

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Cornelia Pieper, Hellmut Königshaus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/5641 –

Strafverfolgung von BAföG-Empfängern

Vorbemerkung der Fragesteller

Einem Bericht des Nachrichtenmagazins „FOCUS“ vom 7. März 2005 zufolge haben in Deutschland 63 731 Studentinnen und Studenten zu Unrecht Leistung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) erhalten. Die Summe der Rückzahlungen soll sich auf 251,7 Millionen Euro belaufen. In 13 105 Fällen wurden Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet, 16 711 Fälle wurden zur weiteren Verfolgung den Staatsanwaltschaften übergeben.

Die hohen Fallzahlen legen den Verdacht nahe, dass die Ursachen für den BAföG-Missbrauch nicht nur in einem fehlenden Unrechtsbewusstsein bei den Studierenden zu suchen sind, sondern auch in einer unzureichenden Kontrolle seitens der zuständigen Behörden sowie einer widersprüchlichen Haltung des Gesetzgebers.

Die Zahl der verwaltungsrechtlichen Entscheidungen über die Vermögensanrechnung bei BAföG-Anträgen deuten darauf hin, dass es keine ausreichende Kontrolle der Angaben der Studierenden gegeben hat. So gab es der Datenbank Juris zufolge nur 21 Entscheidungen von Verwaltungsgerichten zur Vermögensanrechnung beim BAföG, aber 585 Entscheidungen zu der Vermögensanrechnung bei Sozialhilfeempfängern. Diese Differenz ist ein Indiz dafür, dass falsche Angaben über das Vermögen seitens der BAföG-Ämter, wenn nicht toleriert, so doch zumindest nicht in ausreichendem Maße kontrolliert wurden.

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang auch, dass die maßgeblichen Vorschriften zum Datenabgleich rückwirkend geändert wurden. Der Datenabgleich nach § 45d des Einkommensteuergesetzes (EStG) wurde mit Gesetz vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1433) eingeführt. Mit Gesetz vom 20. Dezember 2001 wurde die Inkrafttretensvorschrift geändert. Der Datenabgleich sollte nun erstmals „für den Veranlagungszeitraum 2002“ anzuwenden sein. Das Inkrafttreten wurde jeweils in § 52 Abs. 53 EStG geregelt. Mit Gesetz vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2010) wurde diese Inkrafttretensvorschrift ersatzlos aufgehoben. Nun konnten Abgleiche ohne zeitliche Einschränkung vorgenommen werden. Die rückwirkende Änderung der Vorschriften ist nicht nur aus

rechtssystematischen Gründen bedenklich, sie hat bei den Betroffenen zu einer erheblichen Verunsicherung geführt.

Es bleibt daher der Eindruck bestehen, dass die Ursachen für den Missbrauch bei Leistungen nach dem Berufsausbildungsförderungsgesetz nur zum Teil den betroffenen Studentinnen und Studenten angelastet werden können. Der Missbrauch wurde begünstigt durch eine Verwaltung, die ihrer Kontrollaufgabe nur in unzureichendem Maße nachgekommen ist und den Gesetzgeber, dessen Handeln keine klare Linie erkennen ließ.

1. Wie viele Studentinnen und Studenten wurden bislang nach Kenntnis der Bundesregierung wegen des missbräuchlichen Bezugs von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz belangt?

Aussagen über den Stand des Datenabgleichs können nur im Wege der Abfrage über die Länder bei den Ämtern für Ausbildungsförderung erfolgen. Da dies für die Ämter mit erheblichen zusätzlichen Belastungen verbunden ist, sind solche Erhebungen nur in größeren zeitlichen Intervallen möglich. Die letzte Abfrage wurde per Stichtag 31. Dezember 2004 veranlasst. Danach mussten seit Beginn des Vermögensdatenabgleichs nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 45 226 Studentinnen und Studenten sowie 18 505 Schülerinnen und Schüler, also insgesamt 63 731 BAföG-Empfänger Ausbildungsförderung zurückerzahlen, weil sie Vermögen besaßen, das über dem gesetzlichen Freibetrag lag. Das sind etwa sieben Prozent aller BAföG-Empfänger.

