

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Inhalt

	Seite
I. Der Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages	3
II. Die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz im Ausland sowie für Ausländer	3
1. Die Entwicklung und der gegenwärtige Stand der Auslandsförderung	3
1.1 Grenzgänger (§ 5 Abs. 1)	3
1.2 Schul- und Hochschulausbildung im europäischen Ausland (§ 5 Abs. 2)	3
1.3 Schul- und Hochschulausbildung im außereuropäischen Ausland (§ 5 Abs. 2 und 3)	4
1.4 Auslandspraktika (§ 5 Abs. 5)	4
1.5 Deutsche mit ständigem Wohnsitz im Ausland (§ 6)	5
2. Die Entwicklung und der gegenwärtige Stand der Ausbildungsförderung für Ausländer im Inland	5
2.1 Ausländische Auszubildende mit besonderem Rechtsstatus (§ 8 Abs. 1)	5
2.1.1 Beschreibung der Personengruppen	5
2.1.2 Voraussetzungen der EG-Bevorrechtigung (§ 8 Abs. 1 Nr. 5 und 6)	6
2.1.2.1 Freizügigkeit als Kinder	6
2.1.2.2 Verbleiberecht als Kinder	6
2.1.2.3 Wanderarbeitnehmer	6
2.2 Andere ausländische Auszubildende (§ 8 Abs. 2)	7
2.2.1 Förderungsberechtigung aufgrund eigener Erwerbstätigkeit	7

	Seite	
2.2.2	Förderungsberechtigung aufgrund der Erwerbstätigkeit zumindest eines Elternteils	7
2.3	Andere besondere Gruppen von Ausländern (§ 8 Abs. 3)	7
III.	Die Ausbildungsförderung in anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft	7
IV.	Die Einwirkungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaft auf das Ausbildungsförderungsrecht	8
1.	Das primäre Gemeinschaftsrecht	8
2.	Das sekundäre Gemeinschaftsrecht	9
2.1	Die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft	9
2.1.1	Ausbildungsförderung für Kinder eines Wanderarbeitnehmers	9
2.1.2	Ausbildungsförderung für Wanderarbeitnehmer selbst	9
2.2	Die Richtlinie 90/366/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten	9
V.	Reform der Ausbildungsförderung wegen des EG-Binnenmarktes?	10
1.	Förderung eines Vollstudiums im EG-Ausland	10
2.	Erweiterte Förderung eines zweiten Auslandsjahres	11
3.	Förderung einer einjährigen Zusatzausbildung im Ausland nach einem inländischen berufsqualifizierenden Abschluß	12
4.	Förderung von nicht bevorrechtigten EG-Ausländern im In- und Ausland	12
5.	Einschränkung der Förderung von Deutschen mit ständigem Wohnsitz im Ausland	12
VI.	Zusammenfassung und Bewertung	13
VII.	Stellungnahmen	13
1.	Stellungnahme des Beirats für Ausbildungsförderung	13
2.	Stellungnahme der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer	14

I. Der Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag hat am 13. Juni 1991 das Vierzehnte Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (14. BAföGÄndG, BGBl. 1991 I S. 1732) verabschiedet. Dabei hat er die Bundesregierung aufgefordert,

bis zum 31. Dezember 1991 einen Bericht zu der Frage vorzulegen, welche Änderungen des Bundes-

ausbildungsförderungsgesetzes im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Binnenmarktes ab 1. Januar 1993 für erforderlich gehalten werden (Drucksache 12/734).

Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag hierzu den nachfolgenden Bericht vor.

II. Die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz im Ausland sowie für Ausländer

1. Die Entwicklung und der gegenwärtige Stand der Auslandsförderung

Das BAföG wird seit seinem Inkrafttreten 1971 von dem Grundsatz geprägt, daß eine Ausbildung nur förderungsfähig ist, wenn sie im Inland durchgeführt wird (§ 4). Dennoch wird in den in §§ 5 und 6 BAföG geregelten Fällen vielfach Ausbildungsförderung für eine Ausbildung außerhalb der Bundesrepublik Deutschland geleistet:

1.1 Grenzgänger (§ 5 Abs. 1)

Deutsche im Sinne des Grundgesetzes haben einen Anspruch auf Ausbildungsförderung, wenn sie täglich von ihrem ständigen Wohnsitz im Inland aus eine im Ausland gelegene Ausbildungsstätte besuchen. Der ständige Wohnsitz ist an dem Ort begründet, der nicht nur vorübergehend Mittelpunkt der Lebensbeziehungen ist, ohne daß es auf den Willen zur ständigen Niederlassung ankommt; wer sich lediglich zum Zwecke der Ausbildung an einem Ort aufhält, hat dort nicht seinen ständigen Wohnsitz begründet. § 5 Abs. 1, der die Ausbildungsförderung für Grenzgänger regelt, ist seit 1971 im wesentlichen unverändert geblieben.

