

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Vierundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Die Änderungen dienen der kurzfristigen Umsetzung eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juni 2011, mit dem dieses dem Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2011 eine Neuregelung zu Darlehenssteilerlassen für einen frühzeitigen Studienabschluss auferlegt und § 18b Absatz 3 Satz 1 BAföG für Studiengänge mit durch Rechtsvorschrift festgelegter Mindeststudienzeit zugleich mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) für unvereinbar erklärt hatte. Auch wenn die betreffende Vorschrift durch das Dreiundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes ohnehin bereits für Studienabschlüsse nach dem 31. Dezember 2012 u. a. gerade wegen zwischenzeitlich nicht mehr zu gewährleistender Einzelfallgerechtigkeit abgeschafft worden war, ist durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die verbleibende Gültigkeitsdauer eine Neuregelung erforderlich geworden. Diese soll sicherstellen, dass in dieser Zeit kein Studierender von vornherein allein deshalb von einem großen oder kleinen Teilerlass nach § 18b Absatz 3 Satz 1 und 2 BAföG ausgeschlossen ist, weil ihm ein ausreichend frühzeitiger Abschluss noch vor Ablauf der Förderungshöchstdauer durch das Zusammenspiel der Regelungen über Mindeststudiendauer, Förderungshöchstdauer und über den seiner Einflussnahme entzogenen Prüfungsablauf unmöglich gemacht wird.

B. Lösung

Rechtlich verbindlich vorgeschriebene Mindestausbildungszeiten einschließlich erforderlicher Prüfungszeiten werden bei der Gewährung eines Geschwindigkeitsteilerlasses nach § 18b Absatz 3 BAföG künftig nach den Maßgaben der neuen Absätze 4 und 5 gesondert berücksichtigt. Falls sich Prüfungszeiten an reine Mindeststudienzeiten anschließen, die allein in einer Rechtsvorschrift bestimmt sind, ohne dass dort auch die gesamte Dauer der Mindestausbildungszeit ausdrücklich bestimmt wird, werden sie zusätzlich mit der Dauer angesetzt, die in diesen Studiengängen für einen erfolgreichen Studienabschluss auch noch nach Ablauf der Mindeststudienzeit regelmäßig erforderlich ist. In diesen Fällen bemisst sich die für den Teilerlass zusätzlich maßgebliche Prüfungsdauer unmittelbar nach der Rechtsvorschrift, wenn diese – wie bspw. beim Studium der Humanmedizin – einen kalendarisch festgelegten Zeitraum bestimmt, innerhalb dessen die Prüfungen abgenommen werden. Für Studiengänge, in denen trotz geregelter Mindeststudienzeit die Dauer einer noch nach deren Ablauf mindestens zusätzlich anzusetzenden Prüfungszeit selbst nicht unmittelbar

aus der maßgeblichen Regelung erkennbar wird, wird für die Teilerlassberechtigung pauschal eine dreimonatige Prüfungszeit als erforderlich vermutet und zusätzlich zur Mindeststudienzeit der Erlassentscheidung als insgesamt maßgebliche Mindestausbildungszeit zu Grunde gelegt. Die nach dieser Auffangregelung geltende pauschale Vermutung einer dreimonatigen Prüfungsdauer kann nur durch konkreten Nachweis widerlegt werden, dass regelmäßig eine noch längere oder aber kürzere Prüfungszeit, die der Einflussnahme des Geförderten entzogen ist, nach Ablauf der Mindeststudienzeit unvermeidlich ist. Dies gewährleistet die Administrierbarkeit der Erlassregelung auch bei fehlender konkreter Bestimmung der Prüfungsdauer durch eine auf den betreffenden Studiengang bezogene Rechtsvorschrift.

