im AFBG wird es gleichzeitig zu einer noch unbekannten Zahl an **Mehranträgen** aufgrund des 27. BAföGÄndG kommen. Hinzu treten die im Aufstiegs-BAföG noch einmal aufzugreifenden 115 000 Fälle. Daneben entstehen dort üblicherweise in diesem Zeitraum Antragsspitzen aufgrund des Schuljahres- oder Semesterbeginns. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Ämter sämtliche Mehrbelastungen sachgerecht bewältigen können. Entscheidend sind die noch zu erlassenden Rechtsverordnungen der Länder zum HeizkZuschG sowie die Aufgabenzuordnung innerhalb der dort bestimmten Stellen. Das BMBF muss daher bei den Ländern auf sachgerechte Zuständigkeitsregelungen hinwirken, die zumutbare Bearbeitungszeiten bei allen Gesetzen sicherstellen.

Sollten in einzelnen oder allen Ländern die Ämter auch für das HeizkZuschG zuständig werden, so ist insbesondere durch die Ermittlung des Wohngeldbezugs vor der Gewährung des Heizkostenzuschusses eine deutliche Mehrbelastung zu erwarten. Das BMBF muss deshalb als Bundesaufsicht in besonderem Maße darauf achten, dass ein ordnungsgemäßer Vollzug gewährleistet ist. Hierzu gehört, dass das BMBF seine Bundesaufsicht über das BAföG, das

⁷⁸ § 2 Absatz 2 HeizkZuschG.

⁷⁹ § 8 HeizkZuschG.

⁸⁰ Bundestagsdrucksache 20/689; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/heizkostenzuschuss-2002324>.

⁸¹ § 3 Absatz 2 HeizkZuschG.

⁸² § 1 Absatz 2 Satz 2 HeizkZuschG.

⁸³ § 3 Absatz 1 Satz 2 i. V m. § 1 Absatz 2 HeizkZuschG.

⁸⁴ Gesetz zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses vom 20. Dezember 2000, BGBl. I S. 1846.

⁸⁵ Vgl. beispielsweise Staatskanzlei Brandenburg, Mitteilung vom 6. Februar 2001: „Die etwa 10 000 betroffenen Studierenden in Brandenburg müssen den Zuschuss bei der für sie zuständigen BAföG-Stelle beantragen.“ Abrufbar unter <https://stk.brandenburg.de/cms/detail.php?id=11502&siteid=15>.

AFBG und ggf. das HeizkZuschG verstärkt wahrnimmt. Es muss sich regelmäßig mit den Ländern über die aktuellen Antragszahlen und die durchschnittliche Bearbeitungsdauer austauschen. Bei unzumutbaren Bearbeitungszeiten muss es umgehend die Länder auffordern, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Eine zeitnahe Antragsbearbeitung und Leistungsgewährung muss durchgängig sichergestellt werden. So können weitere Mehrbelastungen der Ämter durch Nachfragen nach dem Bearbeitungsstand beider Leistungen oder die vermehrte Gewährung von Vorschüssen nach dem BAföG oder dem AFBG verhindert werden. Das BMBF muss sich auch darüber informieren, ob die IT-Verfahren der Länder umgehend und korrekt an beide Gesetze angepasst werden und Antragstellende unverzüglich in zutreffender Höhe ihre (neuen) Leistungen erhalten.

3.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, mit den Ländern umgehend die Zuständigkeiten nach dem HeizkZuschG zu besprechen. Es sollte auf sachgerechte Verordnungen und Aufgabenzuweisungen hinwirken, die eine Überlastung der Ämter vermeiden.

Soweit Ämter auch die Zuständigkeit für das HeizkZuschG erhalten, hat der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF insbesondere dort seine Bundesaufsicht über das BAföG, das AFBG und ggf. das HeizkZuschG verstärkt wahrnimmt.

3.2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Heizkostenzuschuss nicht um eine Leistung nach dem BAföG oder dem AFBG handeln würde. Die Entscheidung, welche Vollzugsstellen die Umsetzung des HeizkZuschG übernehmen werden, obliege den Ländern.

Es hat zugesagt, dass es weiterhin auf eine Sicherstellung der angemessenen Aufgabenerledigung in den Ämtern hinwirken werde. Insbesondere auch dann, wenn die Ämter die Umsetzung des HeizkZuschG übernehmen würden und diese mit einem einmaligen Mehraufwand verbunden sei.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme auf abweichende Zuständigkeiten beim Heizkostenzuschuss hingewiesen. Auch wenn dies formal zutreffend ist, so wird die Möglichkeit den sich im Gesetzesvollzug abzeichnenden Problemen im Interesse der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger frühzeitig zu begegnen vertan. Ob allein die zugesagte Sicherstellung der angemessenen Aufgabenerledigung in den Ämtern für reguläre Zustände sorgen kann, ist offen. Das wird unter anderem davon abhängen, ob Ämter – wenn sie die Zuständigkeit erhalten – die verpflichtende Prüfung des Wohngeldbezugs trotz Leistungsgewähr-

ung von Amts wegen vornehmen oder diese Pflicht ignorieren. Aufgrund seiner Zusage erwartet der Bundesrechnungshof vom BMBF, dass es seine Bundesaufsicht über das BAföG, das AFBG und ggf. das HeizkZuschG verstärkt wahrnehmen wird.

