

15.03.19

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (26. BAföGÄndG)

Der Bundesrat hat in seiner 975. Sitzung am 15. März 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Öffnung des BAföG für alle hochschulrechtlich zugelassenen Modelle eines Orientierungsstudiums zu prüfen.

Begründung:

Bundesweit wurden und werden derzeit Modelle zur Studienorientierung an den Hochschulen entwickelt und implementiert mit dem Ziel die Studienerfolgsquote zu erhöhen beziehungsweise die Studienabbruchquote zu senken. Gerade während der ersten Semester kommt es häufig zum Wechsel des Studienfachs oder zum Studienabbruch. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass viele Studierende vor Beginn ihres Studiums kein genaues Bild von dessen Ablauf und den Anforderungen beziehungsweise von den Berufsbildern, die damit typischerweise verbunden sind, haben. Orientierungsstudiengänge können den Studierenden dabei helfen, diese Frage möglichst früh im Studium zu klären und so das Wechseln oder Abbrechen von Studiengängen zu vermeiden helfen. Orientierungsstudiengänge können daher eine wichtige Unterstützung für den Übergang in ein erfolgreiches Studium sein. Die Einführung dieser Modelle werden zum Teil auch durch Bundes- oder Landesmittel finanziell unterstützt. Die fehlende Flexibilität im BAföG erschwert es den Ländern, neue Studienmodelle zu installieren, ohne dabei gleichzeitig die Gruppe der BAföG-Empfänger von diesen Modellen auszuschließen. Dies gilt insbesondere für

Modelle, die dem eigentlichen Studium – etwa als ein- bis zweisemestriges Orientierungsstudium – vorgeschaltet und in sich geschlossen sind und/oder nicht die für Vollzeitstudiengänge erforderliche 30 ECTS/Semester umfassen. Diese scheitern an dem Erfordernis, dass nur Studiengänge förderfähig sind, die berufsqualifizierend abschließen beziehungsweise daran, dass nur Vollzeitstudiengänge förderfähig sind.

Das BAföG sollte Entwicklungen in der Hochschullandschaft nachzeichnen und für alle Modelle der Studienorientierung, die hochschulrechtlich zulässig sind, geöffnet werden.

2. Zur Anpassung von Freibeträgen, Bedarfssätzen und Sozialpauschalen

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine automatisierte Anpassung von Freibeträgen, Bedarfssätzen und Sozialpauschalen an die tatsächliche Entwicklung der Einkommen und Preise (Regelanpassung) vorzusehen.

Begründung:

Es muss weiterhin gelten, dass ein Anspruch auf Ausbildungsförderung für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung besteht, wenn die für den Lebensunterhalt und die Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen (§ 1 BAföG). Zur Gewährleistung der Chancengleichheit ist eine kontinuierliche, an der Entwicklung der Einkommen und Preise ausgerichtete und vom Bericht der Bundesregierung nach § 35 BAföG abgekoppelte Anpassung der Bedarfssätze, Freibeträge und Sozialpauschalen dringend geboten.

3. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 2 BAföG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Aufgabe des Ausbildungsstättenprinzips in § 2 BAföG zu prüfen.

Begründung:

Das im BAföG geltende Ausbildungsstättenprinzip wirkt sich insbesondere bei der Schülerförderung negativ aus. In einigen Ländern ist es aufgrund geringer Schülerzahlen aus schulorganisatorischen Gründen teilweise nicht möglich, Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlicher Vorbildung in getrennten Klassen zu unterrichten. Werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne abgeschlossene Berufsausbildung in einer Klasse gemeinsam unterrichtet, gelten für die Förderung aller Schülerinnen und Schüler dieser Klasse die Voraussetzungen für eine Förderung ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Die förderungsrechtlichen Konsequenzen werden am Beispiel des Besuchs der Fach-

oberschule deutlich:

Der Besuch der einjährigen Fachoberschule ist für Schülerinnen und Schüler mit abgeschlossener Berufsausbildung nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BAföG ohne zusätzliche Anforderungen dem Grunde nach förderungsfähig. Werden sie aus schulorganisatorischen Gründen in der Klassenstufe 12 der zweijährigen Fachoberschule mit Schülerinnen und Schülern ohne abgeschlossene Berufsausbildung unterrichtet, erhalten sie - wie diese - Förderung nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 1a BAföG. Dies führt zu förderrechtlichen Nachteilen für Schülerinnen und Schüler mit abgeschlossener Berufsausbildung in Mischklassen.

Die Gründe hierfür sind von den betroffenen Schülerinnen und Schülern nicht beeinflussbar und führen zu Unverständnis.

4. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c – neu – (§ 2 Absatz 5 Satz 1 BAföG)

In Artikel 1 ist Nummer 1 folgender Buchstabe anzufügen:

- ,c) In Absatz 5 Satz 1 sind die Wörter „dauert und die Ausbildung die Arbeitskraft des Auszubildenden im Allgemeinen voll in Anspruch nimmt.“ durch das Wort „dauert.“ zu ersetzen.‘

Begründung:

Durch die Streichung erfolgt die Öffnung des BAföG auch für Teilzeitausbildungen. Dies entspricht einer seit vielen Jahren erhobenen und angesichts des Angebots von Teilzeitstudiengängen und schulischen Teilzeitausbildungen berechtigten Forderung. Die Öffnung darf sich nicht auf Teilzeitstudiengänge beschränken, sondern muss Teilzeitausbildungen im schulischen Bereich (zum Beispiel im Rahmen der Erzieherausbildung) einbeziehen. Dies eröffnet gerade Personen mit kleinen Kindern oft erst die Möglichkeit, eine Ausbildung zu beginnen. Die weitere Ausgestaltung führt zu einer Vielzahl von Folgeänderungen.

5. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 10 Absatz 3 Satz 1 BAföG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die in § 10 Absatz 3 Satz 1 BAföG geregelte Altersgrenze vor dem Hintergrund der großen Vielfalt der Bildungsbiographien zu überprüfen.

Begründung:

Angesichts der großen Vielfalt der Bildungsbiographien und dem Gesichtspunkt des lebenslangen Lernens sollte geprüft werden, ob die Altersgrenze

nach dem BAföG aufgegeben oder angehoben werden sollte. Aufgrund des demographischen Wandels und des erwarteten Fachkräftebedarfs gilt es, alle Potenziale in der Gesellschaft zu heben. Die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zeigen seit langer Zeit, dass insbesondere Menschen ohne Ausbildung besonders stark von der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Während die Arbeitslosenquote in Deutschland 2017 insgesamt bei 5,8 Prozent lag, lag diese bei beruflich Qualifizierten bei 3,9 Prozent, bei Universitätsabsolventen bei 2,2, Prozent und bei Fachhochschulabsolventen bei 2,4 Prozent. Demgegenüber lag die Arbeitslosenquote in der Gruppe der Personen ohne berufliche Ausbildung bei 17,9 Prozent. In den neuen Ländern liegt dieser Anteil sogar bei 27 Prozent.

6. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb - neu - (§ 15 Absatz 3 Nummer 5 BAföG)

In Artikel 1 Nummer 9 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

'b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

"3. infolge einer Mitwirkung ...< weiter wie Vorlage > ..."

bb) Nummer 5 wird wie folgt geändert:

aaa) Nach dem Wort „Behinderung,“ werden die Wörter „der Pflege eines nahen Angehörigen,“ eingefügt

bbb) Das Wort „zehn“ wird durch das Wort „vierzehn“ ersetzt.“

Begründung:

§ 15 Absatz 3 BAföG regelt die Gründe für eine Ausbildungsförderung über die Förderungshöchstdauer hinaus für eine angemessene Zeit. § 15 Absatz 3 Nummer 5 BAföG erfasst bisher die Verzögerung der Ausbildung infolge einer Behinderung, einer Schwangerschaft oder der Pflege und Erziehung eines Kindes bis zu zehn Jahren. Künftig sollen die Pflege und Erziehung eines Kindes bis zu vierzehn Jahren sowie die Pflege eines nahen Angehörigen in die Bestimmung einbezogen werden.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

a) Der Bundesrat begrüßt den Entwurf eines 26. BAföGÄndG, dessen allgemeine Zielsetzungen dem Grunde nach uneingeschränkt zu begrüßen sind. Der Entwurf ist geeignet, dem Rückgang der Gefördertenzahlen in den vergangenen Jahren entgegenzutreten.

- b) Der Bundesrat hält es für notwendig, den Kreis der Anspruchsberechtigten dauerhaft und sinnvoll zu erweitern. Alle Menschen müssen die Chance haben, sich bestmöglich zu qualifizieren. Dem großen und vielfältigen Angebot an Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten sollten entsprechende Förderungsinstrumente zur Ausbildungsfinanzierung gegenüberstehen.

8. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat fordert zur Umsetzung des Beschlusses des Bundesrats auf (vergleiche BR-Drucksache 266/16 (Beschluss), BR-Drucksache 123/18 (Beschluss)), eine gesetzliche Regelung auf den Weg zu bringen, die den Lebensunterhalt für Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung bei Aufnahme einer dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung oder eines Studiums sichert, wenn sie nach einem 15-monatigen Voraufenthalt Analogleistungen nach § 2 AsylbLG beziehen.