2. Auf welche Summe belaufen sich die zu erwartenden Rückzahlungen aufgrund des missbräuchlichen Bezugs von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz?

Zum Stichtag 31. Dezember 2004 wurde Ausbildungsförderung in Höhe von insgesamt 251,7 Mio. Euro zurückgefordert. Davon sind bereits 186,4 Mio. Euro an Bund und Länder zurückgezahlt worden.

Konkrete Prognosen über die Höhe der noch zu erwartenden Rückforderungen bzw. Rückzahlungen können aufgrund des unterschiedlichen Bearbeitungsstandes in den Ländern nicht abgegeben werden. Aufgrund des Bearbeitungsverfahrens in den Ländern ist aber zu erwarten, dass sich die Rückforderungsquote im Vergleich zu den bearbeiteten Fällen abschwächen wird. Die Mehrzahl der Länder hat mit der Bearbeitung der Fälle mit den höchsten Zinserträgen begonnen.

3. Wie viele dieser Fälle wurden nach Kenntnis der Bundesregierung als Ordnungswidrigkeit geahndet und wie viele wurden strafrechtlich verfolgt?

Es liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele BAföG-Empfänger tatsächlich strafrechtlich verfolgt oder mit einem Bußgeld nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz geahndet wurden.

4. Wie viele Verfahren waren bzw. sind vor deutschen Gerichten im Zusammenhang mit dem missbräuchlichen Bezug von Leistungen nach dem Berufsausbildungsförderungsgesetz anhängig?

Bundesweit handelte es sich seit Beginn des automatischen Datenabgleichs zum Stichtag 31. Dezember 2004 um 1 065 Klagen vor den Verwaltungsgerichten. Angaben zu der Zahl der Strafverfahren sind nicht möglich (vgl. Antwort zu Frage 3).

5. Welche Unterschiede gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung zwischen den einzelnen Bundesländern bei der Verfolgung des missbräuchlichen Bezugs von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, und wie beurteilt die Bundesregierung die Vorgehensweise in den einzelnen Bundesländern?

Bei der Verfolgung dieser Taten gibt es eine zum Teil unterschiedliche Praxis der Länder. Unter anderem bestehen Meinungsverschiedenheiten darüber, ob der Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 58 Abs. 1 Nr. 1 BAföG als *lex specialis* eine Strafbarkeit nach § 263 StGB verdrängt, soweit ein Antragsteller durch wahrheitswidrige Angaben über sein Vermögen im Antrag auf Gewährung von Leistungen nach dem BAföG zu Unrecht (überhöhte) Ausbildungsförderung erhält. Da die Strafverfolgung und die Ahndung entsprechender Ordnungswidrigkeiten den Behörden der Länder obliegen und die Bundesregierung diesen Behörden gegenüber insoweit keine Aufsichts- und Weisungsbefugnisse hat, nimmt sie zu diesen Fragen auch nicht Stellung. Dies gilt auch für die Strafzumessung, die eine Angelegenheit der unabhängigen Gerichte ist.

Die bundesweit unterschiedliche Verfahrensweise der Gerichte und Staatsanwaltschaften war bereits Gegenstand einer Sitzung des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz, die vom 1. bis 3. Juni 2004 in Kempten (Allgäu) stattfand. Hierbei wurde von den einzelnen Ländern über die jeweilige Praxis berichtet. Angestrebt wurde eine bundesweit einheitlichere Handhabung. In der Sitzung des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz vom 13. bis 15. Juni 2005 wurde vor dem Hintergrund der Novellierung des § 58 BAföG ein erneuter Erfahrungsaustausch vorgenommen, wobei zwischen den Ländern Einigkeit darüber erzielt werden konnte, dass der Ordnungswidrigkeitentatbestand die Strafbarkeit nicht verdrängt.