C. Alternativen

Nach den verfassungsgerichtlichen Vorgaben möglich wäre auch eine unterschiedslose Gewährung des (großen) Geschwindigkeitsteilerlasses an alle Absolventen, die ihr Studium innerhalb der Regelstudienzeit abgeschlossen haben sowie des kleinen Geschwindigkeitserlasses, wenn der Abschluss binnen 2 Monaten nach Ablauf der Regelstudienzeit erfolgt ist. Dies würde eine ganz erhebliche Ausweitung des Berechtigtenkreises bedeuten und die ursprüngliche Regelung von der Honorierung gerade nur besonders früher Studienabschlüsse tendenziell zum Regelerlass für erfolgreiche Studienabsolventen verkehren. Alternativ denkbar wäre eine Beschränkung der Ausweitung zwar ebenfalls auf Fälle mit zwingenden Mindeststudienzeiten, aber unter jeweils konkreter Berücksichtigung der für den betroffenen Studiengang objektiv regelmäßig erforderlichen Prüfungszeiten durch Verpflichtung aller Prüfungsstellen zur Ausstellung entsprechender Bescheinigungen – auch hinsichtlich der noch zu berücksichtigenden bis fünf Jahre zurückliegenden Abschlussjahrgänge. Dies würde gegenüber der vorgeschlagenen Lösung einer Regelvermutung einen erheblichen administrativen Mehraufwand bei den Prüfungsstellen sowie beim Bundesverwaltungsamt auslösen.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Da die Gewährung von Teilerlassen nach dem BAföG die vorherige Festsetzung der Förderungshöchstdauer durch das Bundesverwaltungsamt voraussetzt, die regelmäßig erst im fünften Jahr nach deren Ablauf und damit erst lange nach Studienabschluss erfolgt, und da die Erlassentscheidung zudem nicht die zuerst einsetzende Rückzahlungspflicht hinsichtlich des nicht erlassenen Darlehensanteils hindert, wirken sich die durch die zusätzlich zu gewährenden Teilerlasse entstehenden Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben in den Haushalten von Bund und Ländern innerhalb des Finanzplanungszeitraums noch nicht in bezifferbarem Umfang aus. Erst in späteren Haushaltsjahren werden sich aus der zeitlich begrenzten Wirkungsdauer der Neuregelung für Bund und Länder etwa ab 2016 stufenweise verteilt über die dann folgenden Haushaltsjahre geschätzte Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben von insgesamt 20 Mio. Euro ergeben, von denen etwa 13 Mio. Euro auf den Bund entfallen.

2. Vollzugaufwand

Infolge der Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten für den Geschwindigkeitsteilerlass nach § 18b Absatz 3 BAföG wird es zu entsprechend höheren Antragszahlen kommen, die im Vollzug beim Bundesverwaltungsamt zu bewältigen sind.

E. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Wirtschaftsunternehmen eingeführt, verändert oder abgeschafft. Dasselbe gilt auch für Bürger und die Verwaltung. Allerdings kann die Regelvermutung des neuen § 18b Absatz 5 Satz 4 BAföG, die zwar keine Verpflichtung, aber für BAföG-Darlehensschuldner oder auch für das Bundesverwaltungsamt ggf. ein Interesse und damit eine Obliegenheit zur Entkräftung der Vermutung begründen kann, dazu führen, dass diesen dann zur Widerlegung der Vermutung Aufwand entsteht, die dafür erforderlichen Nachweise zu beschaffen.

F. Sonstige Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind als Folge des Gesetzes nicht zu erwarten. Die Ausdehnung des Berechtigtenkreises für den Geschwindigkeitsteilerlass wird keine so signifikanten Veränderungen des Nachfrageverhaltens der früheren BAföG-Empfänger und deren Familien bewirken, dass dies das Preisniveau insgesamt beeinflussen würde.

Entwurf eines Vierundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Nach § 18b Absatz 3 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom ... [einsetzen: Datum der Ausfertigung und Fundstelle des Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex] geändert worden ist, werden die folgenden Absätze 4 bis 5a eingefügt:

„(4) Ist für eine Ausbildung eine Mindestausbildungszeit im Sinne von Absatz 5 festgelegt und liegen zwischen deren Ende und dem Ende der Förderungshöchstdauer weniger als vier Monate, wird auf Antrag der Erlass nach Absatz 3 Satz 1 auch gewährt, wenn die Ausbildung mit Ablauf der Mindestausbildungszeit beendet wurde. Der Erlass nach Absatz 3 Satz 2 wird auf Antrag auch gewährt, wenn die Mindestausbildungszeit um höchstens zwei Monate überschritten wurde. Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Bescheides nach § 18 Absatz 5a zu stellen. Ist der Bescheid vor dem 21. Juni 2011 nicht bestandskräftig oder rechtskräftig geworden, aber vor dem ... [einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes] bekanntgegeben worden, ist der Antrag bis zum ... [einsetzen: Datum

des Tages einen Monat nach der Verkündung dieses Gesetzes] zu stellen.

(5) Mindestausbildungszeit ist die durch Rechtsvorschrift festgelegte Zeit, vor deren Ablauf die Ausbildung nicht durch Abschlussprüfung oder sonst planmäßig beendet werden kann. Bei Ausbildungen, für die eine Mindeststudienzeit im Sinne von Satz 3 bestimmt ist und zugleich eine Abschlussprüfung vorgeschrieben ist, die insgesamt oder hinsichtlich bestimmter Prüfungsteile erst nach der Mindeststudienzeit begonnen werden darf, gilt die Mindeststudienzeit zuzüglich der Prüfungszeit im Sinne von Satz 4 als Mindestausbildungszeit. Mindeststudienzeit ist die durch Rechtsvorschrift festgelegte Mindestzeit für die reinen Ausbildungsleistungen, einschließlich geforderter Praktika, ohne Abschlussprüfung. Prüfungszeit ist die Zeit, die ab dem frühestmöglichen Beginn der Prüfung oder der bestimmten Prüfungsteile bis zum letzten Prüfungsteil regelmäßig erforderlich ist; wenn die Prüfungszeit nicht durch Rechtsvorschrift festgelegt ist, wird vermutet, dass sie drei Monate beträgt.

