Bundesrat Drucksache 381/1/87
26.10.87
K - Fz

Empfehlungen
der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (11. BAföGÄndG)

Punkt der 582. Sitzung des Bundesrates am 6. November 1987

Der federführende Ausschuß für Kulturfragen (K) und
der Finanzausschuß (Fz)
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

K 1. Zu Artikel 1 im ganzen

Die Bundesregierung wird aufgefordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge zu tragen, daß die Schüler der Berufsaufbauschulen und die Schüler der Fachoberschulklassen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt, in die Förderung gemäß § 12 Abs. 1 und § 68 Abs. 2 Nr. 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes einbezogen werden.

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 06 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

(noch Ziff. 1)

Begründung:
Die Berufsaufbauschulen und die Fachoberschulklassen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt, sind - wie die Abendhauptschulen und Abendrealschulen - den Ausbildungsstätten des Zweiten Bildungsweges zuzurechnen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung gebietet es, die Schüler der vorgenannten Schulen den Schülern der Abendhauptschulen und Abendrealschulen förderungsrechtlich gleichzustellen.

Dieser Empfehlung widerspricht der Finanzausschuß mit folgender

Begründung:

Die Wiedereinbeziehung der Schüler von Berufsaufbauschulen und von Fachoberschulklassen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt, würde zusätzliche Mittel in Höhe von 70 Mio DM jährlich erfordern. Diese Beträge stehen weder beim Bund noch bei den Ländern zur Verfügung. Die Regelung ist auch nicht nach Art. 3 GG geboten, da sich die genannten Ausbildungsstätten von denen des 2. Bildungsweges (Abendhauptschulen, Abendrealschulen, Abendgymnasien und Kollegs) im anderen Sinne wesentlich unterscheiden, sowohl was die Ausbildungsziele als auch was die Unterrichtsformen und die persönlichen Verhältnisse der Auszubildenden angeht.

Fz 2. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 5)

In Artikel 1 Nr. 2 ist Buchstabe a zu streichen.

Begründung:

Aus der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes läßt sich nicht der Auftrag entnehmen, ein Studium ganz oder teilweise zu fördern, das von einer in § 8 Abs. 1 Nr. 4 und 5 BAföG bezeichneten Person in einem Drittland durchgeführt wird. Insbesondere gibt hierbei die Entscheidung zum Fall "Gravier" keinen Anlaß, die vorgesehene Ausweitung vorzunehmen. Vielmehr sollte die weitere Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes abgewartet werden, bevor man entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen ergreift.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Bedenken erscheint die vorgesehene Neuregelung - auch wenn nunmehr die Förderung einer Ausbildung im Heimatland ausgeschlossen ist - nicht geeignet, ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Förderungsmitteln auszuschließen. So ist es denkbar, daß für die Ausbildung in einem Drittstaat dieser selbst oder der Heimatstaat des Auszubildenden Förderungsleistungen erbringen, die den deutschen Behörden nicht bekannt werden. Schließlich bleibt die Frage offen, ob bei Auslandsausbildungen von Ausländern diese vorrangig auf eine Finanzierungsverpflichtung des Heimatstaates verwiesen werden sollten.

Darüber hinaus bestreitet die Bundesregierung selbst in mehreren vor dem Europäischen Gerichtshof anhängigen Verfahren eine Verpflichtung zur Förderung dieses Personenkreises. Dies steht im Widerspruch zu der nunmehr vorgesehenen gesetzgeberischen Maßnahme, mit der vollendete Tatsachen geschaffen würden.

K 3. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 12)

In Artikel 1 Nr. 5 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

'b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden ersetzt
. . . (wie Gesetzentwurf Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b).

bb) In Satz 2 sind nach den Worten
"nicht erreichbar ist"
die Worte
"; dabei ist auf die Wohnung eines Elternteils nicht abzustellen, der durch sein Verhalten eine so tiefgreifende, dauerhafte Störung der Eltern-Kind-Beziehung herbeigeführt hat, daß eine Verweisung des Auszubildenden auf die Wohnung dieses Elternteils unzumutbar ist"
einzufügen.'