4 Berichterstattung nach § 35 BAföG

4.1 Sachverhalt

Nach § 35 BAföG sind die Bedarfssätze, Freibeträge sowie die Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2 BAföG alle zwei Jahre zu überprüfen und durch Gesetz gegebenenfalls neu festzusetzen. Die Bundesregierung hat hierüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu berichten. Der zweijährige Berichtsturnus ist in der Vergangenheit mehrfach durchbrochen worden. Verschiedene Änderungsgesetze zum BAföG haben ihn um ein oder mehr Jahre verlängert. Demgegenüber ist der Berichtszeitraum einmal auch verkürzt worden. Im Vierzehnten Bericht ist unter anderem aufgrund „... der besonderen Bedeutung der möglichst zeitnahen Auswertung der ... Reformergebnisse für die Zeit von April bis Dezember 2001 ...“ festgeschrieben worden, dass der folgende Fünfzehnte Bericht bereits vor Ablauf der vom Gesetz vorgegebenen zweijährigen Berichtspflicht vorgelegt wird und zwar zum Jahresende 2002.⁸⁶ Der Berichtszeitraum umfasste deshalb nur das Jahr 2001.⁸⁷

Die letzte Berichterstattung fand Ende Dezember 2021 über den Zeitraum 2017 bis 2020 statt.⁸⁸ Damit ist der nächste Bericht turnusmäßig im Jahr 2023 über den Zeitraum 2021 und 2022 zu erstatten.⁸⁹ Die Verbesserungen des 27. BAföGÄndG sollen jeweils mit den neuen Bewilligungszeiträumen des Jahres 2022 wirksam werden. Dies ist in der Regel der Schuljahresbeginn oder der Beginn des Wintersemesters an den Fachhochschulen und Universitäten.⁹⁰ Der nächste Bericht wird damit nur wenige Monate des 27. BAföGÄndG abbilden. Diesen Wirkungen lassen sich dort noch nicht umfassend darstellen. Dazu ist mindestens die Betrachtung eines kompletten Jahres erforderlich, in dem das Änderungsgesetz greift.

Der Beirat für Ausbildungsförderung hat zum letzten (26.) BAföGÄndG darauf hingewiesen, dass der gesetzlich vorgesehene zweijährige Berichtsrythmus zwingend kontinuierlich

⁸⁶ Vierzehnter Bericht nach § 35 BAföG zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, Bundestagsdrucksache 14/7872, Tz. II., S. 4.

⁸⁷ Fünfzehnter Bericht nach § 35 BAföG zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, Bundestagsdrucksache 15/890, Tz. II., S. 5.

⁸⁸ Zweiundzwanzigster Bericht nach § 35 BAföG zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, Bundestagsdrucksache 20/413, Tz. I.2, S. 4.

⁸⁹ Vgl. § 35 BAföG.

⁹⁰ Bundestagsdrucksache 20/1631, S. 33.

einzuhalten sei. Nur so könnten Einkommens- und Preissteigerungen zeitnah dokumentiert und daraus Konsequenzen für die Förderung gezogen werden.⁹¹

4.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Beirats für Ausbildungsförderung insofern, als längere Berichtszeiträume nicht dem Sinn und Zweck der Norm⁹² entsprechen. Leistungen nach dem BAföG müssen auskömmlich und bedarfsdeckend sein. Aktuelle Erkenntnisse zum Bedarf sowie den Wirkungen vorangegangener Maßnahmen sind Grundvoraussetzung für sachgerechte Leistungsanpassungen. Das 27. BAföGÄndG soll allerdings nur der erste Modernisierungsschritt sein. Weitere Schritte sind vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrags beabsichtigt.⁹³ Bei einem weiteren turnusmäßigen Berichtszeitraum, der sodann die Jahre 2023 und 2024 erfassen würde, wäre der übernächste Bericht erst im Jahr 2025 zu erstatten. Mithin gegen Ende der aktuellen oder zu Beginn der kommenden Legislaturperiode. Denn bereits der letzte Bericht ist erst Ende Dezember 2021 und damit knapp ein Jahr nach Ende des Berichtszeitraums erstattet worden. Die Wirkungen des 27. BAföGÄndG könnten so bei den weiteren Modernisierungsschritten sowie den ggf. dazu notwendigen Änderungsgesetzen möglicherweise keinen Eingang finden.

Vor diesem Hintergrund ist eine verkürzte Berichterstattung in Betracht zu ziehen. Auch die derzeitige Inflationsrate sowie die gestiegenen Heizkosten machen eine zeitnahe Betrachtung erforderlich. Nur so kann die Wirksamkeit der aktuellen Maßnahmen in Verbindung mit den aktuellen Entwicklungen zeitgerecht beurteilt und noch in dieser Legislaturperiode bei den weiteren Modernisierungsschritten unmittelbar steuernd reagiert werden. Insbesondere die Leistungen müssen auskömmlich sein. Dies ist umso wichtiger als das Bundesverwaltungsgericht für einen abgegrenzten Zeitraum⁹⁴ festgestellt hat, dass das ausbildungsbezogene Existenzminimum seinerzeit nicht gewährleistet gewesen sei. Es hat insoweit die Frage der Vereinbarkeit des BAföG-Bedarfssatzes mit dem Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt.⁹⁵

4.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, zu prüfen, ob der **kommende** Berichtszeitraum verkürzt werden muss.

