

08.03.95

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

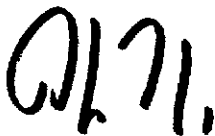
**Bericht der Bundesregierung über die Möglichkeit einer Erhöhung
der Bedarfssätze nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz
(BAföG) im Jahre 1995 sowie über Änderungsbedarf im Recht der
Ausbildungsförderung unter Einbeziehung der beruflichen
Aufstiegsfortbildung**

Der Bundesminister für
Bildung, Wissenschaft,
Forschung und Technologie

Bonn, den 8. März 1995

An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung am 8. März 1995
beschlossenen oben angegebenen Bericht, den der Deutsche Bundestag
anlässlich seiner Beschlußfassung über ein 17. Gesetz zur Änderung des
Bundesausbildungsförderungsgesetzes am 16. Juni 1994 angefordert hat
(BT-Drs. 12/7902, S. 4).



Dr. Jürgen Rüttgers

Bericht der Bundesregierung

über die Möglichkeit einer Erhöhung der Bedarfssätze nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) im Jahre 1995 sowie über Änderungsbedarf im Recht der Ausbildungsförderung unter Einbeziehung der beruflichen Aufstiegsfortbildung

A. Gegenstand des Berichts

I. Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages

In der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (17. BAföGÄndG) hat die Bundesregierung angekündigt, die Möglichkeit einer Erhöhung der Bedarfssätze zum Herbst 1995 zu prüfen. Der Deutsche Bundestag hat anlässlich seiner Beschlußfassung die Bundesregierung am 16. 6. 1994 aufgefordert, ihm über das Ergebnis bis zum 1. 3. 1995 zu berichten (BT-Drs. 12/7902). Die Bundesregierung kommt dieser Aufforderung in Teil I. dieses Berichts nach.

II. Reform der Ausbildungsförderung unter Einbeziehung der beruflichen Aufstiegsfortbildung

Die Bundesregierung hält es wegen des engen inhaltlichen Zusammenhangs darüber hinaus für angemessen, in diesem

Bericht ihre Vorstellungen zu dem strukturellen Reformbedarf bei der Ausbildungsförderung (vgl. Teil B. II.) unter Einbeziehung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (vgl. Teil B. III.) darzulegen.

B. Bericht

I. Erhöhung der Bedarfssätze 1995 und Inkrafttreten des 17. BAföGÄndG

1. Ausgangslage

Vor dem Hintergrund der äußerst schwierigen Finanzsituation von Bund, Ländern und Gemeinden und der daraus resultierenden Sparmaßnahmen in anderen Sozialbereichen sowie in Übereinstimmung mit dem von ihr am 13. 7. 1993 beschlossenen Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm wurde von der Bundesregierung in dem Zehnten Bericht nach § 35 BAföG¹ vorgeschlagen, auf eine Anpassung der Bedarfssätze nach dem BAföG zu verzichten. Der Deutsche Bundestag folgte dieser Auffassung; sein Gesetzesbeschluß für ein 17. BAföGÄndG vom 16. 6. 1994 sah eine Anpassung der Bedarfssätze nicht vor. Er griff aber zugleich eine Anregung der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren (BT-Drs. 12/7430, S. 19) auf, nach dessen Abschluß die Frage der Anpassung der Bedarfssätze noch im Jahre 1995 erneut zu prüfen, und erteilte den diesem Bericht zugrunde liegenden Auftrag.

Der Bundesrat lehnte das vom Deutschen Bundestag beschlossene 17. BAföGÄndG am 23. 9. 1994 ab und beschloß gleichzeitig die Einbringung eines eigenen Entwurfes für ein 17. BAföGÄndG. Dieser Entwurf wurde dem Deutschen Bundestag mit einer Stellungnahme der Bundesregierung am

¹ Zehnter Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs. 2 (BT-Drs. 12/6605).

8. 12. 1994 zugeleitet (BT-Drs. 13/80). Darin stimmte sie dem Gesetzentwurf zu, soweit er dem Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages vom 16. 6. 1994 inhaltlich entspricht, ihr Votum zum Inkrafttreten behielt sie einer späteren Erörterung vor. Es ist in diesen Bericht aufgenommen (siehe Teil B.I.3).

2. Zu berücksichtigende Entwicklungen und Rahmenbedingungen

Bei der Überprüfung der Möglichkeit einer Erhöhung der Bedarfssätze zum Herbst 1995 waren insbesondere die wirtschaftliche Situation der BAfÖG-Empfänger sowie die finanzwirtschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen.

a) Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der BAfÖG-Empfänger

In dem Zehnten Bericht der Bundesregierung nach § 35 BAfÖG wurde eine Anhebung der Bedarfssätze um mindestens 6 % zum Herbst 1994 als angemessen angesehen, um der Entwicklung der Einkommensverhältnisse und dem Anstieg der Lebenshaltungskosten seit Herbst 1992 Rechnung zu tragen. Die Haushaltslage ließ eine solche Erhöhung nicht zu.