(5a) Absatz 4 ist nicht anzuwenden, wenn über die Gewährung eines Teilerlasses nach Absatz 3 vor dem 21. Juni 2011 bestandskräftig oder rechtskräftig entschieden worden ist.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 18. Oktober 2011

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion

Begründung

Die Änderung des § 18b BAföG dient der dem Gesetzgeber durch das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 21. Juni 2011 – 1 BvR 2035/07 – bis zum 31. Dezember 2011 auferlegten Neuregelung des in seiner bisherigen Fassung zugleich für mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) für unvereinbar erklärten § 18b Absatz 3 Satz 1 BAföG hinsichtlich der Regelung von Darlehensteilerlassen für einen frühzeitigen Studienabschluss in Studiengängen mit durch Rechtsvorschrift festgelegter Mindeststudienzeit. Auch wenn die Vorschrift des § 18b Absatz 3 BAföG durch das 23. BAföGÄndG ohnehin bereits für Studienabschlüsse nach dem 31. Dezember 2012 gerade u. a. wegen zwischenzeitlich nicht mehr zu gewährleistender Einzelfallgerechtigkeit abgeschafft worden war (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1551, S. 28 f.), ist durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die verbleibende Gültigkeitsdauer eine Neuregelung erforderlich geworden.

Durch die Neuregelung in den Absätzen 4 und 5 und die gleichzeitige Legaldefinition der für den Teilerlass danach maßgeblichen Begrifflichkeiten zu Mindestausbildungszeit, Mindeststudienzeit und Prüfungszeit wird sichergestellt, dass kein Studierender von vornherein allein deshalb von einem Teilerlass nach § 18b Absatz 3 BAföG ausgeschlossen ist, weil ihm ein frühzeitiger Abschluss noch vor Ablauf der Förderungshöchstdauer durch das Zusammenspiel der Regelungen über Mindeststudiendauer, Förderungshöchstdauer und den seiner Einflussnahme entzogenen Prüfungsablauf unmöglich gemacht wird. Dies geschieht durch die Berücksichtigung von in einer Rechtsvorschrift verbindlich vorgeschriebenen Mindestausbildungszeiten einschließlich erforderlicher Prüfungszeiten. Falls sich Prüfungszeiten an reine Mindeststudienzeiten anschließen, die allein in einer Rechtsvorschrift bestimmt sind, ohne dass dort auch die gesamte Dauer der Mindestausbildungszeit ausdrücklich bestimmt wird, werden sie künftig zusätzlich mit der Dauer angesetzt, die in diesen Studiengängen für einen erfolgreichen Studienabschluss auch noch nach Ab-

lauf der Mindeststudienzeit regelmäßig erforderlich ist. In diesen Fällen bemisst sich die für den Teilerlass zusätzlich maßgebliche Prüfungsdauer unmittelbar nach der Rechtsvorschrift, wenn diese – wie bspw. beim Studium der Humanmedizin – einen kalendarisch festgelegten Zeitraum bestimmt, innerhalb dessen die Prüfungen abgenommen werden. Sie beträgt also beispielsweise beim Studium der Humanmedizin nach § 16 Absatz 1 ÄApprO 2002 drei Monate. Für Studiengänge, in denen trotz geregelter Mindeststudienzeit die Dauer einer noch nach deren Ablauf mindestens zusätzlich anzusetzenden Prüfungszeit selbst nicht unmittelbar aus der maßgeblichen Regelung erkennbar wird, wird für die Teilerlassberechtigung pauschal eine dreimonatige Prüfungszeit als erforderlich vermutet. Diese wird zusätzlich zur Mindeststudienzeit der Erlassentscheidung als insgesamt maßgebliche Mindestausbildungszeit zu Grunde gelegt. Die nach dieser Auffangregelung geltende pauschale Vermutung einer dreimonatigen Prüfungsdauer kann nur durch konkreten Nachweis widerlegt werden, dass regelmäßig eine noch längere oder aber kürzere Prüfungszeit, die der Einflussnahme des Geförderten entzogen ist, nach Ablauf der Mindeststudienzeit unvermeidlich ist. Dies gewährleistet die Administrierbarkeit der Erlassregelung auch bei fehlender konkreter Bestimmung der Prüfungsdauer durch eine auf den betreffenden Studiengang bezogene Rechtsvorschrift.

Der Kreis der zeitlich von der Neuregelung Betroffenen wird durch die Sonderbestimmung zur Antragsfrist in Absatz 4 Satz 4 einerseits und durch die Anwendungsregelung in Absatz 5a abgesteckt. Entsprechend den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts werden alle Absolventen erfasst, deren Festsetzungs- und Rückzahlungsbescheid zum BAföG-Darlehen im Zeitpunkt der Verkündung des Beschlusses noch nicht bestandskräftig oder rechtskräftig gewesen ist und denen auch kein bis dahin bereits bestandskräftig oder rechtskräftig gewordener Bescheid über einen Teilerlass erteilt worden war.