⁹¹ Stellungnahme des Beirats für Ausbildungsförderung vom 17. Januar 2019 zum Referentenentwurf des 26. BAföGÄndG, abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/stellungnahme-beirat-fuer-ausbildungsfoerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁹² § 35 BAföG.

⁹³ Vgl. dazu oben Tz. 1.

⁹⁴ Oktober 2014 bis Februar 2015.

⁹⁵ Beschluss vom 20. Mai 2021, Az. 5 C 11.18, abrufbar unter <https://www.bverwg.de/200521B5C11.18.0>.

4.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass der nächste Bericht nach § 35 BAföG die Auswirkungen des 27. BAföGÄndG umfassen werde.

Eine Verkürzung der Berichtszeiträume sei deshalb nicht zielführend. Der nächste BAföG-Bericht, der im Jahr 2023 vorgelegt werden würde, umfasse insbesondere die Daten aus den BAföG-Statistiken für die Jahre 2021 und 2022. Somit seien erste Auswirkungen des 27. BAföGÄndG im Jahr 2022 erfasst und die hieraus gewonnen Erkenntnisse könnten für eine spätere BAföG-Novelle herangezogen werden. Eine Verkürzung dieses Berichtszeitraums würde dazu führen, dass erste Auswirkungen des 27. BAföGÄndG nicht erfasst würden.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Einwand des BMBF ist irrelevant. Aus seiner Stellungnahme wird deutlich, dass es sich mit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend auseinandergesetzt hat. Denn es bezieht sich hierbei auf den nächsten Bericht, der im Jahr 2023 veröffentlicht wird und die Jahre 2021 und 2022 umfasst. Das BMBF nimmt irrig an, dass der Bundesrechnungshof eine Verkürzung dieses Berichtszeitraums gefordert hat. Die Empfehlung bezog sich jedoch auf den **darauffolgenden („kommenden“) Berichtszeitraum für die Jahre 2023 und 2024**. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, den **kommenden** Berichtszeitraum für die Jahre 2023 und 2024 zu verkürzen und zwar auf das Jahr **2023**, das erstmals die vollständigen Auswirkungen des 27. BAföGÄndG umfassen wird. Infolgedessen könnte der übernächste Bericht nicht erst im Jahr 2025, sondern bereits im Jahr 2024 veröffentlicht werden, mithin noch mitten in der aktuellen Legislaturperiode. Das BMBF wäre hierdurch in der Lage, die Ergebnisse bei allen weiteren Modernisierungsmaßnahmen und Reformen dieser Legislaturperiode angemessen zu berücksichtigen.

5 Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen

5.1 Sachverhalt

In der Begründung zum Gesetzentwurf ist durch das federführende Ressort festzulegen, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind.⁹⁶

⁹⁶ § 44 Absatz 7 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

Das 27. BAföGÄndG sieht neben der Erhöhung der Bedarfssätze und Freibeträge auch die Anhebung der Altersgrenze vor. Das BMBF geht davon aus, dass die Anhebung der Altersgrenze „nicht viele Fälle“ betreffen werde. Sie sei eine politische Entscheidung der Koalitionsfraktionen und werde nun umgesetzt. Das BMBF sieht keine Evaluation dieser Maßnahmen des 27. BAföGÄndG vor. Es verweist auf die Bundesstatistik und hält sie für ausreichend. Auch der Bericht nach § 35 BAföG mache die Evaluation entbehrlich. Bereits beim (26.) BAföGÄndG hat es von der Evaluation mit der gleichen Begründung abgesehen.⁹⁷ Es hat aber die Zielgruppe nicht erreicht.⁹⁸ Der aktuelle Bericht nach § 35 BAföG hält hierzu fest: „Um weiterhin das Vertrauen in die Verlässlichkeit der staatlichen Ausbildungsförderung zu gewährleisten, muss das BAföG den Personenkreis mit Unterstützungsbedarf auch tatsächlich erreichen und auch in Zukunft laufend geprüft werden, ob es hinsichtlich sich ändernder Studienbedingungen und gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen Anpassungsbedarf gibt.“⁹⁹ Neben den Gesetzesänderungen versucht das BMBF durch Werbemaßnahmen und die Einführung und Weiterentwicklung von „BAföG Digital“, die Attraktivität des BAföGs zu steigern.

Der Koalitionsvertrag sieht noch weitere Maßnahmen für das BAföG vor.¹⁰⁰ Wann das BMBF sie umsetzen will, ist offen. Das BAföG soll elternunabhängiger, der Studienfachwechsel einfacher und die Förderungshöchstdauer verlängert werden. Die Teilzeitförderung soll geprüft werden. Das zinsfreie BAföG-Volldarlehen soll allen Studierenden zur Verfügung stehen. Die Freibeträge und Bedarfssätze sollen regelmäßig angepasst werden.