Das Ausbleiben dieser Anpassung im Herbst 1994 und das Nichtinkrafttreten des 17. BAfÖGÄndG - als Folge der Versagung der Zustimmung des Bundesrates - haben die wirtschaftliche Situation der BAfÖG-Empfänger beeinträchtigt. Der Wirkungsmechanismus des BAfÖG führt bei dem Ausbleiben einer Anpassung der Leistungsparameter dazu, daß ein Teil der Geförderten ganz aus der Förderung herausfällt und ein weiterer erheblicher Teil einen geringeren Förderungsbetrag erhält als zuvor. Zusätzlich sinkt der reale Wert des jeweiligen Förderungsbetrages entsprechend der Kaufkraftveränderung.

Sonderprobleme treten in den neuen Ländern auf: Trotz eines insgesamt im Vergleich zu den alten Ländern niedrigeren allgemeinen Mietniveaus sind die Kosten für studentischen Wohnraum dort vielfach ebenso hoch wie im Westen; der zur Deckung des Wohnbedarfs ausgewiesene Anteil des Bedarfssatzes ist dagegen in den neuen Ländern niedriger als in den alten. Außerdem wirkt sich das geltende Förderungsrecht auf in West-Berlin wohnende Auszubildende, die eine Ausbildungsstätte in Ost-Berlin besuchen und für die deshalb die Bedarfssätze (Ost) anzuwenden sind, nachteilig aus.

b) Finanzwirtschaftliche Entwicklung

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung war im Zeitpunkt des Zehnten Berichts nach § 35 BAföG geprägt von dem seit Herbst 1992 zu beobachtenden Konjunkturrückgang, der Anfang 1994 noch nicht überwunden war, von der rückläufigen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 1993 sowie von erheblichen konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen 1993 und 1994 (vgl. BT-Drs. 12/6605, S. 38 ff.).

Seit Anfang 1994 ist ein konjunktureller Aufschwung zu verzeichnen. Die Konjunkturindikatoren lassen eine Fortsetzung der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung erkennen². Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung untermauert in seinem Jahresgutachten 1994/95 die Zuversicht in einen anhaltenden Konjunkturaufschwung "bei deutlich verbesserter Konstitution"³.

² Vgl. Monatsbericht Dezember 1994 des Bundesministeriums für Wirtschaft zur wirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik Deutschland, Bulletin vom 6. 1. 1995, S. 7.

³ Vgl. Bulletin vom 25. 11. 1994, S. 996.

Der finanzpolitische Handlungsspielraum ist jedoch trotz der günstigeren Wirtschaftsentwicklung weiterhin eng begrenzt. Insbesondere das 1993 beschlossene Föderale Konsolidierungsprogramm (FKP) hat die entscheidenden finanzpolitischen Weichen für den Zeitraum ab 1995 gestellt:

- Die zum 1. 1. 1995 in Kraft getretene Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs stellt die Finanzausstattung der neuen Länder dauerhaft auf eine solide Basis, die es ihnen erlaubt, ihre Aufgaben in eigener Finanzverantwortung wahrzunehmen.
- Die durch die Vereinigung entstandenen Lasten werden im Erblastentilgungsfonds zusammengefaßt und im Laufe einer Generation getilgt.

Bei der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hat der Bund aus gesamtstaatlichen Erwägungen auf einen vollständigen Einnahmeausgleich für die abgegebenen Umsatzsteueranteile und die höheren Bundesergänzungszuweisungen von zusammen rd.

35 Mrd. DM (1995) verzichtet. Darüber hinaus gewährt der Bund über das Investitionsförderungsgesetz den neuen Ländern ab 1995 für die Dauer von zehn Jahren Finanzhilfen von 6,6 Mrd. DM jährlich. Die Steuereinnahmen des Bundes steigen daher 1995 trotz der günstigeren Konjunkturperspektiven im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig an.

In den kommenden Jahren müssen die mit der deutschen Einheit und der Rezession unvermeidbaren Anspannungen in den öffentlichen Haushalten und bei der Steuer- und Abgabenbelastung schrittweise abgebaut werden. Durch strikte Ausgabendisziplin muß der Anstieg der Bundesausgaben mittelfristig deutlich

unter der Zuwachsrate des nominalen Sozialproduktes gehalten werden. Ein wichtiger Bestandteil dieser Konsolidierungspolitik ist die Fortgeltung des Haushaltsmoratoriums für die gesamte 13. Legislaturperiode.

c) Anpassung

Vor diesem Hintergrund ist eine Anhebung der Bedarfssätze sowie eine Änderung der Härteverordnung zur Berücksichtigung besonderer Entwicklungen in den neuen Bundesländern (zusätzlicher Wohnzuschlag, Westbedarf für "Westwohner") im Herbst 1995 angemessen und möglich. Zur konkreten Höhe der Anhebung der Bedarfssätze wird der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens einen Vorschlag unterbreiten. Im übrigen bleibt es bei der in dem Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages vom 16. 6. 1994 vorgesehenen Anpassung der Sozialpauschalen zum Herbst 1995 sowie der Anhebung der Freibeträge um zusammengefaßt 4 % zum Herbst 1995 (statt ursprünglich jeweils 2 % zum Herbst 1994 und 1995).