6. Wie viele Studentinnen und Studenten wurden wegen des missbräuchlichen Bezugs von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu einer Strafe von mehr als 90 Tagessätzen verurteilt?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Angaben vor.

7. Welche Gründe haben die Bundesregierung veranlasst, die Vermögensfreibeträge für Leistungen nach dem BAföG erst 2001 anzuheben?
8. War aus Sicht der Bundesregierung der Freibetrag in Höhe von 3 000 Euro bis zum Jahr 2001 noch zeitgemäß, und wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Auffassung?

Die Fragen 7 und 8 werden zusammen beantwortet.

Die Anhebung der Vermögensfreibeträge durch das Ausbildungsförderungsreformgesetz vom 19. März 2001 (AföRG) diente in erster Linie dem Inflationsausgleich. Zugleich sollte damit aber auch eine Verwaltungsvereinfachung bewirkt werden, da in weniger Fällen eine Vermögensanrechnung erforderlich würde. Aus Sicht der Bundesregierung war die Höhe der Vermögensfreibeträge im Jahr 2001 nicht mehr zeitgemäß. Daher wurden die Freibeträge mit dem AföRG deutlich erhöht, der Vermögensfreibetrag für den Auszubildenden selbst wurde beispielsweise von vormals 6 000 DM auf 10 000 DM und später auf 5 200 Euro erhöht. Eine Begründung, warum frühere Bundesregierungen in den 23 Jahren zuvor keine Erhöhung der Vermögensfreibeträge vorgenommen haben, vermag die Bundesregierung nicht zu geben.

9. Hält die Bundesregierung in Anbetracht der in 2001 erfolgten drastischen Anhebung des Freibetrages von ca. 3 000 Euro auf 5 200 Euro die Strafverfolgung von Studentinnen und Studenten, deren Vermögenswerte sich unter dem aktuell gültigen Wert befinden für verhältnismäßig, und wie begründet sie ihre diesbezügliche Auffassung?

Die Bundesregierung hält es für angemessen, auch das Verschweigen von Vermögen über 3 000 Euro, aber unterhalb von 5 200 Euro für den Zeitraum vor Inkrafttreten des AföRG grundsätzlich bußgeld- bzw. strafrechtlich zu sanktionieren. Eine Art allgemeine Bagatellgrenze, die die straf- und bußgeldrechtliche Verfolgung von vornherein ausschließt, kann es nicht geben. Anderenfalls würde das gesetzwidrige Verschweigen von Vermögen nachträglich quasi legitimiert, was gegenüber den ehrlichen Antragstellern, die ihr Vermögen ordnungsgemäß angeben und dessen Anrechnung damit von vornherein in Kauf genommen haben, nicht zu rechtfertigen wäre. Inwieweit es im Einzelfall – etwa im Hinblick auf die geringe Höhe des verschwiegenen Vermögens – angezeigt sein mag, aus Gründen des Opportunitätsprinzips von einer Strafverfolgung abzusehen, unterliegt der Beurteilung durch die jeweils zuständigen Justizbehörden der Länder.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung Forderungen, wie sie z. B. seitens der ehemaligen nordrhein-westfälischen Wissenschaftsministerin erhoben wurden, den BAföG-Freibetrag auf 8 000 bis 10 000 Euro heraufzusetzen?