Im Jahr 2023 sollen zwei Berichte zur Situation der Studierenden veröffentlicht werden:

- Der Bericht zur 22. Sozialerhebung „Die Studierendenbefragung in Deutschland“ soll Anfang 2023 veröffentlicht werden. Er wird alle vier Jahre erstellt. Die Homepage zur Studierendenbefragung¹⁰¹ enthält folgende Hinweise: „Die neukonzipierte Studierendenbefragung zeichnet ein umfassendes Bild der Studien- und Lebenssituation der rund 2,9 Millionen Studierenden in Deutschland. Es ist die größte aktuelle Studierendenbefragung in Deutschland; sie liefert Daten zur (digitalen) Studien- und Lebenssituation, zu den sozialen und finanziellen Rahmenbedingungen aller Studierenden ... Für die Bildungs- und Hochschulpolitik auf Bundes- und Landesebene stellt die Befragung wichtige empirische Erkenntnisse bereit ... Die Themenblöcke umfassen soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Studium und Studienbedingungen, Einstellungen und Partizipation sowie Bildungswege und Karriereverläufe.“
- Der nächste Bericht zur Überprüfung der Bedarfssätze und Freibeträge ist, wie oben dargestellt, turnusmäßig im Jahr 2023 über die Jahre 2021 und 2022 zu erstatten.¹⁰²

⁹⁷ Bundestagsdrucksache 19/8749, Teil A Allgemeiner Teil, Ziffer VII., S. 29.

⁹⁸ Bundestagsdrucksache 20/1631, Teil A Problem und Ziel, S. 1.

⁹⁹ Zweiundzwanzigster Bericht nach § 35 BAföG zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vorphundertssätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2 BAföG, Bundestagsdrucksache 20/413, S. 75.

¹⁰⁰ Koalitionsvertrag 2021 – 2025, S. 93, Zeile 3111 und 3112 sowie S. 97, Zeile 3224 bis 3236.

¹⁰¹ <https://www.die-studierendenbefragung.de/fuer-partner-und-presse>.

¹⁰² § 35 BAföG und oben Tz. 4.1.

5.2 Würdigung

Das BMBF geht seit Jahren davon aus, dass die Erhöhung der Freibeträge und Bedarfssätze automatisch zu mehr Geförderten führt. In dem vorliegenden Gesetzentwurf zum 27. BAföGÄndG hat es eingeräumt, dass das letzte (26.) BAföGÄndG dieses Ziel nicht erreichte und somit ohne Erfolg blieb.¹⁰³ Es zieht jedoch hieraus keine Konsequenzen und greift im Entwurf des 27. BAföGÄndG überwiegend zu denselben Maßnahmen (Erhöhung von Freibeträgen und Bedarfssätzen), um das BAföG „wiederzubeleben“. Es lehnt erneut eine Evaluation ab. Ob seine aktuellen Entscheidungen zielführend sind, kann es so nicht beurteilen.

Aufgrund der seit Jahren rückläufigen Gefördertenzahlen ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erforderlich, dass das BMBF die von ihm ergriffenen Maßnahmen jeweils vor dem nächsten Änderungsgesetz einer Evaluation unterzieht. Insbesondere die Anhebung der Altersgrenze, die Werbemaßnahmen, das digitale BAföG sowie die Auswirkungen der sich ändernden Studienbedingungen muss es evaluieren. Ansonsten erhält es nie neue, andere Erkenntnisse, auch nicht darüber, welche Maßnahmen erfolgreich waren und welche nicht. Nur so kann es aber bei künftigen Änderungsgesetzen sachgerecht reagieren.

Studienbedingungen ändern sich stetig. Das BAföG sollte die aktuelle gesamtgesellschaftliche Entwicklung widerspiegeln und nicht in der Vergangenheit verortet sein. Die vom BMBF angeführte Bundesstatistik und der Bericht nach § 35 BAföG ersetzen keine Evaluation der Maßnahmen. Die Bundesstatistik spiegelt nur die Gefördertenzahlen wieder. Der Bericht betrifft nur die Bedarfssätze, die Freibeträge, etc. Eine realistische Einschätzung der Gesamtsituation der Auszubildenden fehlt. Beide enthalten auch keine Information darüber, ob die begleitenden Werbemaßnahmen oder „BAföG Digital“ wirksam sind und die erhoffte Wirkung erzielen. Aber nur mit einer Gesamtbetrachtung aller Faktoren lässt sich das BAföG zukunftsgerichtet ausgestalten. Der Bericht zur 22. Sozialerhebung kann hierfür Anhaltspunkte bieten. Grundsätzlich wird die Sozialerhebung aber nicht im Turnus der BAföGÄndG vorgenommen, sondern durchschnittlich alle vier Jahre. Als Ersatz für passgenaue Gesetzesbewertungen ist sie damit nicht geeignet.

