Bundesrat Drucksache **245/1/98**

28.04.98

Empfehlungen
der Ausschüsse

K - FJ - FS - Fz - R

zu **Punkt** der 725. Sitzung des Bundesrates am 8. Mai 1998

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Studienfinanzierung
- Antrag des Freistaates Bayern -

1. Der federführende Ausschuß für Kulturfragen (K),
der Ausschuß für Frauen und Jugend (FJ),
der Ausschuß für Familie und Senioren (FS),
der Finanzausschuß (Fz) und
der Rechtsausschuß (R)

empfehlen dem Bundesrat, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag n i c h t einzubringen.

Begründung:

K
FJ
FS
R

2. Der vorliegende Gesetzentwurf hat zum Ziel, die in den letzten Jahren stetig sinkenden Gefördertenquoten von Studierenden an Hochschulen bei der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zu steigern sowie die Verteilungsgerechtigkeit in der Studienfinanzierung sicherzustellen und zwar nicht nur innerhalb der Geförderten, sondern unter allen Studierenden. Das Ziel wurde bereits mit dem Beschluß der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 13. Juni 1996 formuliert. Bestrebungen zu dessen Umsetzung sind grundsätzlich zu begrüßen.

K
FJ
FS

3. Allerdings konnte bedauerlicherweise in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern kein Einvernehmen über eine grundlegende Reform der Ausbildungsförderung für Studierende erzielt werden. Der Bundesrat hat sich in

Ausgeliefert am 28. APR. 1998

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

(noch Ziff. 3)

seiner 722. Sitzung am 6.3.1998 zu dem Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (19. BAföGÄndG) für ein einheitliches, sozialgerechtes System der Studienförderung auf der Grundlage des fortgeschriebenen Drei-Körbe-Modells mit einem elternunabhängigen Sockelbetrag und einer einkommensabhängigen Aufbauförderung ausgesprochen. Zugleich hat er in diesem Zusammenhang auf seinen Beschluß vom 5.7.1996 - BR-Drs. 481/96 (Beschluß) - verwiesen.

Der vorliegende Gesetzesantrag des Freistaates Bayern trägt dem nicht Rechnung. Er beläßt es bei der Gewährung von Kindergeld und der Berücksichtigung eines Ausbildungsfreibetrages, wodurch das Ziel verfehlt wird, die Verteilungsgerechtigkeit unter allen Studierenden zu erhöhen.

R 4. Im übrigen wären mit einer Verabschiedung des vorgelegten Gesetzesantrags des Freistaates Bayern so schwerwiegende Nachteile in anderen Rechtsgebieten, insbesondere im bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsrecht verbunden, daß diese auch für den Fall nicht hingenommen werden können, daß aus hochschulpolitischer Sicht die gewählte Lösung befürwortet wird.

a) Der Gesetzentwurf sieht vor, daß die Voraussetzungen für die Leistung von Ausbildungsförderung einerseits und für die Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen an Studierende bei der Besteuerung andererseits einander stark angenähert werden. Die dadurch erzielten Steuermehreinnahmen sollen der Studienförderung zugute kommen. Durch den Gesetzentwurf wird eine Beschränkung der steuerlichen Berücksichtigungsfähigkeit von Unterhaltsleistungen im Rahmen des Kinderfreibetrages oder Kindergeldes, des Ausbildungsfreibetrages sowie des Freibetrages gemäß § 33 a Abs. 1 EStG vorgenommen.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, daß wegen des Grundsatzes der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit jede Unterhaltspflicht, die unabdingbar für die Existenzsicherung der Familie ist, steuerrechtlich zu berücksichtigen ist. Dies könne durch Gewährung von entsprechenden Freibeträgen erfolgen oder durch Transferleistungen, die ebenfalls steuerentlastende Funktionen haben können (vgl. BVerfGE 89, 346, 352 ff.). Im Hinblick auf diese Rechtsprechung sieht der Gesetzentwurf - aus verfassungsrechtlicher Sicht zu Recht - nicht nur eine Beschränkung der steuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen an Studierende vor, sondern ebenfalls eine Beschränkung des bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsanspruchs von Studierenden. Der Unterhaltsanspruch von Studierenden an einer Hochschule wird grundsätzlich von der Einhaltung bestimmter BAföG-Kriterien abhängig gemacht.