Die Bundesregierung sieht derzeit keine Veranlassung, die Vermögensfreibeträge zu erhöhen. Der Vermögensfreibetrag lässt sich als Notgroschen zur Überbrückung von kürzeren Zeiträumen rechtfertigen, für die nach dem geltenden BAföG-System Förderungslücken entstehen können, ohne die grundsätzliche Förderungswürdigkeit einer Fortsetzung der Ausbildung als solche in Frage zu stellen. Würden diejenigen Auszubildenden, denen Vermögen noch größeren Umfangs zur Verfügung stehen, ohne deren Anrechnung während der gesamten BAföG-Förderungsdauer weiter gefördert, so hätten sie anschließend – anders als nicht vermögende Auszubildende – die Möglichkeit, mit dem dann noch unangetasteten Vermögen weitere Studienzeiten zu finanzieren. So würden in systemwidriger und sozialpolitisch nicht zu rechtfertigender Weise spätere erhebliche Überschreitungen der für Studierende sonst geltenden Förderungshöchstdauer mittelbar über das BAföG mitfinanziert.

So wie dem von vornherein vermögenslosen Auszubildenden nach Überschreitung der Förderungshöchstdauer ohne wichtigen Grund weitere Förderung nach dem BAföG verwehrt wird – außer unter den besonderen Voraussetzungen der Hilfe zum Studienabschluss nach § 15 Abs. 3a BAföG –, kann der vermögende Auszubildende keine Freistellung von Beträgen für als solche nicht mehr förderungsfähige Ausbildungszeiten jenseits der Förderungshöchstdauer verlangen.

Dies ist auch das Ergebnis eines entsprechenden Berichts des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 8. Oktober 2003 an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages, der vom Beirat für Ausbildungsförderung gebilligt wurde.

11. Was wären die ungefähren finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, wenn diese Forderung erfüllt würde?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass eine Erhöhung des Vermögensfreibetrags für den Auszubildenden selbst je 1 000 Euro etwa 6 Mio. Euro jähr-

liche Mehrkosten (davon Anteil im Bundeshaushalt 3,5 Mio. Euro) verursachen würde.

12. War nach Ansicht der Bundesregierung die Kontrolle der Vermögensangaben bei der Beantragung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz ausreichend, und wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Auffassung?

Die Auszubildenden mussten zwar schon immer vorhandenes Vermögen in den BAföG-Antragsformularen angeben. Bis 1999 war neben der Prüfung auffälliger Einzelfälle eine verdachtsunabhängige Überprüfung des Vermögens mit den Mitteln der Verwaltung rechtlich aber nicht möglich. Mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2001 hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 1999 eine Einschränkung des Bankgeheimnisses vorgenommen; während bis dahin Banken und Sparkassen dem Bundesamt für Finanzen nach § 45d Einkommenssteuergesetz (EStG) lediglich mitzuteilen hatten, in welcher Höhe ein Kunde ihnen Freistellungsaufträge für Kapitaleinkünfte erteilt hatte, müssen die Institute seither mitteilen, in welcher Höhe Freistellungsvolumen tatsächlich in Anspruch genommen wurden. Zugleich wurde den Sozialleistungsträgern nach § 45d Abs. 2 EStG in Verbindung mit § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X die bis dahin nicht bestehende Möglichkeit eröffnet, auf diese Daten zuzugreifen, um sie mit den Daten in den Leistungsanträgen zu vergleichen.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung den Einwand, dass der Zusatz „nach eigener Prüfung durch den Antragsteller“ auf den alten BAföG-Formularen sich missbrauchsfördernd ausgewirkt haben könnte, und welche Initiativen hat die Bundesregierung unternommen, um diesen Zusatz möglichst frühzeitig zu streichen?

Die Bundesregierung geht nicht davon aus, dass sich die Formulierung „nach eigener Prüfung“ in besonderer Weise missbrauchsfördernd ausgewirkt hat. Bereits die alten Formblätter enthielten neben dem Zusatz „Ich versichere, dass meine Angaben richtig und vollständig sind und im Druckteil keine Änderungen vorgenommen wurden.“ den Hinweis darauf, dass unrichtige oder unvollständige Angaben strafrechtlich verfolgt oder als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden können und dass zu Unrecht gezahlte Beträge zurückgefordert werden. Somit war der Antragsteller über die Konsequenzen eines Missbrauchs hinreichend informiert.