Das BMBF sollte bei den angekündigten weiteren Reformschritten¹⁰⁴ nicht planlos verfahren und sie nicht damit begründen, dass sie dem politischen Willen entsprechen würden. Es sollte den Mut haben, neue Wege zu beschreiten, um dem BAföG zu neuer alter Wirksamkeit zu verhelfen. Daher sollte es vor weiteren Entscheidungen nicht nur auf die Vorlage der zwei Berichte warten und diese bei allen weiteren Entscheidungen berücksichtigen, sondern unabhängig davon auch die Wirkungen der letzten Änderungsgesetze evaluieren. Deren Ergebnisse könnten beispielsweise aufzeigen, ob Korrekturen oder Fortentwicklungen des 27. BAföGÄndG erforderlich sind.

¹⁰³ Bundestagsdrucksache 20/1631, Teil A Problem und Ziel, S. 1.

¹⁰⁴ Vgl. Tz. 1.

5.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, vor weiteren Reformen seine getroffenen Maßnahmen zu evaluieren. Außerdem sollte es den Bericht zur 22. Sozialerhebung sowie den nächsten und ggf. den übernächsten Bericht zur Überprüfung der Bedarfssätze und Freibeträge nach § 35 BAföG abwarten. Erst danach sollte es weitere Maßnahmen beschließen.

5.4 Stellungnahme

Das BMBF hat zunächst in seiner Stellungnahme die Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes zusammengefasst und hierbei auch die von ihm empfohlene Evaluation angeführt. Es geht jedoch in seiner Stellungnahme nicht näher auf die vorstehenden Empfehlungen ein. Es führt lediglich an, dass Erkenntnisse aus dem nächsten Bericht nach § 35 BAföG für eine spätere BAföG-Novelle genutzt werden **können**.

5.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF ignoriert die Empfehlung des Bundesrechnungshofes weitgehend. Er geht deshalb davon aus, dass das BMBF von einer Evaluation des 27. BAföGÄndG absehen wird.¹⁰⁵ Der Bundesrechnungshof hält in der Konsequenz daran fest, dass das BMBF für alle weiteren Reformschritte die im 27. BAföGÄndG getroffenen Maßnahmen evaluieren sollte. Denn die Maßnahmen des letzten (26.) BAföGÄndG verfehlten ihre langfristige Wirkung. Das BMBF selbst hat angegeben, dass ohne das 27. BAföGÄndG die Anzahl der Geförderten in den nächsten Jahren weiterhin sinken würde, z. B. zwischen 2023 und 2024 um nochmals 50 000 Personen.¹⁰⁶ Diese Prognose zeigt deutlich, dass seine bisherigen Maßnahmen das selbstgesetzte Ziel, einen dauerhaften Anstieg der Gefördertenzenzahlen herbeizuführen, verfehlten. Vor diesem Hintergrund sind neue Impulse unverzichtbar. Das BMBF erhält jedoch keine neuen Erkenntnisse, wenn es sich weiterhin weigert, eine Evaluation seiner Maßnahmen vorzunehmen. Eine Trendwende beim BAföG wird es so nie erreichen.

Auf die weitere Empfehlung, den Bericht zur 22. Sozialerhebung sowie den nächsten und ggf. den übernächsten Bericht zur Überprüfung der Bedarfssätze und Freibeträge nach § 35 BAföG vor weiteren Reformen abzuwarten, ist das BMBF in seiner Stellungnahme nur am Rande eingegangen. Es hat einzig darauf hingewiesen, dass „die Ergebnisse des nächsten Berichts nach § 35 BAföG bei der nächsten BAföG-Novelle berücksichtigt werden **können**“. Ob es dem tatsächlich nachkommt ist damit offen. Überdies ist der genannte Bericht aus den bereits oben dargelegten Gründen nicht ausreichend.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Bundestagsdrucksache 20/1369 vom 7. April 2022, Antwort zur Frage 16, S. 6.

¹⁰⁶ Bundestagsdrucksache 20/1369 vom 7. April 2022, Antwort zur Frage 10, S. 5.

¹⁰⁷ Vgl. Tz. 4 und 5.2.

Die Bedeutung des Berichts zur 22. Sozialerhebung erkennt das BMBF. Hierauf hat der Wissenschaftsrat in seinen aktuellen Empfehlungen für eine zukunftsfähige Ausgestaltung von Studium und Lehre aber hingewiesen: „In manchen Fällen hindern finanzielle Engpässe und die damit verbundene Erwerbstätigkeit Studierende daran, sich auf ihr Studium zu konzentrieren und Gestaltungsspielräume zu nutzen. Dies kann sich auch nachteilig auf den Kompetenzerwerb und die akademische Sozialisation sowie auf den Studienerfolg auswirken. Die sinkende Zahl der BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger, die gleichzeitig steigende Zahl der erwerbstätigen Studierenden und die stagnierende soziale Durchlässigkeit im Hochschulsystem veranlassen den Wissenschaftsrat zu der Annahme, dass bestehende Formen der staatlichen und privaten Studienfinanzierung an die aktuellen Herausforderungen besser angepasst werden müssen. Der Wissenschaftsrat behält sich vor, die Ergebnisse der im Sommersemester 2021 durchgeführten bundesweiten Studierendenbefragung abzuwarten und sich im Anschluss ggf. ausführlicher mit dem Thema Studienfinanzierung, auch unter Einschluss weiterer Instrumente, zu beschäftigen.“¹⁰⁸