Begründung:

Auf Grund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerich zu § 12 Abs. 2 BAföG sind Schüler auf die Wohnung eines Elternteils selbst dann zu verweisen, wenn dieser Elternteil durch sein schuldhaftes Verhalten eine tiefgreifende persönliche Entfremdung zwischen ihm und dem Auszubildenden herbeigeführt hat und dadurch die Eltern-Kind-Beziehung nachhaltig gestört ist. Diese Auslegung hat beispielsweise zur Folge, daß der Auszubildende auf das Wohnen bei seinem nichtehelichen Vater verwiesen wird, der Trinker ist und in Untermiete ein kleines Zimmer bewohnt, oder zu seinem geschiedenen und inzwischen wiederverheirateten Vater ziehen soll, dessen Ehefrau gegen die Aufnahme des Kindes ist, oder bei seiner Mutter wohnen soll, die im Prostituiertenmilieu lebt, oder zu seinem Vater ziehen soll, der die Familie verlassen hat und mit einer Freundin zusammenlebt. Derartige Folgen werden für die betroffenen Auszubildenden allgemein als nicht

(noch Ziff. 3)

annehmbar angesehen; sie stoßen in der Bevölkerung auf Unverständnis und rufen Unwillen hervor. Durch die Ergänzung soll geregelt werden, daß in solchen Fällen der Schüler auf die Wohnung des betreffenden Elternteils nicht verwiesen werden darf, wenn es für ihn unzumutbar ist.

K 4. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 12)

In Artikel 1 Nr. 5 ist nach Buchstabe b folgender Buchstabe c anzufügen:

'c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 werden die Worte "oder war oder" durch die Worte "oder war," ersetzt.

bb) In Nummer 2 wird der Punkt durch das Wort "oder" ersetzt.

cc) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

"3. die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 erfüllt."'

Begründung:

Schüler, die einen eigenen Haushalt führen und verheiratet sind oder waren oder mit mindestens einem Kind zusammenleben, haben nach § 12 Abs. 3 BAföG einen eigenständigen Förderungsanspruch auf Gewährung des Bedarfs für auswärtige Unterbringung, ohne daß die entfernungsmäßige Erreichbarkeit der Ausbildungsstätte geprüft werden müßte. Dieser eigenständige Förderungsanspruch gilt - entgegen dem bis 1983 geltenden Recht - aber nicht für Schüler mit eigenem Haushalt, die elternunabhängig zu fördern wären. Das erscheint im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz bedenklich. Regelmäßig handelt es sich hier um volljährige Schüler, die schon einen Berufsabschluß erworben haben und seit längerer Zeit einen eigenen Haushalt führen. Ihnen räumt einerseits § 11 Abs. 3 BAföG einen Anspruch auf elternunabhängige Förderung ein. Andererseits werden die gleichen Schüler bei

(noch Ziff. 4)

der Frage, ob überhaupt ein Förderungsanspruch besteht, auf ein Wohnen bei den Eltern verwiesen, die dem Grunde nach rechtlich nicht mehr verpflichtet sind, die Ausbildungskosten zu tragen. Zur Beseitigung dieses Widerspruchs wird die Wiederherstellung der bis 1983 geltenden Rechtslage vorgeschlagen. Das bedeutet, daß den nach § 11 Abs. 3 BAföG elternunabhängig zu fördernden Schülern mit eigenem Haushalt ein eigenständiger Anspruch auf Gewährung des Bedarfs für auswärtige Unterbringung eingeräumt wird, ohne daß es darauf ankommt, ob die besuchte Ausbildungsstätte von der Wohnung der Eltern aus erreichbar wäre.

Dieser Empfehlung widerspricht der Finanzausschuß mit folgender

Begründung:

Die Einbeziehung im eigenen Hausstand lebender Schüler, die nach dem BAföG elternunabhängig zu fördern wären, würde einen Aufwand von 20 Mio DM jährlich erfordern. Nicht zuletzt ist die geltende Regelung durch das 10. BAföGÄndG 1986 ausdrücklich bestätigt worden. Die vorgeschlagene Änderung könnte im übrigen dazu anreizen, das Elternhaus zu verlassen, um BAföG-Leistungen zu erhalten, während im Elternhaus verbleibende Mitschüler weiterhin keinen Förderungsanspruch hätten.