1.2 Schul- und Hochschulausbildung im europäischen Ausland (§ 5 Abs. 2)

Auszubildende, die ihren ständigen Wohnsitz im Inland haben und ein Gymnasium ab Klasse 11, eine Berufsfachschule nach § 2 Abs. 1 Nr. 2, eine Höhere Fachschule, Akademie oder Hochschule besuchen, werden im Ausland grundsätzlich dann gefördert, wenn im Inland ein Förderungsanspruch dem Grunde nach besteht und es sich um einen vorübergehenden Auslandsaufenthalt im Rahmen einer Inlandsausbildung handelt. Die Förderung im Ausland setzt insbe-

sondere voraus, daß der Besuch der ausländischen Ausbildungsstätte der Ausbildung nach dem Ausbildungsstand förderlich ist und zumindest ein Teil dieser Ausbildung auf die vorgeschriebene oder übliche Ausbildungszeit angerechnet werden kann (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1). Bei Berufsfachschulen wird eine Auslandsausbildung zudem nur gefördert, wenn der Besuch im Unterrichtsplan zur Vermittlung von Kenntnissen der Sprache des jeweiligen Landes vorgeschrieben ist (§ 5 Abs. 2 Satz 2). Darüber hinaus muß der Besuch der ausländischen Ausbildungsstätte dem Besuch der inländischen Ausbildungsstätte gleichwertig sein (§ 5 Abs. 4 Satz 2). Ferner wird vorausgesetzt, daß die Auslandsausbildung mindestens sechs Monate — im Rahmen einer mit der besuchten Ausbildungsstätte vereinbarten Kooperation mindestens drei Monate — dauert (§ 5 Abs. 2 Satz 3) und ausreichende Sprachkenntnisse vorhanden sind.

Es wird bis zu einem Jahr Förderung gewährt (§ 16 Abs. 1); während eines weiteren Jahres kann für den Besuch einer Ausbildungsstätte Ausbildungsförderung geleistet werden, wenn er für die Ausbildung von besonderer Bedeutung ist (§ 16 Abs. 2).

Nach dem durch das 6. BAföG-Änderungsgesetz vom 16. Juli 1979 (BGBl. I S. 1037) als zusätzlichen Anreiz für eine Auslandsausbildung eingefügten § 5 a bleibt die Zeit einer Ausbildung im Ausland längstens bis zu einem Jahr für eine anschließende Ausbildung im Inland förderungsrechtlich unberücksichtigt. Dies gilt nicht, wenn der Auslandsaufenthalt in Ausbildungsbestimmungen als ein notwendig im Ausland durchzuführender Teil der Ausbildung vorgeschrieben ist.

Bis zum 12. BAföG-Änderungsgesetz vom 22. Mai 1990 (BGBl. I S. 936) war auch eine vollständig im Ausland absolvierte Ausbildung förderungsfähig, wenn sie im Inland nicht durchgeführt werden konnte, z. B. weil ein derartiger Ausbildungsgang im Inland nicht angeboten wird (§ 5 Abs. 2 Nr. 2). Wichtigster Anwendungsfall war die Auslandsausbildung in Stu-

dienfächern mit zentralem Auswahlverfahren. Für diesen Fall hatte bereits das 10. BAföG-Änderungsgesetz vom 16. Juni 1986 (BGBl. I S. 897), mit dem das Studium außerhalb Europas grundsätzlich dem in Europa gleichgestellt worden war, die Beschränkung der über ein Jahr hinausgehenden Förderung auf das europäische Ausland beibehalten (§ 16 Abs. 3 Satz 2). Nach dem 12. BAföG-Änderungsgesetz werden angesichts der mittlerweile im Inland geschaffenen Ausbildungskapazitäten und der Differenziertheit des inländischen Studienangebots lediglich Ausbildungen, die vor dem 1. Juli 1990 im Ausland aufgenommen wurden, nach Maßgabe des bisherigen Rechts übergangsweise weiter gefördert. Aufgrund des Einigungsvertrages gilt dies auch für ehemalige Geförderte nach DDR-Stipendienrecht, deren Ausbildung im Ausland vor dem 1. Oktober 1990 begonnen hat (§ 5 Abs. 2 Nr. 3).