Das BMBF sollte sich den Wissenschaftsrat als Vorbild nehmen. Es sollte, wie vom Bundesrechnungshof empfohlen, den Bericht zur 22. Sozialerhebung ebenfalls bei den kommenden Reformschritten berücksichtigen. Ebenso sollte es – wie der Wissenschaftsrat – den Einsatz weiterer Instrumente in Erwägung ziehen. Andernfalls erhält es keine neuen Erkenntnisse für Wege zu der von ihm angestrebten Trendwende beim BAföG.

Die Weigerung des BMBF, sein Vorgehen beim BAföG kontinuierlich auf eine empirische Grundlage zu stellen ist nicht nachvollziehbar: Der Bericht nach § 35 BAföG, der Bericht zur 22. Sozialerhebung sowie eine Evaluation des 27. BAföGÄndG und die hieraus gewonnenen Erkenntnisse könnten in der Gesamtschau eine zentrale Basis für künftige Entscheidungen bilden. Die Äußerung des Wissenschaftsrats bestätigt dies. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, diese bei den weiteren Reformschritten zu berücksichtigen.

6 Fazit

Im BAföG ist in den letzten zehn Jahren ein steter Rückgang der Gefördertenzenzahlen zu beobachten. Das BMBF versucht seit Längerem, es attraktiver zu gestalten. Bei den vergangenen Änderungsgesetzen lag der Fokus etwa auf einer Erhöhung der Bedarfssätze und der Freibeträge. Den Weg der Erhöhungen beschreitet das BMBF auch mit dem vorliegenden 27. BAföGÄndG. Erhöhungen allein sind aber nicht ausreichend, wie der Trend der vergangenen Jahre zeigt. Er spiegelt nicht die mit den Änderungsgesetzen verbundenen Erwartungen wieder. Das BMBF muss sich vielmehr fragen (lassen), ob und welche weiteren Maßnahmen für eine Trendumkehr erforderlich sind. Ob die nunmehr vorgesehene erneute Anhebung der Freibeträge und der Altersgrenze sie herbeiführen kann, muss die Zeit zeigen. Hierfür, wie auch für die vergangenen Änderungsgesetze ist/wäre eine umfassende Evaluation sowie

¹⁰⁸ Wissenschaftsrat, Empfehlungen für eine zukunftsfähige Ausgestaltung von Studium und Lehre, Mai 2022, S. 66, abrufbar unter <https://www.wissenschaftsrat.de/download/2022/9699-22.html>.

eine gründliche Vorbereitung erforderlich (gewesen). Der Bundesrechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit mehrfach die regelmäßige und engere Überprüfung der Bedarfssätze angemahnt.¹⁰⁹ Nur so lassen sich Erkenntnisse für sachgerechte Reformschritte herleiten und nachträgliche Korrekturen vermeiden.

Hieran mangelt es auch im Übrigen. Ein Beispiel ist der Verzicht auf das Schriftformerfordernis im 27. BAföGÄndG. „BAföG Digital“ ist bislang offensichtlich nicht in der Lage, die Antragstellenden in nennenswertem Umfang zu einer vollelektronischen Antragstellung zu bewegen. Die Hürden sind scheinbar zu hoch. Obwohl „BAföG Digital“ in mehreren Ländern im Pilotbetrieb getestet wurde, sind nur wenige Monate nach Beginn der bundesweiten Nutzung im September 2021 Änderungen im Gesetz selbst erforderlich. Das 27. BAföGÄndG versucht zu korrigieren, was in der Praxis nicht funktioniert. Die derzeitigen Möglichkeiten einer vollständigen, medienbruchfreien Antragstellung mit elektronischer Authentifizierung finden offensichtlich keine Akzeptanz bei den Betroffenen. Als Folge soll die Neufassung des § 46 Absatz 1 BAföG das ersatzweise Nachfordern von Unterschriften im Einzelfall abschaffen. Die an Stelle der Unterschrift tretende Namensnennung bei Anträgen in Papierform oder per E-Mail ist aber ebenfalls bei Fehlen nachzuholen.¹¹⁰ Gleichwohl sollen die Ämter so mit vertretbarem Aufwand elektronische Antragstellungen bewältigen können. Für „AFBG Digital“ werden bereits jetzt, ohne Wirkbetrieb, entsprechende Vorkehrungen getroffen. Den Funktionen der Schriftform wird dabei in der Gesetzesbegründung jeweils allenfalls am Rande und mittels eines Zirkelschlusses Rechnung getragen.