...

(noch Ziff. 4)

b) Die in Artikel 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Änderung des § 1610 BGB ist abzulehnen. In dem vorgesehenen neuen § 1610 Abs. 2 a BGB wird der Unterhaltsanspruch von Studierenden an vier Kriterien des Bundesausbildungsförderungsgesetzes angeknüpft. Damit wird eine Verknüpfung des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsförderungsrechts mit dem bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsrecht vorgenommen, die sowohl aus rechtssystematischen als auch aus rechtspolitischen Gründen abgelehnt werden muß.

- Gegen eine Anknüpfung der Unterhaltspflicht an die Förderungsfähigkeit nach dem BAföG sprechen die völlig unterschiedlichen Grundlagen und Zielsetzungen des bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsrechts und des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsbildungsförderungsrechts. Das zivilrechtliche Unterhaltssystem wird bestimmt von der familiären Solidarität, die jeweils die Umstände des Einzelfalles und die persönlichen Belange der Beteiligten besonders berücksichtigt. Demgegenüber werden die Sozialleistungen zum einen von der Haushaltslage (generelle Knappheit der öffentlichen Kassen!) und zum anderen von einer Massenverwaltung, die im wesentlichen Pauschalierungen erfordert, geprägt. Insbesondere bei der Förderungsdauer sind Pauschalierungen im öffentlich-rechtlichen BAföG unabdingbar, während im Unterhaltsrecht einzelfallbezogen die Situation in der Familie geprüft wird. Gerade in den Fällen, in denen Studierende ihre Eltern unterhaltsrechtlich entlasten, kann vielleicht unter öffentlich-rechtlichen Förderungskriterien kein Grund für eine Verlängerung des Studiums gesehen werden, unterhaltsrechtlich ist diese familiäre Solidarität des Studierenden aber selbstverständlich zu berücksichtigen. Die im Gesetzentwurf in Artikel 1 Nr. 3 Bunchstabe a zu § 15 BAföG vorgesehenen Härtegründe für eine Verlängerung der Förderung vermögen diese Widersprüche zwischen den zivilrechtlichen Wertungen und den öffentlich-rechtlichen Förderungskriterien zwar zu mindern, beseitigen können sie sie nicht.
- Eine Anknüpfung der Unterhaltspflicht an die Förderungsvoraussetzungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes hätte zur Folge, daß sich jede Änderung dieses Gesetzes unmittelbar auf das Unterhaltsrecht auswirken würde. Angesichts der Entwicklung der Staatsfinanzen kann nicht ausgeschlossen werden, daß in Zukunft weitere, möglicherweise drastische Einschränkungen der öffentlich-rechtlichen Ausbildungsförderung erforderlich werden. Diese Einschränkung ist - wenn sie aus finanzpolitischen Gründen notwendig ist - im Bereich der Sozialleistungen durchführbar. Das Unterhaltsrecht könnte dagegen dieser Entwicklung nicht folgen, was zur Folge hätte, daß das Unterhaltsrecht wieder vom öffentlichen Recht abgekoppelt werden müßte. Umgekehrt dürfte den Familien nicht unbedingt zugemutet

...

(noch Ziff. 4)

werden, verstärkt Unterhaltsansprüche befriedigen zu müssen, nur weil sich die Finanzlage des Staates gebessert und die Aufstockung von Sozialleistungen beschlossen wurde. Eine Wechselwirkung zwischen staatlicher Finanzlage und den Unterhaltsverpflichtungen in der Familie kann im Einzelfall untragbar sein.