Für die an einem Auslandsaufenthalt interessierten Auszubildenden ist es insbesondere wegen der damit verbundenen höheren Lebenshaltungskosten, der Studiengebühren und der Fahrtkosten schwierig, das Auslandsstudium zu finanzieren. Schülern von Gymnasien ab Klasse 11 und von Berufsfachschulen werden daher bei einer Ausbildung im europäischen Ausland innerhalb eines Kalenderjahres die notwendigen Aufwendungen für vier Hin- und Rückfahrten zu der ausländischen Ausbildungsstätte geleistet (§ 12 Abs. 4). Auszubildende an Höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen erhalten bei einer Ausbildung im Ausland nach § 5 Abs. 2, soweit die Lebens- und Ausbildungsverhältnisse im Ausbildungsland dies erfordern, zu dem Bedarf einen Zuschlag, dessen Höhe die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt (§ 13 Abs. 4). Nach der Verordnung über die Zuschläge zu dem Bedarf bei einer Ausbildung außerhalb des Geltungsbereichs des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG-ZuschlagsV) vom 25. Juni 1986 (BGBl. I S. 935), geändert durch das Gesetz vom 21. Juni 1988 (BGBl. I S. 829), werden ein Auslandszuschlag, die nachweisbar notwendigen Studiengebühren, Aufwendungen für Reisen zum Ort der Ausbildung sowie Aufwendungen für die Krankenversicherung geleistet. Die Auslandszuschläge, die auch den Kaufkraftausgleich berücksichtigen, betragen monatlich bei einer Ausbildung in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft:

Belgien 100 DM,
 Dänemark 230 DM,
 Frankreich mit Ausnahme von Paris 150 DM,
 Paris 200 DM,
 Griechenland 100 DM,
 Großbritannien mit Ausnahme von London 100 DM,
 London 140 DM,
 Irland 150 DM,
 Italien 110 DM,
 Luxemburg 100 DM,
 Niederlande 100 DM,
 Portugal 100 DM,
 Spanien 120 DM.

Der Zuschlag zum Bedarf nach § 13 Abs. 4 wird seit dem 9. BAföG-Änderungsgesetz vom 26. Juni 1985

(BGBl. I S. 1243) als Zuschuß geleistet (§ 17 Abs. 2 Nr. 1).

Förderungsberechtigt sind die in § 8 Abs. 1 bezeichneten Personen, also Deutsche (Nummer 1), heimatlose Ausländer (Nummer 2), asylberechtigte und aufgenommene Flüchtlinge (Nummer 3), Ausländer mit ständigem Wohnsitz im Inland, wenn ein Elternteil Deutscher ist (Nummer 4), Auszubildende, denen nach dem Aufenthaltsgesetz/EWG als Kindern Freizügigkeit gewährt wird oder die danach als Kinder verbleibeberechtigt sind (Nummer 5), sowie Auszubildende, die die Staatsangehörigkeit eines anderen EG-Mitgliedstaates haben und im Inland vor Beginn der Ausbildung in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden haben, wenn zwischen der darin ausgeübten Tätigkeit und dem Gegenstand der Ausbildung grundsätzlich ein inhaltlicher Zusammenhang besteht (Nummer 6).

Entsprechend dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-308/89 wurde es durch das 14. BAföG-Änderungsgesetz ermöglicht, die in § 8 Abs. 1 Nr. 4 bis 6 bezeichneten Ausländer auch bei einer Ausbildung in ihrem Heimatland zu fördern.

1.3 Schul- und Hochschulausbildung im außereuropäischen Ausland (§ 5 Abs. 2 und 3)

Eine Ausbildung im außereuropäischen Ausland konnte nach der ursprünglichen Fassung des BAföG (§ 5 Abs. 3) wegen der hohen Fahr- und individuellen Ausbildungskosten nur gefördert werden, wenn anders das Ausbildungsziel nicht erreicht werden konnte (Erforderlichkeit). Nachdem bereits durch das 2. BAföG-Änderungsgesetz vom 31. Juli 1974 (BGBl. I S. 1649) die Förderung außerhalb Europas erheblich erweitert worden war, erhielten nach dem 10. BAföG-Änderungsgesetz seit Herbst 1986 alle Geförderten auch für ein Studium im außereuropäischen Ausland über den Inlandsbedarfssatz hinaus Reisekosten, Auslandszuschläge und Studiengebühren. Bis auf die bereits genannte Einschränkung in § 16 Abs. 3 Satz 2 für eine vollständig im Ausland absolvierte Ausbildung wurde damit das Studium im außereuropäischen Ausland mit dem Studium in Europa gleichgestellt; die besonderen Förderungsvoraussetzungen in § 5 Abs. 3 entfielen.

1.4 Auslandspraktika (§ 5 Abs. 5)

Eine praktische Ausbildung im Ausland wurde ursprünglich nicht nach dem BAföG gefördert. Nach dem 7. BAföG-Änderungsgesetz vom 13. Juli 1981 (BGBl. I S. 625) wurde für die Teilnahme an einem Auslandspraktikum Ausbildungsförderung nur geleistet, wenn es im Ausland als Teil einer Ausbildung an einer im Inland gelegenen Hochschule in Verbindung mit einer im Ausland gelegenen Hochschule abzuleisten war. Die entscheidende Verbesserung erfolgte durch das 10. BAföG-Änderungsgesetz von 1986. Seitdem werden entsprechend ihrer zunehmenden Bedeutung Auslandspraktika auch dann gefördert,

wenn keine Kooperation zwischen der deutschen und der ausländischen Hochschule besteht. Die Hochschulen müssen jedoch sicherstellen, daß die fachpraktische Ausbildung im Ausland den Anforderungen der Prüfungsordnung an die Praktikantenstelle entspricht. Ausreichende Sprachkenntnisse sind nachzuweisen.