K 5. Zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 21)

Nach der Verwaltungspraxis, die von Oberverwaltungsgerichten gestützt wurde, wird Ruhestandsbeamten, auch wenn sie noch freiberuflich tätig sind, nur der geringere Freibetrag für nichtrentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer (= Beamte) eingeräumt. Das Bundesverwaltungsgericht hat dagegen Ruhestandsbeamte nicht als Arbeitnehmer angesehen, so daß in diesen Fällen ein nur bei nicht bereits versorgten Freiberuflern gerechtfertigter hoher Freibetrag zu gewähren ist. Der Gesetzestext sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren der sachgerechten und sparsameren Verwaltungspraxis angepaßt werden.

K 6. Zu Artikel 1 Nr. 13 (§ 25)

In Artikel 1 Nr. 13 Buchstabe c sind
im ersten Spiegelstrich die Zahl "70" durch
die Zahl "80" und
im zweiten Spiegelstrich die Zahl "160" durch
die Zahl "170"
zu ersetzen.

Begründung:

Die in der Regierungsvorlage vorgesehene Anhebung der Höchstbeträge für das erste und zweite Kind erscheint im Hinblick auf die tatsächliche Kostenbelastung dieser Familien zu niedrig. Deshalb hatte auch der Referentenentwurf eines 11. BAföGÄndG für das erste Kind einen Höchstbetrag von 80,-- DM und für das zweite Kind einen Höchstbetrag von 170,-- DM vorgesehen. Diese Beträge sollten aus familienpolitischen Gründen wieder in das Änderungsgesetz aufgenommen werden.

Dieser Empfehlung widerspricht der Finanzausschuß mit folgender

Begründung:

Die vorgeschlagene Erhöhung der Höchstbeträge erfordert einen Mehraufwand von 25 Mio DM jährlich. Die zusätzliche Anhebung der Höchstbeträge wäre nicht - wie etwa die im Gesetzentwurf bereits vorgesehene Anhebung dieser Beträge - zur Anpassung an eingetretene Entwicklungen erforderlich; sie stellt vielmehr eine zusätzliche strukturelle Verbesserung dar. Weder bei Bund noch Ländern steht hierfür der oben genannte Betrag zur Verfügung.

Fz 7. Zu Artikel 1 Nr. 13 a - neu - (§ 35)

In Artikel 1 ist nach Nummer 13 folgende Nummer 13 a einzufügen:

'13a. In § 35 Satz 3 werden nach den Worten "dem Deutschen Bundestag" die Worte "und dem Bundesrat" eingefügt.'

Begründung:

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die Schlußfolgerungen aus dem Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes gezogen, wie in der Begründung (Ziff. 1) des vorliegenden Gesetzentwurfs ausgeführt wird. Der Bericht ist daher eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für Anpassungsgesetze der vorliegenden Art und sollte daher nicht nur dem Deutschen Bundestag, wie es in der gegenwärtigen Fassung von § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes heißt, sondern auch dem Bundesrat zugeleitet werden.

Nur zur Unterrichtung des Bundesratsplenums:
Der Bericht hatte selbst als BT-Drucksache zur Zeit der Beratungen der Bundesratsausschüsse noch nicht vorgelegen (BT-Drs. 11/877).

K 8. Zu Artikel 1 Nr. 13 b - neu - (§ 45)

In Artikel 1 ist nach Nummer 13 a folgende Nummer 13 b einzufügen:

'13 b. In § 45 Abs. 3 Satz 2 werden die Worte "die an anderen Hochschulen immatrikuliert sind" durch die Worte "die an anderen Ausbildungsstätten ausgebildet werden" ersetzt.'

Begründung:

§ 45 Abs. 3 Satz 2 erlaubt den Ländern lediglich ein an einer Hochschule errichtetes Amt für Ausbildungsförderung auch für eine andere Hochschule für zuständig zu erklären. Eine weitere Aufgabenübertragung, beispielsweise für Studierende an einer höheren Fachschule, einer Akademie oder Berufsakademie ist, ohne daß es hierfür sachliche Gründe gibt, nicht möglich. Durch § 45 Abs. 3 wird die Organisationsfreiheit der Länder daher ohne sachlichen Grund erheblich eingeschränkt.