d) Zeitpunkt des Inkrafttretens

Eine Anhebung der Bedarfssätze und Freibeträge sowie eine Anpassung der Sozialpauschalen vor Herbst 1995 kommt nach dem Zeitablauf seit dem Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages vom 16. 6. 1994 aus sachlichen Gründen nicht in Betracht. Es entspricht - wie auch in mehreren Einzelregelungen erkennbar ist (vgl. § 15 Abs. 1, § 24 Abs. 3 Satz 1, § 25

Abs. 6 Satz 1 BAföG) - nicht der Zielsetzung des Ausbildungsförderungsrechts, Mittel für einen Zeitraum, der bereits abgeschlossen ist, rückwirkend zu leisten.⁴

Der Grundsatz, Unterstützung nicht für in der Vergangenheit liegende Zeiträume zu gewähren, hat im Sozial- und Unterhaltsrecht generell Gültigkeit (vgl. §§ 5, 6 BSHG, § 1613 BGB). Für das BAföG bedeutet er, daß eine Anhebung der Bedarfssätze und Freibeträge sowie der Sozialpauschalen grundsätzlich nur mit Wirkung für die Zukunft erfolgt. Denn das Ziel, den Lebens- und Ausbildungsbedarf des Auszubildenden zu decken, soweit eine Deckung nicht durch ihn selbst, seinen Ehegatten oder seine Eltern möglich ist, kann für vergangene Zeiträume nicht mehr erfüllt werden, da die Nachzahlungen vielfach erst nach Beendigung des Bewilligungszeitraums und nicht selten sogar nach Beendigung der Ausbildung erfolgen würden.

3. Ergebnis der Prüfung

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation der BAföG-Empfänger sowie die finanzwirtschaftliche Entwicklung strebt die Bundesregierung eine Anhebung der Bedarfssätze und Freibeträge, eine Anpassung der Sozialpauschalen sowie eine Änderung der Härteverordnung zur Berücksichtigung besonderer Problemlagen in den neuen Ländern (zusätzlicher Wohnzuschlag, Westbedarf für Westwohner) zum Herbst 1995 an. Die kommenden Beschlüsse des Deut-

⁴ Vgl. auch Begründung zu Artikel 1 Nr. 22 Buchstabe c des 12. BAföGÄndG-E, BT-Drs. 11/5961, vom 4. 12. 1989, S. 23.

schen Bundestages für ein 17. BafögÄndG sollten dementsprechend ein Inkrafttreten dieser Anpassungen zum Herbst 1995 vorsehen⁵.

II. Struktureller Reformbedarf bei der Ausbildungsförderung

1. Ausgangslage

Über die Regelungen eines 17. BafögÄndG hinaus werden in der 13. Legislaturperiode auch weitere Änderungen des Bafög erforderlich sein, um die Funktionsfähigkeit des bewährten Systems der individuellen Ausbildungsförderung unter gewandelten Rahmenbedingungen zu sichern.

- a) Eine grundlegende strukturelle Novellierung des Bafög erfolgte durch das 12. Bafög-Änderungsgesetz vom 22. 5. 1990 (BGBl. I S. 936). Diese umfaßte alle wesentlichen Änderungen, die sich rund 20 Jahre nach Erlaß des Bafög (1971) als notwendig erwiesen. Vorausgegangen war eine gründliche Evaluierung des Ausbildungsförderungsrechts durch den Beirat für Ausbildungsförderung von Mai 1987 bis Oktober 1988⁶. Mit dem 12. BafögÄndG ist es gelungen, alle wesentlichen Reformvorschläge des Beirats umzusetzen. Besonders hervorzuheben sind die strukturelle Anhebung der relativen Freibeträge (Verbesserung der Situation von Familien mit mittlerem Einkommen), die Ausweitung der Schülerförderung (Förderung von

⁵ Nach der im Bafög bewährten Inkrafttretensregelung bedeutet dies, daß die Anpassungen am 1. Juli 1995 mit der Maßgabe in Kraft treten, "daß die darin bestimmten Änderungen nur bei Entscheidungen für die Bewilligungszeiträume zu berücksichtigen sind, die nach dem 30. Juni 1995 beginnen. Vom 1. Oktober 1995 an sind diese Änderungen ohne die einschränkende Maßgabe des Satzes 1 zu berücksichtigen."

⁶ Vgl. "Vorschläge zur Reform des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (Bafög)", Bericht des Beirats für Ausbildungsförderung, Schriftenreihe Grundlagen und Perspektiven für Bildung und Wissenschaft, Band 21, herausgegeben vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1988.

Schülern an Berufsfachschulen, Berufsaufbauschulen, Fachoberschulen) und die Umwandlung der Förderungsart im Tertiärbereich von 100 % Darlehen in 50 % Zuschuß und 50 % Darlehen. Durch das Änderungsgesetz wurden 1991, im ersten vollen Jahr der Wirksamkeit, Mehrkosten von rund 420 Mio. DM für den Bund veranlaßt.