Durch das 11. BAföG-Änderungsgesetz vom 21. Juni 1988 (BGBl. I S. 829) wurde die Möglichkeit eines Auslandspraktikums auch für Auszubildende an Höheren Fachschulen und Akademien eröffnet, da auch diese Ausbildungsstätten dem tertiären Bildungsbereich zuzuordnen sind.

Um Mißbrauchsfälle auszuschließen, wird nach dem 12. BAföG-Änderungsgesetz seit Herbst 1990 ein Auslandspraktikum nur noch gefördert, wenn es mindestens drei Monate dauert. Die besonders kostenintensiven Praktika im außereuropäischen Ausland sind nur noch dann förderungsfähig, wenn die Ausbildungsstätte zusätzlich bestätigt, daß der Aufenthalt außerhalb Europas nach dem Ausbildungsstand besonders förderlich ist.

Förderungsberechtigt sind ebenso wie bei der Regelung in § 5 Abs. 2 die in § 8 Abs. 1 bezeichneten Personen (s. o. 1.2).

1.5 Deutsche mit ständigem Wohnsitz im Ausland (§ 6)

Deutschen im Sinne des Grundgesetzes mit ständigem Wohnsitz im Ausland, die dort oder von dort aus in einem Nachbarstaat eine Ausbildungsstätte besuchen, kann Ausbildungsförderung geleistet werden, wenn die besonderen Umstände des Einzelfalles dies rechtfertigen. Auszubildenden im Tertiärbereich wird grundsätzlich zugemutet, ihre Ausbildung an Ausbildungsstätten im Inland durchzuführen und zu diesem Zweck ihren ausländischen Wohnsitz zu verlassen. Bei Schülern, deren Bedarf sich nach § 12 bestimmt, wird hingegen das Vorliegen besonderer Umstände regelmäßig angenommen (Tz 6.0.11 BAföGVwV). Die Entscheidung über die Leistungsgewährung ist in das Ermessen des Amtes für Ausbildungsförderung gestellt. Art und Dauer der Leistungen sowie die Anrechnung des Einkommens und Vermögens richten sich nach den besonderen Verhältnissen im Aufenthaltsland. § 6 trägt der Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für die Deutschen im Ausland Rechnung.

2. Die Entwicklung und der gegenwärtige Stand der Ausbildungsförderung für Ausländer im Inland

Die Vorschrift des § 8 BAföG regelt zusammen mit § 9 (Eignung) und § 10 (Alter) die persönlichen Voraussetzungen, die beim Auszubildenden vorliegen müssen, damit ihm Ausbildungsförderung geleistet werden kann. Die nachfolgende Darstellung des gemäß § 8 begünstigten Personenkreises orientiert sich am Aufbau des Gesetzes, der auf dem schrittweisen

Ausbau der Förderung für Ausländer beruht und diesen erkennen läßt.

In § 8 Abs. 1 sind diejenigen Gruppen ausländischer Auszubildender zusammengefaßt, welche die persönlichen Förderungsvoraussetzungen bereits kraft ihres Rechtsstatus erfüllen. In seiner ursprünglichen Fassung enthielt Absatz 1 nur die Nummern 1 bis 3 (Deutsche, heimatlose Ausländer, Asylberechtigte); durch das 3. BAföG-Änderungsgesetz vom 31. Juli 1975 (BGBl. I S. 2081) wurde er um die Nummern 4 (deutscher Elternteil) und 5 (als Kind EG-bevorrechtigt), durch das 12. BAföG-Änderungsgesetz um die Nummer 6 (als Arbeitnehmer EG-bevorrechtigt) erweitert.

Anderen Ausländern wird nach § 8 Abs. 2 Ausbildungsförderung nur geleistet, wenn entweder sie selbst oder zumindest ein Elternteil im Inland durch Steuern und Sozialabgaben aufgrund eigener rechtmäßiger Erwerbstätigkeit nicht unwesentlich dazu beigetragen haben, daß Sozialinvestitionen wie Ausbildungsförderung möglich sind. Absatz 2 war bereits 1971 im Gesetz enthalten; er trat jedoch erst mit der Aufhebung der einschränkenden Bestimmung in § 68 Abs. 2 durch das 1. BAföG-Änderungsgesetz vom 14. November 1973 (BGBl. I S. 1973) in Kraft.