14. Welche Initiativen hat die Bundesregierung unternommen, um möglichst frühzeitig bei den Betroffenen ein Unrechtsbewusstsein bzgl. des missbräuchlichen Bezugs von BAföG-Leistungen zu erzeugen, bzw. warum sind entsprechende Maßnahmen unterblieben?

Durch den in den Formblättern enthaltenen Zusatz „Ich versichere, dass meine Angaben richtig und vollständig sind und im Druckteil keine Änderungen vorgenommen wurden.“ sowie den Hinweis darauf, dass unrichtige oder unvollständige Angaben strafrechtlich verfolgt oder als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden können und dass zu Unrecht gezahlte Beträge zurückgefordert werden, wurde nach Einschätzung der Bundesregierung ausreichend auf die Konsequenzen von fehlerhaften Angaben zum Vermögen hingewiesen.

15. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um künftig bereits bei der Antragsstellung für Leistungen nach dem BAföG sicherzustellen, dass eine ausreichende Kontrolle der Vermögensangaben erfolgt und ein missbräuchlicher Leistungsbezug ausgeschlossen werden kann?

Mit dem 21. Gesetz zur Änderung des BAföG wurde durch ausdrückliche Regelung unmittelbar im BAföG selbst klargestellt, dass zur Überprüfung von verschwiegenen Kapitalerträgen der automatisierte Datenabgleich eingesetzt werden darf. Zugleich wurde die bestehende Ordnungswidrigkeitsvorschrift des § 58 BAföG neu formuliert, um noch deutlicher zu machen, dass der Antragsteller und seine Eltern bzw. sein Ehegatte Angaben stets wahrheitsgemäß machen müssen, unabhängig davon, ob ein zusätzliches förmliches Auskunftsverlangen des Amts für Ausbildungsförderung vorliegt.

Gleichzeitig wurden bei der Überarbeitung der Formblätter aufgrund erfolgter Rechtsänderungen und Erfahrungen in der Verwaltungspraxis Konsequenzen aus dem aufgedeckten Leistungsmissbrauch gezogen. Neben einer besseren Übersichtlichkeit und einer bürgerfreundlicheren Gestaltung enthalten die neuen Formblätter neben dem Hinweis auf strafrechtliche Verfolgung bzw. die Ahndung als Ordnungswidrigkeit und die Rückforderung von BAföG-Leistungen auch den Hinweis darauf, dass die Erklärungen zum Vermögen durch einen Datenabgleich beim Bundesamt für Finanzen überprüft werden können. Der Antragsteller wird damit beim Ausfüllen seines Antrages darüber informiert, dass seine Angaben zu den Vermögenswerten, deren Höhe er durch Belege nachweisen muss, überprüft werden können und überprüft werden. Die Hemmschwelle für die bewusste Abgabe falscher bzw. unvollständiger Angaben dürfte damit erheblich gestiegen sein.

16. Welche Gründe haben die Bundesregierung dazu veranlasst, nicht schon im Juli 2001, nachdem eine Überprüfung der Vermögensangaben durch eine Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und den obersten Landesbehörden für Ausbildungsförderung möglich geworden war, mit einer konsequenten Überprüfung zu beginnen, und wie viele Fälle von BAföG-Missbrauch sind seit Juli 2001 hinzugekommen?

Aufgrund von technischen Schwierigkeiten bei der erstmaligen Durchführung des Datenabgleichs und der äußerst angespannten Personallage in vielen Ämtern für Ausbildungsförderung war es erforderlich zuzulassen, dass mit der praktischen Durchführung des Abgleichs von den Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten begonnen wurde.