9. Zu Artikel 1 Nummer 22a – neu – (§ 45 Absatz 3 Satz 1a – neu – BAföG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 22 folgende Nummer einzufügen:

'22a. In § 45 Absatz 3 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

"Wird nach einer Exmatrikulation keine andere förderungsfähige Ausbildung aufgenommen oder kein Antrag auf Förderung einer anderen Ausbildung gestellt oder wird die Förderung einer anderen Ausbildung vom neu zuständigen Amt wegen fehlender Voraussetzungen für die Förderung dem Grunde nach abgelehnt, so verbleibt die Zuständigkeit bei dem nach Satz 1 bestimmten Amt, das für Entscheidungen über den abgelaufenen Förderungszeitraum zuständig war." '

Begründung:

Aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität sollte das vormals zuständige Amt den Förderfall weiter betreuen, wenn keine neue förderungsfähige Ausbildung aufgenommen wird oder eine neue förderungsfähige Ausbildung aufgenommen wird, jedoch keine Förderung beantragt wird oder wenn vom neu zuständigen Amt keine Förderleistungen der Höhe nach (zum Beispiel Ablehnung des Fachrichtungswechsels) erbracht werden. Diese Vorgehensweise sieht bereits Teilziffer 45a.1.8 BAföGVwV 1991 vor und sie entspricht der derzeitigen Verwaltungspraxis, die zur Klarstellung im Gesetzestext verankert werden soll. Dies ist erforderlich, da teilweise Gerichte entscheiden, dass die Geltendmachung von Rückforderungen durch das vormals zuständige Amt nicht möglich

ist, da diesem die Aktivlegitimation fehle, denn auf Grund von § 45a Absatz 3 BAFöG gehen die Ansprüche kraft Gesetz auf ein anderes Land über, sobald ein Amt zuständig ist, das in einem anderen Land liegt.

Des Weiteren wird mit dieser Regelung klargestellt, dass auch nach einer Exmatrikulation die Zuständigkeit bei dem letztmalig mit der Auszahlung von Förderbeträgen befassten Amt verbleibt. Bei Förderung von Hochschulausbildungen ist die Zuständigkeit nach derzeitiger Rechtslage untrennbar mit der Immatrikulation verbunden. Fehlt diese, so richtet sich die Zuständigkeit nach § 45 Absatz 1 BAFöG, das heißt die Zuständigkeit geht auf ein kommunales Amt über, das keinerlei Erfahrung mit der Förderung von Hochschulausbildungen hat und dem auch die Akte für schnelle Auskünfte nicht vorliegt.

Die ausnahmslose Normierung des Ausbildungsortsprinzips für Auszubildende an Hochschulen wird bewusst aufgegeben, da es sich bei Förderangelegenheiten von exmatrikulierten Studierenden nur um die Rückabwicklung vorangegangener Förderungszeiträume handeln kann, die einen Zugang zu einem ausbildungsstättennahen Förderungsamt nicht zwingend erfordern, der im Übrigen Studierenden im Ausland auch nicht zur Verfügung steht.

10. Zu Artikel 1 Nummer 22a – neu – (§ 45a Absatz 3 BAFöG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 22 folgende Nummer einzufügen:

"22a. § 45a Absatz 3 wird aufgehoben."

Begründung:

Vor dem 1. Januar 2015 beteiligten sich die Länder zu 35 Prozent an den BAFöG-Ausgaben. Durch diese Vorschrift wurde geregelt, dass ein neu zuständiges Amt die Forderungen des vormals zuständigen Amtes, selbst wenn es in einem anderen Land lag, geltend machen kann und somit die Rückflüsse anteilig dem neu zuständigen Land zufließen. Es bedarf dieser Regelung nicht mehr, da der Bund seit 1. Januar 2015 die BAFöG-Mittel zu 100 Prozent bereitstellt und die Länder verpflichtet sind, dem Bund die Rückeinnahmen zu 100 Prozent zurück zu überweisen.

Die Streichung des Absatzes ermöglicht es darüber hinaus dem vormals zuständigen Amt für Ausbildungsförderung, auch bei einem länderübergreifenden Zuständigkeitswechsel, die Forderung geltend zu machen. Die bereits in Teilziffer 45a.1.8 BAFöGVwV 1991 vorgesehene Regelung, die der derzeitigen Verwaltungspraxis entspricht, soll insoweit im Gesetz normiert werden.