2.1 Ausländische Auszubildende mit besonderem Rechtsstatus (§ 8 Abs. 1)

2.1.1 Beschreibung der Personengruppen

Unter denselben Voraussetzungen und in demselben Umfang wie Deutsche (§ 8 Abs. 1 Nr. 1) werden folgende Gruppen von Ausländern gefördert:

- Heimatlose Ausländer im Sinne des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet (§ 8 Abs. 1 Nr. 2),
- Ausländer, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben und als Asylberechtigte nach dem Asylverfahrensgesetz anerkannt oder Flüchtlinge nach § 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge sind (§ 8 Abs. 1 Nr. 3),
- Ausländer, wenn sie ihren ständigen Wohnsitz im Inland haben und ein Elternteil Deutscher im Sinne des Grundgesetzes ist (§ 8 Abs. 1 Nr. 4),
- Ausländer, die als Kinder von Angehörigen anderer EG-Staaten in der Bundesrepublik Deutschland ein Aufenthalts- oder Verbleiberecht haben (§ 8 Abs. 1 Nr. 5),
- Staatsangehörige eines anderen EG-Mitgliedstaates, die im Inland vor Beginn der Ausbildung in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden haben; zwischen der darin ausgeübten Tätigkeit und dem Gegenstand der Ausbildung muß grundsätzlich ein inhaltlicher Zusammenhang bestehen (§ 8 Abs. 1 Nr. 6).

2.1.2 Voraussetzungen der EG-Bevorrechtigung (§ 8 Abs. 1 Nr. 5 und 6)

Unter Nummer 5 fallen solche Auszubildende, die nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (AufenthG/EWG) vom 31. Januar 1980 (BGBl. I S. 117), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354), als Kinder Freizügigkeit genießen oder die danach als Kinder verbleibeberechtigt sind. Die Nummer 5 wurde im Hinblick auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 3. Juli 1974 — RS 9/74 — eingefügt, da nach dieser Entscheidung gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 den Kindern eines Angehörigen eines Mitgliedstaates der EG Ausbildungsförderung wie Deutschen zu leisten ist. Während durch das 3. BAföG-Änderungsgesetz zunächst sämtliche Auszubildende einbezogen worden waren, denen als Familienangehörigen nach § 1 Abs. 2 AufenthG/EWG Freizügigkeit gewährt wurde oder die als Familienangehörige ein Verbleiberecht hatten, erfolgte durch das 6. BAföG-Änderungsgesetz eine Beschränkung auf solche Auszubildende, die als Kinder Freizügigkeit oder anschließend Verbleiberecht genießen. Damit wurde die Regelung in Einklang mit der Förderung ausländischer Kinder deutscher Staatsangehöriger gebracht. Mit dem 7. BAföG-Änderungsgesetz erhielt die Nummer 5 ihre gegenwärtige Fassung, ohne daß sich materiell etwas änderte.

2.1.2.1

Auszubildende genießen *als Kinder Freizügigkeit* unter folgenden Voraussetzungen:

- a) Zumindest ein Elternteil muß Freizügigkeit nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 AufenthG/EWG genießen. Das ist der Fall bei Angehörigen eines Mitgliedstaates der EG, wenn sie im Inland
 - als Arbeitnehmer eine Beschäftigung ausüben oder ausüben wollen,
 - sich zum Zwecke einer selbständigen Erwerbstätigkeit niedergelassen haben oder niederlassen wollen,
 - ohne sich dort niederzulassen, als selbständig Erwerbstätige im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs Leistungen erbringen oder erbringen wollen,
 - ohne dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu begründen, im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs innerhalb der EG Leistungen empfangen oder empfangen wollen.
- b) Der Auszubildende muß als Familienangehöriger im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 2 AufenthG/EWG gelten. Das ist der Fall, wenn
 - der Auszubildende das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder
 - seine Eltern ihm Unterhalt gewähren.

Zwar ist die Höhe des Anteils am Unterhalt, dessen Gewährung die Freizügigkeit begründet, im Gemeinschaftsrecht nicht genau festgelegt. Gemeint sind jedoch Unterhaltsleistungen in solcher Höhe, daß die Kinder auf Gewährung von Sozialleistungen nicht mehr angewiesen sind. Nur eine solche Auslegung wird der Zielsetzung des § 1 Abs. 2 Satz 2 AufenthG/EWG, die Sozialeinrichtungen der Mitgliedstaaten nicht mit dem Aufenthalt unversorger über 21 Jahre alter und damit erwachsener Angehöriger von EG-Ausländern zu belasten, gerecht. Soweit also ein Auszubildender auf Ausbildungsförderung angewiesen ist, ist dies ein Zeichen dafür, daß er Unterhaltsleistungen im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 2 AufenthG/EWG nicht erhält und ihm folglich Freizügigkeit nicht gewährt ist. § 8 Abs. 1 Nr. 5 BAföG erlangt daher förderungspraktische Bedeutung nur für Kinder des Ausländers, die noch nicht 21 Jahre als sind.