- b) Die Novellierung des Rechts der Ausbildungsförderung 1990 hat sich bewährt; diese Feststellung gilt auch für den Bereich der neuen Länder, in denen das BAföG am 1. 1. 1991 eingeführt wurde. Gleichwohl wird sich der Gesetzgeber auf Grund der Entwicklungen in den vergangenen vier Jahren in naher Zukunft erneut mit Änderungen des BAföG zu befassen haben. Die Beratungen des Beirats für Ausbildungsförderung, die Beobachtung der aktuellen Situation im Hochschulwesen wie auch die Erfahrungen des Gesetzesvollzuges zeigen, daß sich in einer Reihe von Feldern erneut Änderungsbedarf ergibt.

2. Reformbedarf im einzelnen

- a) Neuordnung der Förderungshöchstdauer

Die nach § 15 Abs. 4 BAföG erlassene Verordnung zur Regelung der Förderungshöchstdauer für den Besuch von Höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen (FörderungshöchstdauerV) hat wegen der Vielfalt der Studiengänge und der Uneinheitlichkeit der Festsetzung der Regelstudienzeiten durch die Länder ein Maß an Differenzierung erreicht, das nur durch eine strukturelle Änderung, die eine generelle Vereinheitlichung ermöglicht, überwunden werden kann.

Die Vereinheitlichung der Förderungshöchstdauer steht in engem inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Strukturreform des Hochschulstudiums und der Studienabschlußförderung nach dem BAföG.

Grundlage für die Reformüberlegungen ist ein Thesepapier zur Neuordnung der Förderungshöchstdauer, das eine 1993 von den Obersten Landesbehörden für Ausbildungsförderung gebildete Arbeitsgruppe zur Novellierung der FörderungshöchstdauerV unter der Leitung des damaligen Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft formuliert hat. Diesen Thesen liegt das Konzept zugrunde, die Förderungshöchstdauer an den im Rahmen der Studienreform festzusetzenden, verkürzten Regelstudienzeiten zu orientieren. Dies steht in Übereinstimmung mit dem sog. Eckwertepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des bildungspolitischen Spitzengesprächs 1993⁷.

In dem Konzept wurde u. a. die Festsetzung der Förderungshöchstdauer für Universitätsstudiengänge künftig generell auf neun Semester, für Fachhochschulstudiengänge auf acht Semester als angemessen angesehen. Mit einer Umsetzung der detaillierten Thesen könnte das Ziel einer Vereinheitlichung der FörderungshöchstdauerV erreicht werden; zugleich würde sie - in Übereinstimmung mit den Bemühungen um eine Studienzeitverkürzung - zu einer Verkürzung der Förderungshöchstdauer in zahlreichen Studiengängen führen.

Die nach wie vor unbefriedigende Sach- und Rechtslage erfordert eine Lösung des Problems in absehbarer Zeit.

⁷ Zu Einzelheiten vgl.: Zehnter Bericht nach § 35 BAföG, BT-Drs. 12/6605, S. 28 f..

b) Einschränkung der Förderung von Zweitstudien

Das BAföG war bei seinem Inkrafttreten darauf angelegt, Förderung in erster Linie für eine planvoll angelegte und zielstrebig durchgeführte Ausbildung bis zu einem berufsqualifizierenden wissenschaftlichen Abschluß zu leisten. Die Förderung einer weiteren Ausbildung sollte auf Ausnahmefälle beschränkt sein. Mit zunehmender Durchlässigkeit der Bildungswege und der Einrichtung einer Vielzahl von ergänzenden Bildungsgängen in allen Hochschulbereichen kam es jedoch zu einer ursprünglich nicht gewollten und nicht vorhersehbaren Ausweitung der Ausnahmeregelung des § 7 Abs. 2 BAföG mit einer erheblichen Kostenfolge. Daher wurden 1981 mit dem 7. BAföGÄndG die Bestimmungen über die Förderung einer einzigen weiteren Ausbildung wieder auf das ursprünglich gewollte enge Maß zurückgeführt. Mit der Begründung, daß - über die Fälle der fachlichen Weiterführung des Erststudiums hinaus - auch ein Ergänzungsstudium gefördert werden kann, wenn es eine Hochschulausbildung in einem für den angestrebten Beruf besonders förderlichen Maße ergänzt, wurde mit dem 12. BAföGÄndG die Förderung von Zweitstudien aus beschäftigungspolitischen Erwägungen teilweise wieder erweitert. Dies führte in der Folge erneut zu einer erheblichen Ausweitung der Förderung von Zweitstudien. Aus der Gefördertenstatistik 1992 ergibt sich nach Angaben der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, daß rund 4000 Studenten in Zweitstudien mit einem Gesamtaufwand von ca. 38,5 Mio. DM gefördert wurden.