Selbst wenn alle Länder bereits im Juli 2001 mit dem Datenabgleich begonnen hätten, könnte aufgrund der Vielzahl der zu bearbeitenden Fälle und der Bearbeitungsdauer nicht davon ausgegangen werden, dass in großem Umfang neue Missbrauchsfälle hätten vermieden werden können. Generalpräventiv für neue Antragsteller hat sich weniger der sofortige Beginn flächendeckender Überprüfung der früheren Anträge (bei denen eine Überprüfung naturgemäß ohnehin nicht mehr präventiv wirken konnte) ausgewirkt als die bloße Kenntnis davon, dass die Möglichkeit zu flächendeckender Überprüfung geschaffen wurde und sich niemand länger darauf verlassen konnte, selbst (noch) nicht überprüft zu werden. Selbst wenn einzelne Antragsteller positiv gewusst hätten, dass in ihrem Land mit dem Datenabgleich noch nicht begonnen wurde, musste ihnen klar sein, dass auch die bei einem erst später erfolgenden Abgleich gewonnenen Erkenntnisse im Zuge der Anhörungen auch zu Rückermittlungen in die Vergangenheit führen können.

Eine Angabe dazu, wie viele Fälle von BAföG-Missbrauch seit Juli 2001 hinzugekommen sind, ist nicht möglich. Nicht alle Länder führen im Hinblick auf die Datenabgleichsjahre getrennte Statistiken.

17. Welche Initiativen hat die Bundesregierung im Zeitraum vor der Rüge durch den Bundesrechnungshof unternommen, um den missbräuchlichen Bezug von BAföG-Leistungen zu bekämpfen, und wie viele diesbezügliche Verfahren wurden vor dem Zeitpunkt der Rüge durch den Bundesrechnungshof eingeleitet?

Der Bundesrechnungshof hat Ende 1999 angeregt, die Möglichkeiten des automatisierten Datenabgleichs mit dem Bundesamt für Finanzen nach § 45d EStG für das BAföG zu prüfen.

Auf der Sitzung der obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung Anfang Dezember 1999 beschlossen Bund und Länder daraufhin, eine den Datenabgleich nutzende Überprüfung von zunächst fünf Prozent aller Anträge von Studierenden sowie eine fallbezogene Prüfung von Verdachtsfällen auf verschwiegenes Vermögen vorzunehmen. Auf den Sitzungen der obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung im Februar 2001 und im Januar 2002 verständigten sich Bund und Länder dann darauf, in einem automatisierten Verfahren 100 Prozent aller Fälle abzugleichen. Seitdem wurden bis zum 31. Dezember 2004 insgesamt 110 864 Fälle geprüft.

Vor dem Anlauf des automatisierten Datenabgleichs konnte eine Überprüfung bei Auffälligkeiten im Einzelfall nur anlassbezogen durch das BAföG-Amt erfolgen (vgl. Antwort zu Frage 12). Zahlen hierzu sind der Bundesregierung nicht bekannt.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung den Einwand, dass es sich bei der Abschaffung der Inkrafttretensvorschrift nach § 52 Abs. 53 EStG um eine rückwirkende Maßnahme handelt, und ergeben sich daraus nach Ansicht der Bundesregierung Konsequenzen für laufende Strafverfahren, z. B. im Hinblick auf ein eventuelles Verwertungsverbot?

Der Datenabgleich zwischen den Sozialleistungsträgern und dem Bundesamt für Finanzen wurde bereits durch das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2001 mit Wirkung ab dem Jahr 1999 zugelassen. Später vorgenommene Änderungen des § 52 Abs. 53 EStG haben keine Konsequenzen für die Durchführung des Datenabgleichs durch die Ämter für Ausbildungsförderung. Die Neuberechnungen der Förderungsleistungen beruhen auf eigenen Vermögensangaben der Auszubildenden. Diese geben nach Aufforderung durch die BAföG-Ämter entsprechende Erklärungen und Nachweise zur tatsächlichen Höhe des Vermögens bei Antragstellung ab. Auch für die Strafverfolgung, die in einem selbstständigen Verfahren durchgeführt wird, ergeben sich aus den Änderungen des EStG keinerlei Konsequenzen.