2.1.2.2

Als Kinder verbleibeberechtigt sind Auszubildende, die folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a) Zumindest ein Elternteil muß nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG/EWG verbleibeberechtigt bzw. bis zu seinem Tod gewesen sein oder als Erwerbstätiger bis zu seinem Tod Freizügigkeit nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 AufenthG/EWG genossen haben.
- b) Der Auszubildende hat das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet oder ihm wird bzw. wurde Unterhalt vom verbleibeberechtigten Elternteil oder vom Ehegatten des verstorbenen Verbleibeberechtigten oder des verstorbenen erwerbstätigen Elternteils, dem Freizügigkeit gewährt worden war, geleistet.
- c) Der Auszubildende hat seinen ständigen Aufenthalt von Anfang an bei dem Elternteil gehabt, der als Erwerbstätiger Freizügigkeit genießt oder selbst verbleibeberechtigt ist. Ist dieser Elternteil vor Aufnahme der Ausbildung verstorben, so reicht der Aufenthalt bei ihm bis zu seinem Tode dann aus, wenn der verstorbene Elternteil sich im Zeitpunkt seines Todes seit mindestens zwei Jahren im Inland aufgehalten hat oder infolge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit gestorben ist oder wenn der überlebende Ehegatte des Erwerbstätigen Deutscher ist oder war (§ 7 Abs. 2 und 3 AufenthG/EWG).

2.1.2.3

Durch das 12. BAföG-Änderungsgesetz wurde § 8 Abs. 1 um die Nummer 6 ergänzt, wonach EG-Angehörige auch dann Förderung erhalten können, wenn sie vor Aufnahme der Ausbildung im Inland in einem *Beschäftigungsverhältnis* gestanden haben, sofern zwischen Beschäftigung und Ausbildung ein inhaltlicher Zusammenhang besteht. Diese Änderung setzte das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 21. Juni 1988 — RS 3/86 — um, nach welchem für Fälle dieser Art eine Förderung zu erfolgen hat. Um

Mißbrauch zu vermeiden, muß es sich nach der Förderungspraxis (Tz 8.1.13 BAföGVwV) um ein Beschäftigungsverhältnis von mindestens sechs Monaten Dauer handeln, das den Lebensunterhalt sichert. Reine Überbrückungstätigkeiten, geringfügige Beschäftigungen oder für die spätere Ausbildung notwendige Praktika erfüllen diese Voraussetzung nicht.

Der erforderliche inhaltliche Zusammenhang zwischen der im Inland ausgeübten Berufstätigkeit und der Ausbildung kann ausnahmsweise entfallen, wenn Arbeitslosigkeit zu befürchten oder eingetreten ist und der Arbeitnehmer/Auszubildende dies nicht zu vertreten hat.

Der in § 5 Abs. 2 Satz 4 enthaltene Förderungsabschluß für nach EG-Recht bevorrechtigte Auszubildende, die eine Ausbildung in ihrem Heimatland durchführen, wurde entsprechend dem Urteil des EuGH vom 13. November 1990 durch das 14. BAföG-Änderungsgesetz aufgehoben.

2.2 Andere ausländische Auszubildende (§ 8 Abs. 2)

Auch ausländische Auszubildende, die keinen besonderen Rechtsstatus im Sinne des § 8 Abs. 1 besitzen, erhalten unter bestimmten Voraussetzungen im Inland Förderungsleistungen nach dem BAföG.

2.2.1

§ 8 Abs. 2 Nr. 1 betrifft den Auszubildenden, der selbst durch *eigene Erwerbstätigkeit* die persönlichen Voraussetzungen für die Leistung von Ausbildungsförderung geschaffen hat. Dies setzt voraus, daß er selbst vor Beginn des förderungsfähigen Teils des Ausbildungsabschnitts sich fünf Jahre im Inland aufgehalten hat und rechtmäßig erwerbstätig gewesen ist.

2.2.2

§ 8 Abs. 2 Nr. 2 regelt die Voraussetzungen, unter denen ein Ausländer aufgrund des Aufenthalts und der *Erwerbstätigkeit* seiner Eltern bzw. *mindestens eines Elternteils* förderungsberechtigt wird. Bis zum 10. BAföG-Änderungsgesetz kam eine Förderung nur in Betracht, wenn zumindest ein Elternteil in den

letzten drei Jahren vor Beginn der Ausbildung sich im wesentlichen ständig im Inland aufgehalten hatte und hier rechtmäßig erwerbstätig gewesen war. Um die Rückkehr von Ausländern in ihr Heimatland nicht zu erschweren bzw. nicht mit Nachteilen für die in der Bundesrepublik Deutschland verbleibenden Kinder zu verbinden, wurde der zeitliche Rahmen, in welchem der dreijährige Aufenthalt und die dreijährige rechtmäßige Erwerbstätigkeit bestanden haben müssen, auf sechs Jahre vor Beginn des förderungsfähigen Teils des Ausbildungsabschnitts erweitert. Darüber hinaus gelten diese Voraussetzungen seit dem 10. BAföG-Änderungsgesetz auch für einen weiteren Ausbildungsabschnitt als erfüllt, wenn der Auszubildende in dem vorhergehenden Ausbildungsabschnitt die Zugangsvoraussetzungen für den weiteren Ausbildungsabschnitt erworben hat und diesen dann auch unverzüglich beginnt. Damit wird sichergestellt, daß ein Ausländer, bei dem die in Nummer 2 genannten Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, wenn er den Abschluß einer allgemeinen Ausbildung erreicht, auch für eine anschließende berufsqualifizierende Ausbildung noch gefördert werden kann. Die Vorschrift eröffnet also insbesondere für die Ausländer der sog. zweiten Generation eine Förderungsmöglichkeit.