In Baden-Württemberg z.B. wird dies bei den Berufsakademien besonders deutlich. Die Berufsakademien in Baden-Württemberg gehören nach dem Gesetz über die Berufsakademien dem tertiären Bildungsbereich an. Die Berufsakademien unterstehen daher auch der Aufsicht des Wissenschaftsministeriums. Im sozialen Bereich (Unterbringung, Mensa, kulturelle Veranstaltungen) werden die Studieren der Berufsakademien von den bei den Studentenwerken der Hochschulen eingerichteten Studentenwerken mitbetreut. Es erscheint daher sachlich geboten, den Studentenwerken auch die sich aus dem Berufsausbildungsförderungsgesetz ergebenden Zuständigkeiten für Studierende an Berufsakademien zu übertragen.

Für eine solche Übertragung sollten allgemein die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

K 9. Zu Artikel 1 Nr. 15 (§ 53)

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in § 53 Satz 2 BAföG § 48 Abs. 3 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch künftig für entsprechend anwendbar erklärt werden soll, um die Ungewißheiten, die aufgrund der geltenden Gesetzesfassung im Verwaltungsvollzug entstanden sind, zu bereinigen.

K 10. Zu Artikel 1 Nr. 17 (§ 68)

In Artikel 1 ist Nummer 17 zu streichen.

Begründung:

Es bestehen erhebliche Bedenken gegen eine solche Vorschrift, da sie in der Verwaltungspraxis nicht vollzogen werden kann. Die in § 68 Abs. 2 Nr. 1 enthaltenen Voraussetzungen (entsprechend, zumutbar) sind für Praktika, aber auch für Fernunterrichtslehrgänge nicht feststellbar. Nach der bisherigen zwischen Bund und Ländern abgesprochenen Praxis reicht es für die Förderung aus, wenn der Schüler zur Ableistung des Praktikums außerhalb der elterlichen Wohnung untergebracht und die Praktikantenstelle von der Wohnung aus nicht erreichbar ist. Danach war nicht zu prüfen, ob von der Wohnung der Eltern aus eine entsprechende Praktikantenstelle erreichbar ist.

11. Zu Artikel 4

In Artikel 4 sind die Inkrafttretenstermine für die finanzwirksamen Maßnahmen des Gesetzentwurfs jeweils um ein Jahr hinauszuschieben.

Begründung:

Die Bundesregierung geht davon aus, daß durch die Entwicklung der Lebenshaltungskosten eine Erhöhung der Bedarfssätze um 2 v. H. und der Freibeträge um 3 v. H. ab Herbst 1988 angemessen und zur Bedarfsdeckung erforderlich ist.

Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten seit Herbst 1986 und die voraussichtliche Entwicklung innerhalb des nächsten Jahres lassen eine zwingende Notwendigkeit der Anhebung der Bedarfssätze nicht erkennen. Durch die nahezu unverändert gebliebenen Lebenshaltungskosten muß es möglich sein, die durch Verbesserung der Einkommen verfügbaren finanziellen Mittel für zusätzliche Unterhaltsleistungen an Auszubildende einzusetzen. Insoweit ist auch eine Erhöhung der Freibeträge nicht zwingend notwendig.
Auch eine langfristige Betrachtung ab 1982 stützt diese Auffassung. Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten ab 1982 bis September 1987 liegt deutlich unter der Erhöhung der Bedarfssätze in diesem Zeitraum. Auch die Erhöhung der Freibeträge seit 1982 liegt deutlich über der in dieser Zeit eingetretenen Einkommenserhöhung der Arbeiter und Angestellten in der gewerblichen Wirtschaft und bei Gebietskörperschaften sowie der Beamten.

Im übrigen hat die Bundesregierung bei der nach § 35 BAföG erforderlichen Prüfung der ebenfalls zu berücksichtigenden finanzwirtschaftlichen Entwicklung nicht Rechnung getragen. Die Situation der öffentlichen Haushalte läßt eine lineare Anhebung von gesetzlichen Leistungen nicht zu.

Ein Hinausschieben der Erhöhung von Bedarfssätzen und Freibeträgen auf einen Zeitpunkt nach 1988 ist deshalb erforderlich und vertretbar.

Fz 12. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat weist auf seine Stellungnahme zum Zweiten Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Durchführung der Verordnung über den leistungsabhängigen Teilerlaß von Ausbildungsförderungsdarlehen - Drucksache 253/87 (Beschluß) - hin.