Um dem ursprünglichen Gedanken der Förderung nur einer planvoll angelegten und zielstrebig durchgeführten Ausbildung wieder Rechnung zu tragen, emp-

fiehlt der Beirat für Ausbildungsförderung den Rechtsanspruch auf Förderung nach dem BAföG von Ergänzungs-, Aufbau- und Zusatzstudien aufzugeben und diese Studiengänge ausschließlich im Rahmen der Graduiertenförderung oder von Stipendienregelungen zu berücksichtigen. Auf jeden Fall nach dem BAföG zu fördern sind aber auch künftig Zweitausbildungen, die für die Aufnahme des Berufes rechtlich erforderlich sind.

c) Förderung von Absolventen einer Berufsakademie in Zusatzausbildungen

In den vergangenen Jahren sind zunehmend Berufsakademien eingerichtet worden, deren Abschlüsse nach Landesrecht den Abschlüssen an Fachhochschulen gleichstehen. Die Absolventen dieser Berufsakademien werden wie Fachhochschulabsolventen beispielsweise zu Aufbau-, Zusatz- oder Ergänzungsstudiengängen an Hochschulen zugelassen. Von ihnen wird es daher, auch aus Sicht des Deutschen Bundestages, zu Recht als unbillig empfunden, daß diese weiteren Ausbildungen bei ihnen nicht unter denselben Voraussetzungen wie bei Fachhochschulabsolventen gefördert werden⁸. Durch eine Ergänzung des § 7 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BAföG kann erreicht werden, daß die Absolventen von Berufsakademien, die auf Grund der landesrechtlichen Gleichstellung ihres Abschlusses mit einem Fachhochschulabschluß zu einem weiterführenden Hochschulstudium zugelassen werden, hierfür unter denselben Voraussetzungen wie Hochschulabsolventen

⁸ Vgl. Beschluß des Deutschen Bundestages vom 2. 12. 1993 nach einer Beschlußempfehlung des Petitionsausschusses - Sammelübersicht 130 - Drs. 12/6230.

Ausbildungsförderung nach dem BAföG erhalten. Die unter b) dargestellten Überlegungen bleiben hiervon unberührt.

d) Einschränkung der Förderung nach Fachrichtungswechsel

Bisher wird Ausbildungsförderung für eine andere Ausbildung geleistet, wenn der Auszubildende die Fachrichtung aus wichtigem Grund gewechselt hat. Dabei sind in der Eingangsphase, d. h. bis zum Ablauf des ersten Jahres der Ausbildung geringere, mit zunehmender Dauer der bisherigen Ausbildung entsprechend gesteigerte Anforderungen für die Anerkennung eines wichtigen Grundes zu stellen. Wichtige Gründe können z. B. mangelnde intellektuelle, psychische oder körperliche Eignung für die Berufsausbildung oder -ausübung, ein Neigungswandel von schwerwiegender und grundsätzlicher Art oder ein Wandel der Weltanschauung bei weltanschaulich gebundenen Berufen sein. Darüber hinaus ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein Fachrichtungswechsel sogar bis zum vierten Semester anzuerkennen, wenn der Auszubildende zu einem früheren Zeitpunkt zu der Ausbildung an einer Hochschule oder einer anderen Ausbildungsstätte aus Kapazitätsgründen nicht zugelassen wurde und deshalb ein Alternativstudium durchführt.

Nach der 13. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks⁹ ist die Quote der Studienfachwechsler erheblich und zeigt eine zunehmende Tendenz. Sie beträgt in den alten Ländern derzeit durchschnittlich 20 %.

9

Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 13. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft, Band 103, herausgegeben vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1992, S. 132 ff.

Um einen sinnvollen Einsatz der Fördermittel zu sichern, muß - auch durch die förderungsrechtlichen Bestimmungen - darauf hingewirkt werden, daß der Fachrichtungswechsel ggf. möglichst frühzeitig erfolgt.

Gemäß Beschluß des HRK-Plenums vom 7. 11. 1994 soll die intensive Studienberatung der Hochschulen nach dem 2./3. Fachsemester in kritischen Fällen auch den Rat zu einem Fachrichtungswechsel umfassen. Es ist daher zu prüfen, ob künftig vom Ergebnis dieser Beratung die Förderung nach einem Fachrichtungswechsel, jedenfalls wenn er mit mangelnder Eignung begründet wird, abhängig gemacht werden soll. Damit würde generell der Fachrichtungswechsel zu einem möglichst frühen Zeitpunkt stattfinden.

e) Einschränkung der elternunabhängigen Förderung

Ausbildungsförderung nach dem BAföG wird grundsätzlich elternabhängig geleistet, d. h., auf den Bedarf sind nicht nur Einkommen und Vermögen des Auszubildenden und seines Ehegatten, sondern - und dies ist in der Praxis von überragender Bedeutung - auch Einkommen und Vermögen seiner Eltern anzurechnen. § 11 Abs. 3 BAföG regelt eine Reihe von Ausnahmen zu diesem Prinzip; Voraussetzung für eine elternunabhängige Förderung ist in der Regel, daß die Eltern ihre zivilrechtliche Verpflichtung zur Finanzierung einer Erstausbildung erfüllt haben und der Auszubildende sich wirtschaftlich aus dem Familienverband gelöst hat. Eine Sonderstellung unter den Durchbrechungen des Grundsatzes der elternabhängigen Förderung nimmt die Privilegierung des Besuchs von Abendgymnasien oder Kollegs (§ 11 Abs. 3 Nr. 1 BAföG) ein: Bereits das Erste Gesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Ausbildungsförde-