- Die in § 1610 Abs. 2 a - neu - BGB vorgesehene Anknüpfung des Unterhaltsanspruchs auch an die Vorschriften über die Weiterförderung nach einem Fachrichtungswechsel sind besonders problematisch. § 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 BAföG sehen einen Fachrichtungswechsel, der berücksichtigungsfähig ist, nur bis zum dritten Fachsemester aus schwerwiegenden Gründen vor. Diese Regelung ist auf den auf der familiären Solidarität beruhenden zivilrechtlichen Unterhaltsanspruch nicht übertragbar.
- Zu befürchten ist ferner, daß eine Einschränkung des Unterhaltsrechts für Studierende die Forderung nach Einschränkung von Unterhaltsansprüchen auch für andere Personengruppen nach sich ziehen würde. Zu denken wäre hier insbesondere an Einschränkungen der Unterhaltspflicht für Auszubildende in einer betrieblichen Ausbildung und der Unterhaltspflicht der Kinder gegenüber ihren Eltern. Eine hierdurch intendierte Ausweitung von Ansprüchen auf Sozialhilfe widerspricht der gegenwärtigen politischen Grundtendenz einer Stärkung privater Verantwortlichkeit statt deren Einschränkung zu Lasten der ohnehin bereits überforderten öffentlichen Haushalte.

  Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Grund der geplanten Gesetzesänderung verstärkt durch Studierende, die die Hochschule verlassen müßten, in Anspruch genommen werden müßte.

  Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß offensichtlich in einigen Ländern Bestrebungen bestehen, § 26 BSHG zu streichen. Darin ist unter anderem der Ausschluß von Studierenden, die sich in einem dem Grunde nach förderungsfähigen Studium nach dem BAföG befinden, von der Sozialhilfe kodifiziert. Sollten solche Bestrebungen Fuß fassen, so wären Minderausgaben durch das neue Förderungsmodell nicht mehr zu erzielen. Im Gegenteil würden Mehrausgaben in erheblicher Höhe auf die Staatskasse zukommen.
- Schließlich ist auf die familienpolitische Relevanz der Förderungsumstellung hinzuweisen. In vielen Fällen, in denen eine Unterhaltsverpflichtung auf Grund der Neuregelung nicht mehr bestünde, würden die Eltern - und zwar auch solche, die in wirtschaftlich beengten Verhältnissen leben - den Unterhalt weiter leisten, um dem studierenden Kind den Abschluß des Studiums zu ermöglichen. Eine steuerliche Berücksichtigung dieser Leistung wäre nicht mehr möglich. Dies hätte

...

(noch Ziff. 4)

eine erhebliche Mehrbelastung der Eltern zur Folge. In den Fällen, in denen die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern eine weitere Unterhaltsleistung nicht zulassen, wären die Studierenden gezwungen, die Hochschule zu verlassen, während wirtschaftlich bessergestellte Eltern ihren Kindern auch in Zukunft das Studium - wenn auch ohne steuerliche Berücksichtigung ihrer Unterhaltslast - ermöglichen können.

- Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß die vorgesehene Verknüpfung von öffentlich-rechtlichem Ausbildungsrecht und privatrechtlichem Unterhaltsrecht jederzeit von den Familien einvernehmlich umgangen werden kann. Sollte das Ausbildungsförderungsamt die Ausstellung einer Bescheinigung über das Vorliegen der Förderungsvoraussetzungen verweigern, so daß auf Grund der fehlenden Bescheinigung ein Steuervorteil nicht gewährt wird, so steht den Beteiligten jederzeit die Möglichkeit offen, sich an das Familiengericht zu wenden, um dort im Wege eines Anerkenntnisurteils einen Unterhaltstitel zu schaffen, der von der Finanzbehörde anerkannt würde. Auch in streitigen Verfahren wäre das Familiengericht nicht an die Erteilung oder Versagung einer Bescheinigung durch die Ausbildungsbehörde gebunden, so daß in diesen Fällen eine zusätzliche Belastung der Justiz eintreten könnte.

Auf Grund der oben dargelegten Auswirkungen sollte der Gesetzentwurf nicht beim Deutschen Bundestag eingebracht werden.