Grundsätzlich kommt es darauf an, daß zumindest ein Elternteil sich zu Beginn der Ausbildung bereits volle drei Jahre im Inland aufgehalten hat und erwerbstätig gewesen ist; wird diese Mindestdauer erst zu einem späteren Zeitpunkt im Laufe der Ausbildung erfüllt, so sind die persönlichen Förderungsvoraussetzungen allerdings von diesem Zeitpunkt an gegeben. Der Auszubildende kann also in die Förderung hineinwachsen.

2.3 Andere besondere Gruppen von Ausländern (§ 8 Abs. 3)

Nach § 8 Abs. 3 bleiben Rechts- und Verwaltungsvorschriften, nach denen anderen Ausländern — also nicht den in Absatz 1 Nr. 2 bis 6 sowie Absatz 2 bezeichneten Ausländern — Ausbildungsförderung zu leisten ist, unberührt. Die Vorschrift ist eine Vorbehaltsklausel, durch die eine Verpflichtung zur Leistung von Ausbildungsförderung weder begründet noch erweitert wird. Ihre Funktion liegt darin klarzustellen, daß Absatz 1 Nr. 2 bis 6 sowie Absatz 2 keine ab- und ausschließende Regelung enthalten.

III. Die Ausbildungsförderung in anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft

Die Ausbildungs-/Studienförderung im internationalen Vergleich ist Gegenstand eines Gutachtens, das die Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik — Bildung 2000“ des Deutschen Bundestages im Sommer 1990 in Auftrag gegeben hat. Im Rahmen dieses internationalen Vergleichs werden insbesondere folgende Merkmale zu untersuchen sein:

- Kindergeld und Steuerermäßigungen für Familien mit Kindern in Ausbildung,
- Bedarfssatz und sein Verhältnis zu den Lebenshaltungskosten,
- Anrechnung des Einkommens von Eltern und Ehegatten,

- Dauer der Ausbildungsförderung,
- Förderungsarten und
- Eignungskriterien.

Dieses Gutachten, dessen Ergebnisse nach der Begründung des dem Bundestagsbeschluß vom 13. Juni 1991 zugrundeliegenden Antrags der Fraktion der SPD für den vorliegenden Bericht genutzt werden sollen, liegt gegenwärtig zwar erst in Form einer „Vorläufigen Zusammenfassung“ (Anlage zu Drucksache 11/7820 S. 129 ff.) vor; es läßt aber schon jetzt erkennen, daß die Ausbildungsförderung nach dem BAföG insbesondere nach den durch das 12. BAföG-Änderungsgesetz vorgenommenen wesentlichen strukturellen Verbesserungen bei einem Vergleich der Förderungssysteme innerhalb der EG eine Spitzenposition einnimmt. Die Beihilfen zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten von Studierenden sind in anderen EG-Ländern teilweise so gering, daß sie nicht zur Deckung der Kosten der Inlandsausbildung und schon gar nicht zur Deckung der auslandsbedingten Mehrkosten ausreichen (Gutachten der Prognos AG, Basel, vom Februar 1991; Europäischer Binnenmarkt und das Bildungssystem; Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft, 91; S. 106 f.). Gegenwärtig erarbeiten die Dienststellen der EG-Kommission eine Zusammenstellung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Ausbildungsförderung; Ergebnisse liegen z. Z. noch nicht vor.

Die Bundesregierung sieht die Leistungen nach dem BAföG als Bestandteil des staatlichen, öffentlich-rechtlich geregelten Familienlastenausgleichs. Ziel des Familienlastenausgleichs ist es, den aus der Unterhaltspflicht der Eltern gegenüber ihren Kin-

dem resultierenden wirtschaftlichen Belastungen Rechnung zu tragen. Der Familienlastenausgleich sieht insbesondere steuerliche Entlastungen durch Kinder- und Ausbildungsfreibeträge, aber auch direkte Transferleistungen (Kindergeld und Kindergeldzuschlag) vor. Soweit der Ausbildungsunterhalt dennoch nicht von den Eltern getragen werden kann, erbringt der Staat subsidiär Förderungsleistungen nach dem BAföG und dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) mit dem Ziel der Bedarfsdeckung.