rungsgesetz) vom 19. 9. 1969 (BGBl. I S. 1719) sah in § 9 Abs. 3 die elternunabhängige Förderung von Abendgymnasiasten und Kollegiaten vor. Der Gesetzgeber hat die Bestimmung als § 11 Abs. 3 in das 1971 erlassene BAföG in dem Bewußtsein übernommen, daß damit eine Bevorzugung der Abendgymnasiasten und Kollegiaten begründet wurde. Dies war seinerzeit gerechtfertigt, um den bereits im Erwerbsleben stehenden jungen Menschen einen besonderen Anreiz zu bieten, im Zweiten Bildungsweg die Hochschulreife zu erwerben (vgl. BT-Drs. VI/1975, S. 26). Den begabten Auszubildenden sollte damit eine Nachholphase eingeräumt werden, innerhalb derer sie das gleiche Bildungsniveau wie die Absolventen des Ersten Bildungsweges erreichen konnten. Das anschließende Hochschulstudium sollte nach dem Willen des Gesetzgebers aber wiederum elternabhängig gefördert werden.

Diese Inkonsistenz ist bis heute erhalten geblieben. Angesichts eines veränderten Bildungsverhaltens weiter Bevölkerungskreise ist es darüber hinaus aber fraglich geworden, ob es sinnvoll und sachgerecht ist, im Erwerbsleben stehenden jungen Menschen durch elternunabhängig gewährte finanzielle Hilfen den Erwerb der Hochschulreife an Abendgymnasien und Kollegs zu erleichtern und sie damit gegenüber anderen Auszubildenden des Zweiten Bildungsweges (Berufsaufbauschülern, Schülern von Fachoberschulklassen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt) zu privilegieren.

f) Ausweitung des Zuschlags zur Krankenversicherung

Nach geltendem Ausbildungsförderungsrecht wird nur Auszubildenden an Hochschulen ein Zuschlag für die Erstattung des Beitrags zur Krankenversicherung gewährt, anderen Auszubildenden dagegen nicht. Diese

historisch bedingte Differenzierung - es gab früher die spezielle studentische Krankenversicherung - zwischen Studierenden an Hochschulen und sonstigen Auszubildenden bei der Krankenversicherung ist im Pflegeversicherungsgesetz nicht beibehalten worden. Es liegt nahe, die Aufhebung dieser Differenzierung zugunsten aller beitragspflichtig krankenversicherten Geförderten zu überprüfen.

g) Darlehensrückzahlung bei Förderung von Erst- und Zweitstudium

Nach § 18 Abs. 3 Satz 2 BAföG beginnt die Rückzahlungspflicht des Darlehens fünf Jahre nach dem Ende der Förderungshöchstdauer des zuerst mit Darlehen geförderten Ausbildungsabschnitts.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat mit Urteil vom 20. 4. 1994 (FamRZ 1994, S. 1248) entschieden, daß im Falle eines weiteren, mit BAföG-Darlehen geförderten Studiums (Zweitstudium) die Rückzahlung der dafür geleisteten Darlehensbeträge nach § 18 Abs. 3 Satz 2 BAföG erst fünf Jahre nach Ablauf der Förderungshöchstdauer des Zweitstudiums beginnt.

Die Entscheidung steht im Gegensatz zur derzeitigen Verwaltungspraxis, derzufolge die für die Erst- und Zweitausbildungen geleisteten Darlehensbeträge als eine einheitliche Darlehenssumme betrachtet werden, deren Rückzahlung fünf Jahre nach Ablauf der Förderungshöchstdauer der Erstausbildung beginnt.

Würde entsprechend der Entscheidung des BVerwG für die Darlehensrückzahlung generell von zwei voneinander unabhängigen Darlehen ausgegangen, hätte dies folgende Auswirkung: In der weit überwiegenden Zahl der Fälle fiel der Rückzahlungsbeginn für das

zweite Darlehen - trotz einer zweiten Karenzzeit von fünf Jahren - in die Tilgungsphase des ersten Darlehens. Dies hätte zur Folge, daß der Darlehensnehmer monatliche Raten in Höhe von 2 x 200 DM (1.200 DM im Quartal) zu leisten hätte. Eine so hohe Rückzahlungs(mindest)rate stellte eine Überforderung vieler Darlehensschuldner dar.

Es sollte eine Lösung angestrebt werden, die den Einzug der Darlehensbeträge beider Ausbildungsgänge so aufeinander abstimmt, daß einerseits die finanzielle Situation der Darlehensnehmer angemessen berücksichtigt und andererseits eine überlange Rückzahlungsfrist vermieden wird.

