



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Ausarbeitung

Bundesausbildungsförderung als Gegenstand bundeseigener Verwaltung

Bundesausbildungsförderung als Gegenstand bundeseigener Verwaltung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 049/24
Abschluss der Arbeit: 13.05.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Auftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG	4
3.	Fakultative Bundeseigenverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 Grundgesetz	4
4.	Zulässigkeit der vollständigen Übertragung der BAföG-Ausführung auf Bundesbehörden	6

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gebeten zu prüfen, inwieweit eine **Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG)**¹ im Wege der **bundeseigenen Verwaltung** verfassungsrechtlich möglich ist.

Gegenwärtig wird das BAföG grundsätzlich gemäß § 39 Abs. 1 BAföG von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt. Abweichend davon wird die Verwaltung und Einziehung geleisteter Staatsdarlehen² gemäß § 39 Abs. 2 BAföG durch das Bundesverwaltungsamt und damit in bundeseigener Verwaltung wahrgenommen.

2. Auftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz

Gemäß Art. 83 Grundgesetz (GG)³ führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (sog. Landeseigenverwaltung).

Für die Ausführung des BAföG bestimmt das Grundgesetz jedoch in Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG etwas „anderes“: Es ordnet an, dass Bundesgesetze, die erstens Geldleistungen gewähren, zweitens von den Ländern ausgeführt werden und drittens bestimmen, dass der Bund mindestens die Hälfte der Ausgaben trägt, „im Auftrage des Bundes“ ausgeführt werden. Damit ordnet das Grundgesetz für diese Fälle obligatorisch Bundesauftragsverwaltung im Sinne des Art. 85 GG an. Es handelt sich bei diesem Verwaltungstypus weiterhin um Landesverwaltung. Dem Bund kommen jedoch die in Art. 85 GG benannten Einwirkungsrechte gegenüber den Landesbehörden zu.

Die Ausführung des BAföG fällt unter Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG, da der Bund gemäß § 56 Abs. 1 Satz 1 BAföG die für die Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Mittel trägt und das BAföG somit ein Bundesgesetz darstellt, das Geldleistungen gewährt, das von den Ländern ausgeführt wird, und für das der Bund die Kosten vollumfänglich trägt. Das Gesetz ist daher grundsätzlich in Bundesauftragsverwaltung auszuführen, wie es auch § 39 Abs. 1 BAföG deklaratorisch klarstellt.

3. Fakultative Bundeseigenverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 Grundgesetz

§ 39 Abs. 2 BAföG überträgt abweichend davon bereits jetzt bestimmte Aufgaben dem Bundesverwaltungsamt. Dabei handelt es sich um Bundeseigenverwaltung, die einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf.

1 Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952; 2012 I S. 197), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408).

2 Schepers, in: Schepers, Bundesausbildungsförderungsgesetz, 4. Online-Auflage 2019, § 39 Rn. 1.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

Eine solche Bestimmung, die dem Bund eine Abweichung vom Grundsatz der Länderexekutive erlaubt, ist **Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG**. Danach können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden (fakultative Bundeseigenverwaltung). Bei dieser Generalklausel handelt es sich um die zentrale verfassungsrechtliche Vorschrift zur Begründung neuer Verwaltungskompetenzen des Bundes.

Dem Bund steht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13, 72 Abs. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über die Ausbildungsbeihilfen zu. Dies sind Maßnahmen der individuellen Förderung für Personen, die sich in der Ausbildung befinden.⁴ Das BAföG stellt das zentrale Instrument des Bundes zur Ausbildungsförderung dar⁵, so dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 einschlägig ist. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht insoweit. Auch wurde in Gestalt des § 39 Abs. 2 BAföG die Aufgabe durch Bundesgesetz auf das Bundesverwaltungsamt übertragen. Das Tatbestandsmerkmal „durch Bundesgesetz errichtet“ umfasst nicht nur die Errichtung neuer Bundesoberbehörden, sondern auch die Übertragung neuer Aufgaben auf bestehende Bundesoberbehörden.⁶

Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG liegen insoweit grundsätzlich vor. Aus der Beschränkung der Aufgabenwahrnehmung auf „selbständige Bundesoberbehörden oder neue bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechtes“ und aus dem systematischen Zusammenhang mit Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG ist als weiteres ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal eine **zentrale Erfüllbarkeit der jeweiligen Aufgabe** zu fordern. Dazu führt das Bundesverfassungsgericht aus:

Eine solche Behörde darf nur für Aufgaben errichtet werden, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder - außer für reine Amtshilfe - wahrgenommen werden können. Damit zieht Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG der Begründung einer Verwaltungszuständigkeit durch den Bund auch insofern eine Grenze, als nur bestimmte Sachaufgaben zur zentralen Erledigung geeignet sind.⁷

Damit wirkt der ansonsten weitreichende Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG einer uferlosen Begründung neuer Bundesverwaltungskompetenzen durch ein inhärentes materielles Kriterium entgegen: Die aufgrund der Generalklausel mit Aufgaben beauftragten Bundesoberbehörden müssen mit örtlicher Zuständigkeit für das gesamte Bundesgebiet tätig werden und dürfen sich hierzu keines eigenen Verwaltungsunterbaus bedienen.⁸ Die Aufgaben müssen **allein auf der Zentralebene ohne**

4 Seiler, in: BeckOK GG, 57. Ed. 15.1.2024, Art. 74 Rn. 53.

5 Wittreck, in: Dreier GG, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 64.

6 Hermes, in: Dreier GG, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 83.

7 BVerfGE 110, 33 (49).

8 Burgi, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 97.

Mittel- und Unterbau zu erledigen sein.⁹ Die Errichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden ist dem Bund nur unter den deutlich engeren Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG möglich („Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden.“).

Für die bereits jetzt dem Bundesverwaltungsamt als selbständiger Bundesoberbehörde¹⁰ übertragenen Teile der BAföG-Ausführung nach § 39 Abs. 2 BAföG dürften diese Voraussetzungen gegeben sein.

4. Zulässigkeit der vollständigen Übertragung der BAföG-Ausführung auf Bundesbehörden

Will man die Ausführung des BAföG insgesamt in Bundeseigenverwaltung überführen, so wäre dies grundsätzlich unter Berufung auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG zulässig. Die Übertragung auf eine Bundesoberbehörde (etwa das Bundesverwaltungsamt wie bereits jetzt nach § 39 Abs. 2 BAföG) müsste durch Bundesgesetz erfolgen. Und es müsste gewährleistet sein, dass alle Aufgaben durch die Bundesoberbehörde selbst ohne Zuhilfenahme von Behörden vor Ort erfüllbar sind. Über die Gewährung von Leistungen wird im schriftlichen oder elektronischen Verfahren entschieden (vgl. §§ 46, 50 BAföG). Es sind – jedenfalls prima facie – keine Gründe ersichtlich, die gegen eine zentrale Wahrnehmbarkeit dieser Aufgaben sprechen.

Eine insoweit grundsätzlich mögliche Aufgabenübertragung auf den Bund im Bereich der Bundesausbildungsförderung wird auch nicht durch die Regelung des Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG ausgeschlossen. Denn Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG setzt voraus, dass es sich um Bundesgesetze handelt, die von den Ländern ausgeführt werden. Würde der Bundesgesetzgeber von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG Gebrauch machen und die Ausführung des BAföG gänzlich der bundeseigenen Verwaltung unterstellen, so läge mangels Ausführung durch die Länder bereits kein Gesetz i.S.d. Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG vor. Über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG würde eine ausschließliche Bundeskompetenz begründet. Auf den Fall der bundeseigenen Verwaltung des BAföG ist Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG nicht anwendbar.¹¹

9 BVerfG Urt. v. 24.7.1962 – 2 BvF 4/61 ua.; BVerfG Beschl. v. 3.3.2004 -1 BvF 3/92; BVerwG Urt. v. 30.6.2005 - 7 C 26/04.

10 Klaus Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 32. Edition 2024, Eintrag „Bundesverwaltungsamt“.

11 Vgl. auch Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 104a Rn. 76.