Dies ist Folge eines fehlgeleiteten Digitalisierungsprozesses. Auch beim 27. BAföGÄndG liegt der Fokus auf der Digitalisierung der Verwaltungsleistung als solcher. Vorfragen, wie eine leicht zugängliche und damit bürgerfreundliche Identifizierungsmöglichkeit, sind nicht vorab (leistungsübergreifend) für „BAföG Digital“ und „AFBG Digital“ gelöst worden. In diesem Fall wäre kein Verzicht auf die Schriftform erforderlich, sondern Bürger könnten – ähnlich der Steueridentifikationsnummer – bei der Beantragung von Leistungen hierauf zurückgreifen und sich identifizieren.

Der „Kurswechsel“ in den Referentenentwürfen zeigt eine mangelnde Vorbereitung der vorliegenden (27.) Gesetzesänderung. Sollte zunächst das Schriftformerfordernis auf ein Textformerfordernis reduziert werden, so wird nunmehr gänzlich auf die Schriftform verzichtet. Hier werden kurzfristig neue Maßstäbe gesetzt, ohne die Folgen zu bedenken. Das BMBF will offensichtlich mit aller Macht der elektronischen Antragstellung zum Erfolg verhelfen, unabhängig davon, welche Folgen und Risiken dies im Vollzug mit sich bringt. Es muss sich aber fragen lassen, weshalb die benannten Defizite nicht bereits beim Pilotbetrieb von „BAföG Digital“ aufgefallen sind und vor dessen bundesweitem Ausrollen behoben und anderweitige Identifizierungsmöglichkeiten geschaffen wurden.

Anstatt die Digitalisierung bei einem jungen, üblicherweise technikaffinen Adressatenkreis zu fordern und zu fördern und damit eine Vorbildfunktion einzunehmen rückt das BAföG mit

¹⁰⁹ Vgl. nur Haushaltsausschussdrucksache 19(8)3488, Tz. 3.4.1, S. 17f.

¹¹⁰ Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 20, S. 31.

seinem 27. BAföGÄndG hiervon ab. Ein solches Vorgehen ist inkonsequent und nicht zeitgemäß. Es handelt sich keinesfalls um eine Erleichterung der digitalen Antragstellung, wie der Gesetzentwurf meint.¹¹¹

Die Ämter werden durch „BAföG Digital“ ohnehin stärker belastet, weil sie mangels E-Akte elektronisch gestellte oder vorgelegte Anträge ausdrucken müssen und dies in Zukunft noch zunehmen wird, wenn keine unterschriebenen Anträge in Papierform mehr zusätzlich einzureichen sind. Dies findet aber keinen Eingang in die Darstellung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung. Ebenso wenig wird dort¹¹² berücksichtigt, dass auch eine fehlende Namensnennung nachzuholen ist. Eine realistische Gesamtbewertung der Situation in den Ämtern fehlt. Es wird einseitig der Verzicht auf das Schriftformerfordernis herangezogen.

Damit einher geht das beträchtliche Risiko, dass der Verzicht auf das Schriftformerfordernis weder die gewünschte Verwaltungsvereinfachung noch die angeführte Verringerung des Erfüllungsaufwands bewirken wird. Die Ämter werden noch mehr Anträge ausdrucken müssen als bisher, das Nachfordern, jetzt von „Namensnennungen“, setzt sich fort.

Das BMBF hätte die Hinweise aus der Praxis ernst nehmen müssen. Das tatsächlich dahinterstehende Vollzugsproblem hätte es direkt angehen und nicht eine vermeintliche Verwaltungsvereinfachung vorschieben sollen. Für den Leistungsbeginn hätte es einzig auf den Antragseingang als solchen und nicht – wie bisher – auf den Eingang des unterschriebenen Antrags abstellen müssen. Das bloße Nachfordern von Unterschriften ist zwar für die Ämter lästig und führt zu Verzögerungen im Bewilligungsverfahren, verglichen mit den nach der geplanten Rechtslage entstehenden Beweisproblemen und datenschutzrechtlichen Risiken ist dies aber das kleinere Übel. Der Aufwand ist, laut der Vollzugsseite, händelbar.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof erwartet, dass die weiteren Reformschritte in dieser Legislaturperiode gründlich(er) vorbereitet werden. Sie sollten der Realität der Auszubildenden mehr Beachtung schenken als die vergangenen Änderungsgesetze und auf deren Bedürfnisse und Möglichkeiten eingehen. Ebenso sollten sie verstärkt die gesamtgesellschaftliche Lage beachten. Auszubildende sollten BAföG mit der Gewissheit beantragen können, dass es bedarfsdeckend ist und sie sich hierauf verlassen können. Nur so könnten sie sich auf ihre Ausbildung konzentrieren und diese zügig abschließen, um später als qualifizierte Fachkräfte dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen. Die nächsten Reformschritte sollten diesen Anforderungen gerecht werden. Ebenso sollte das BMBF die durch den Wegfall des Schriftformerfordernisses entstehenden Lücken füllen. Hierzu sollte es anderweitige Identifizierungsmöglichkeiten schaffen, Maßnahmen gegen Betrugsversuche ergreifen und Vollzugshinweise zu den entstehenden datenschutzrechtlichen Risiken erstellen.