- h) Streichung des Freibetrages für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft bei der Einkommensanrechnung

Als Einkommen nach dem BAföG gilt gemäß § 21 Abs. 1 Satz 1 grundsätzlich die Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 EStG. Von dieser kann neben anderen enumerativ aufgeführten Beträgen der Freibetrag für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft (§ 13 Abs. 3 EStG) abgezogen werden. Die Gewährung dieses Freibetrags in Höhe von 2.000/4.000 DM p. a. wird vor allem mit der agrarpolitischen Zielstellung, die in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu beteiligen, begründet; darüber hinaus wird angeführt, daß die Regelung dazu beitrage, bäuerlichen Existenzgründern in den neuen Ländern die notwendige berufliche Qualifizierung zu erleichtern.

In den "Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1993 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung" (BT-Drs. 12/5650, Prüfbemerkung Nr. 38) wird bean-

standet, daß die Kinder von Landwirten in großzügigerem Umfang Bundesausbildungsförderung erhalten als die anderer Berufsgruppen. Obwohl die betroffenen Bundesministerien diese Beanstandung mit dem Hinweis zurückgewiesen haben, daß die Privilegierung erforderlich sei, um die Bildungschancen der ländlichen Bevölkerung zu verbessern, nahm der Haushaltsausschuß die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis und forderte die Bundesregierung und die Fachausschüsse auf zu prüfen, ob die im Bereich der Ausbildungsförderung bestehende Privilegierung der Landwirte gerechtfertigt ist (vgl. BT-Drs. 12/7951 vom 16. 6. 1994, S. 27). Nach Abschluß dieser Prüfung wird über eine Streichung des Freibetrages zu entscheiden sein.

- i) Gleichstellungsbedarf zugunsten der Auszubildenden in den neuen Ländern

Das BAföG enthält eine Reihe von Sonderregelungen für die neuen Bundesländer. Besondere Bedeutung hat die unterschiedliche Regelung des Berechnungszeitraums für das Einkommen der Eltern und des Ehegatten des Auszubildenden. Grundsätzlich sind nach § 24 Abs. 1 BAföG für die Anrechnung des Einkommens die Einkommensverhältnisse im vorletzten Kalenderjahr vor Beginn des Bewilligungszeitraums maßgebend. Das Gesetz stellt damit auf den am wenigsten zurückliegenden Zeitraum ab, über den bei Antragstellung regelmäßig schon ein Einkommensteuerbescheid und damit gesicherte Erkenntnisse vorliegen, an die die Förderungsverwaltung anknüpfen kann. Diese verwaltungsvereinfachende Regelung ist vor allen Dingen deshalb unbedenklich, weil in den alten Bundesländern von einer stetigen Einkommensentwicklung auszugehen war und ist. Dies galt bislang nicht in dem gleichen Maße in den neuen Bundesländern, wo mit

relativ starken Einkommensveränderungen zu rechnen war. Aus diesem Grunde ist in § 24 Abs. 1 a BAföG für die neuen Länder das letzte Kalenderjahr vor Beginn des Bewilligungszeitraums als maßgeblicher Berechnungszeitraum festgesetzt worden. Im Zuge der Angleichung der Lebensverhältnisse bedarf diese Differenzierung der Überprüfung.

3. Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie wird rechtzeitig Vorschläge für gesetzliche Lösungen unterbreiten.

III. Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung

1. Ausgangssituation

Für die Bundesregierung sind schulische, berufliche und akademische Bildung gleichwertig. Sie setzt sich deshalb für die Gleichstellung von allgemeinbildenden und beruflichen Abschlüssen, für eine verstärkte Öffnung der Hochschulen für beruflich Qualifizierte und für den Ausbau der Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung ein.

Die Bundesregierung hält dies für eine notwendige Voraussetzung, um zum einen auch in der beruflichen Bildung dem einzelnen die volle Entfaltung seiner Neigungen, Begabungen und Fähigkeiten zu ermöglichen. Zum anderen ist eine solche Förderung ebenso zur Sicherung des Zukunftsstandorts Deutschland notwendig. Wir sind auf leistungsfähige kleine und mittlere Unternehmen in besonderer Weise angewiesen. Eine Vielzahl selbständiger beruflicher Existenzen ist Voraussetzung für die Sicherung und den Ausbau unserer Wettbewerbsfähigkeit. Mit-

telständische Betriebe sind wichtige Motoren für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Der in vielen Betrieben anstehende Generationswechsel, aber auch die Entwicklung neuer Produktlinien bei Fertigung und Dienstleistung erfordern eine hohe Zahl qualifizierter, innovativer sowie leistungs- und risikobereiter Nachwuchskräfte, nicht zuletzt auch für die mittlere Führungsebene.

Entsprechendes gilt für das Gesundheitswesen und für sozialpflegerische und sozialpädagogische Aufgaben. Aus der beruflichen Bildung sich rekrutierende mittlere Führungskräfte tragen auch hier für das Leistungsvermögen und die Zuverlässigkeit weiterer Bereiche Verantwortung.

Derzeit fehlt ein geeignetes Förderungsinstrument, durch das die Heranbildung künftiger Meister, Techniker und anderer mittlerer Führungskräfte stärker unterstützt werden kann.

Der Bundeskanzler hat in seiner Regierungserklärung aus den dargestellten Gründen eine Reform der individuellen Ausbildungsförderung unter Einbeziehung der beruflichen Aufstiegsfortbildung angekündigt. Die Bundesregierung strebt eine flexible gesetzliche Regelung an, die dem Fortbildungswillen und -bedarf angemessen Rechnung trägt.

2. Konzeption für eine gesetzliche Regelung

a) Personenkreis

Die künftige Förderung der Aufstiegsfortbildung soll Teilnehmern an Bildungsmaßnahmen geleistet werden, die auf eine herausgehobene Berufstätigkeit beispielsweise als selbständiger Handwerksmeister oder

mittlere Führungskraft vorbereiten. Die Förderungsfähigkeit einer Maßnahme soll daher von folgenden qualitativen und zeitlichen Kriterien abhängig sein:

- Der angestrebte Abschluß muß über dem Niveau einer Facharbeiter-, Gesellen-, Gehilfenprüfung oder eines Berufsfachschulabschlusses liegen und eine derart abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen.
- Der Abschluß muß durch eine öffentlich-rechtliche Prüfung erzielt werden.
- In Vollzeitform soll die Fortbildungsmaßnahme nicht weniger als sechs Monate und nicht länger als zwei Jahre dauern.

Damit werden im Bereich der gewerblichen Wirtschaft, der Hauswirtschaft und der Landwirtschaft in der Regel die Bildungsmaßnahmen erreicht, die gezielt auf entsprechende anerkannte Prüfungen nach der Handwerksordnung (z. B. Handwerksmeister, Fachkaufmann für Handwerkswirtschaft), dem Berufsbildungsgesetz (z. B. Fachkaufleute, Fachagrarwirt, Industriemeister) oder dem Schulrecht der Länder (z. B. staatlich geprüfter Betriebswirt, staatlich geprüfter Techniker) vorbereiten. Dies gilt ebenfalls für zahlreiche landesrechtlich geregelte Fortbildungen für Berufe im Gesundheitswesen sowie für sozialpflegerische und sozialpädagogische Berufe.

Der Einsatz öffentlicher Mittel für die Teilnahme setzt eine zumindest ausreichende Qualität der Fortbildungsmaßnahme voraus. Es wird noch im einzelnen zu prüfen sein, auf welchem Wege dies gesichert werden kann.

b) Gegenstand der Förderung

Es soll eine Förderung der Teilnahme an Vollzeit- und Teilzeitmaßnahmen der beruflichen Aufstiegsfortbildung vorgesehen werden. Diese muß so gestaltet

sein, daß sie die Teilnahme an der Aufstiegsfortbildung wesentlich erleichtert. Bei den Vollzeitmaßnahmen muß sie Beiträge zu den Kosten des Lebensunterhalts und der Maßnahmen umfassen. Während der Teilzeitmaßnahmen läßt sich der Lebensunterhalt aus der Erwerbstätigkeit bestreiten; hier sind Förderungsleistungen zu den Maßnahmekosten beabsichtigt.

Bei der Förderung ist zu berücksichtigen, daß Teilnehmer an Teilzeitmaßnahmen die Maßnahmekosten, soweit sie nicht durch die Förderung abgedeckt werden, in der Regel steuerlich als Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit abziehen können (Fortbildungskosten).

c) Förderungsart

Es wird erwogen, Förderungsbeiträge zu den Lebenshaltungskosten beim Besuch von (Vollzeit-)Maßnahmen der Aufstiegsfortbildung teilweise als Darlehen zu gewähren. Es wird zu prüfen sein, ob die Förderung des Besuchs von Fachschulen nach dem BAföG künftig entsprechend gestaltet werden soll.

Demgegenüber soll die Förderung für Maßnahmekosten als Zuschuß geleistet werden.

d) Einkommensabhängigkeit

Die Förderung für den Lebensunterhalt soll einkommensabhängig gestaltet werden. Sie soll der Höhe nach vom Einkommen und Vermögen des Fortbildungsteilnehmers und seines Ehegatten, nicht aber seiner Eltern abhängig sein. Für die Gestaltung des Anrechnungsverfahrens bieten sich die entsprechenden Vorschriften des BAföG als Vorbild an.

e) Durchführung

Es wird davon ausgegangen, daß für ein im Auftrag des Bundes von den Ländern auszuführendes Förderungsgesetz der beruflichen Aufstiegsfortbildung die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder bleiben soll (Art. 104 a Abs. 3, 85 Abs. 1 GG).

3. Schlußfolgerung

Die Bundesregierung beabsichtigt, die gesetzliche Regelung der Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung in einem besonderen Bundesgesetz vorzuschlagen. Sie sieht darin eine weitere Möglichkeit, die Gleichwertigkeit von schulischer, beruflicher und akademischer Bildung zielstrebig zu verwirklichen. Die Arbeiten an dem Regierungsentwurf sind aufgenommen. Es wird davon ausgegangen, daß der Deutsche Bundestag noch 1995 ein entsprechendes Gesetz beschließen kann.