Die Stellungnahme des BMBF ignoriert diese Hinweise des Bundesrechnungshofes für eine zukunftsgerichtete Ausgestaltung des BAföGs weitgehend. Sie ignoriert auch die Empfehlungen, die die Abschaffung des Schriftformerfordernisses, genauer: deren Folgen, ausgleichen

¹¹¹ Bundestagsdrucksache 20/1631, B. Lösung, S. 3.

¹¹² Bundestagsdrucksache 20/1631, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Artikel 1, zu Nummer 20, S. 31.

sollen. Sie ist von mangelnder Kenntnis des hauseigenen Gesetzentwurfs, der Ankündigung weiterer Reformen und der dafür in dieser Legislaturperiode verbleibenden Zeitfenster sowie dem mangelnden Willen Impulse von außen für Reformvorhaben zu erschließen geprägt. Irrelevante Einwände aufgrund mangelnder Erfassung der Empfehlungen treten hinzu. Eine sachgerechte Auseinandersetzung fehlt in der Folge. Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass das BMBF nicht in der Lage war, Maßgebliches zu erwidern oder nicht gewillt war von seiner Position abzurücken. Es ist offensichtlich nicht für Neuerungen und Verbesserungsvorschläge aufgeschlossen. Mit dem 27. BAföGÄndG soll eine Reform um der Reform willen geschaffen werden. Die ungelösten Folgeprobleme werden das BAföG auf Dauer aber nachteilig prägen. Ob allein mit den vom BMBF gewählten Mitteln die weiteren (tiefer gehenden) Reformschritte, die sich der Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode zum Ziel gesetzt hat, gelingen werden ist offen. Es besteht die Gefahr, dass sie erneut an der Lebenswirklichkeit der (potenziell) Leistungsberechtigten vorbeigehen. Eine umfassende Spiegelung möglicher Reformvorstellungen und der bereits vorgenommenen Umsetzungsschritte mit deren Lebensrealität fehlt auch künftig. Hierauf ist aber ebenso ein besonderes Augenmerk zu richten wie auf die Vollzugspraxis. Der Bundesrechnungshof bezweifelt angesichts dieser Ausgangslage, dass die (weiterhin) beabsichtigte Trendwende nunmehr gelingen und das BAföG zu neuem – altem – Erfolg führen wird. Er hält an seinen Empfehlungen fest und erwartet, dass das BMBF sie umsetzt.

Ehmann

Dr. Keller

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage 1: Unterschriftserfordernisse in den BAföG-Formblättern

Formblatt	Auszubildende/r oder gesetzliche/r Vertreter/in (bei Minderjährigen)	Eltern oder Ehegatte/in oder eingetragene/r Lebenspartner/in	Ausbildungsstätte	Sonstige
01 - Antrag auf Ausbildungsförderung	X			
02 - Bescheinigung nach § 9 BAföG			X	
03 - Einkommenserklärung		X		
04 - Kinder der auszubildenden Person	X			Anderer Elternteil (der Kinder der/des Auszubildenden)
05 - Leistungsbescheinigung nach § 48 BAföG			zuständiges hauptamtliches Mitglied des Lehrkörpers der Ausbildungsstätte	
06 - Ausbildung im Ausland (Zusatzblatt)	X		X	
07 - Aktualisierung des Einkommens	X			Einkommen beziehende Person
08 - Antrag auf Vorausleistung	X			
09 - Folgeantrag auf Ausbildungsförderung (für Studierende)	X			

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Anlage 2: Unterschriftserfordernisse in den AFBG-Formblättern

Formblatt	Antragsteller/in	Ehegatte/in oder eingetragene/r Lebenspartner/in	Fortbildungs- stätte	Prüfungsstelle	Sonstige
Formblatt A - Antrag auf Förderung einer beruflichen Aufstiegsfortbildung	X				
Anlage 1 zu Formblatt A - Angaben zum Einkommen und Vermögen	X				
Anlage 2 zu Formblatt A- Erklärung des Ehegatten/eingetragenen Lebens- partners		X			
Anlage 3 zu Formblatt A - Zusatzblatt für Ausländerinnen und Ausländer	X				
Formblatt B - Bescheinigung über den Besuch einer Fortbildungsstätte/die Teilnahme an einem Fernunterrichtslehrgang/mediengestützten Lehrgang			X		
Formblatt D - Antrag der Teilnehmerin/des Teilnehmers an einer Fortbil- dungsmaßnahme auf Aktualisierung nach § 17 AFBG in Verbindung mit § 24 Absatz 3 BAföG	Teilnehmer/in	X			
Formblatt F - Teilnahmenachweis			X		
Formblatt G - Antragsformular für die Bewilligung der Förderung während der Prüfungsvorbereitungsphase	X				
Formblatt M - Formular zum Nachweis der tatsächlich entstandenen Mate- rialkosten für das Meisterprüfungsprojekt/die fachpraktische Arbeit	X			X	
Formblatt W - Formular zum Folgeantrag auf Förderung einer beruflichen Aufstiegsfortbildung	X				
Formblatt Z - Bestätigung der Zulassungsvoraussetzungen				X	
Bescheinigung zur Kranken- und Pflegeversicherung während der Dauer der Fortbildung					Versicherungs- unternehmen

Tabelle: Bundesrechnungshof.