Im Rahmen des der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages noch vorzulegenden Abschlußberichts wird insbesondere von Interesse sein, ob das Ausbildungsförderungssystem der Niederlande eher als das an den Prinzipien der Bedarfsdeckung und der Subsidiarität staatlicher Leistungen orientierte System der Ausbildungsförderung nach dem BAföG in der Lage ist, das Ziel zu erreichen, im Rahmen des finanziell Möglichen eine berufliche Chancengleichheit junger Menschen zu gewährleisten. Gemäß der bisher vorliegenden „Vorläufigen Zusammenfassung“ wird der Abschlußbericht insbesondere den Vergleich der beiden Länder „Niederlande — Bundesrepublik Deutschland“ zum Gegenstand haben. In diesem Zusammenhang wird zu berücksichtigen sein, daß das System der Niederlande, nach dem allen Auszubildenden unabhängig vom Einkommen der Eltern ein Sockelbetrag gewährt wird, der elternabhängig durch ein verzinsliches Darlehen aufgestockt wird, nach Auffassung des niederländischen Parlaments nicht finanzierbar war. Dies hatte zur Folge, daß Sockelbetrag und Förderungsdauer abgesenkt, die Studiengebühren hingegen angehoben wurden.

IV. Die Einwirkungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaft auf das Ausbildungsförderungsrecht

1. Das primäre Gemeinschaftsrecht

Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) von 1957 (BGBl. II S. 766) verfolgt in erster Linie wirtschaftliche Aufgaben und Ziele, die durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes (Artikel 2 EWGV) bzw. Verwirklichung des Binnenmarktes (Artikel 8a EWGV) erreicht werden sollen. Besondere Bedeutung kommen dem Diskriminierungsverbot des Artikels 7 EWGV und den auch in Artikel 8a EWGV genannten vier Grundfreiheiten, nämlich dem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, zu.

Artikel 7 EWGV verbietet jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts liegt jedoch eine Förderung, die Schülern und Studenten für den Lebensunterhalt und die Ausbildung gewährt wird, grundsätzlich außerhalb des Anwendungsbereichs des Artikels 7 EWGV (Europäischer Gerichtshof — EuGH —, Urteil vom 21. Juni 1988 — RS 39/86). Sie

fällt nämlich zum einen in den Bereich der Bildungspolitik, die als solche nicht der Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane unterstellt worden ist, und zum anderen in den der Sozialpolitik, die zur Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gehört, soweit sie nicht Gegenstand besonderer Vorschriften des EWGV ist.

Nach Artikel 8a EWGV trifft die Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnen Grenzen, in dem der freie Verkehr von Waren (Artikel 9 ff. EWGV), Personen (Artikel 48 ff. EWGV), Dienstleistungen (Artikel 59 ff. EWGV) und Kapital (Artikel 67 ff. EWGV) gewährleistet ist. Für den Bereich des Ausbildungsförderungsrechts ist die Freiheit des Personenverkehrs, die aus der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungsfreiheit besteht, relevant. Es ist nicht zu erwarten, daß darüber hinaus bis zum 31. Dezember 1992 Maßnahmen in der EG erfolgen werden, von denen besondere Auswirkungen auf das Ausbildungsförderungsrecht ausgehen.

2. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht

Auch das auf dem primären Gemeinschaftsrecht beruhende, in erster Linie aus den Verordnungen und Richtlinien bestehende sekundäre Gemeinschaftsrecht ist von wesentlicher Bedeutung für das innerstaatliche Recht.

2.1 Die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft

Für das Ausbildungsförderungsrecht ist insbesondere die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 257/2), geändert durch VO (EWG) Nr. 312/76 vom 9. Februar 1976 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 39/2), maßgeblich, die nach Artikel 189 Abs. 2 EWGV allgemeine Geltung hat, in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt.

2.1.1 Ausbildungsförderung für Kinder eines Wanderarbeitnehmers

Artikel 12 der Verordnung Nr. 1612/68 bestimmt, daß die Kinder eines EG-Arbeitnehmers unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen des Aufnahmelandes am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen können, wenn sie im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates wohnen. Nach der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 15. März 1989, RS 389 und 390/87) bezieht sich Artikel 12 nicht nur auf die Zulassungsbedingungen im eigentlichen Sinne, sondern auch auf die allgemeinen Maßnahmen, die die Teilnahme am Unterricht erleichtern sollen. Dazu hat der EuGH ausgeführt, die Rechtsstellung als Kind eines EG-Arbeitnehmers habe insbesondere die Bedeutung, daß diese Kinder aufgrund des Gemeinschaftsrechts in den Genuß staatlicher Studienbeihilfen kommen müßten, damit sie in das soziale Leben des Aufnahmelandes integriert werden könnten. Daraus ergibt sich, daß Beihilfen, die wie die Leistungen nach dem BAföG zur Deckung der Ausbildungskosten und des Lebensunterhalts gewährt werden, den Kindern von EG-Arbeitnehmern unter den gleichen Bedingungen wie den Staatsangehörigen des Aufnahmelandes zustehen. Das Kind eines EG-Arbeitnehmers kann diesen Anspruch auf Gleichbehandlung im Bereich der Ausbildung auch dann geltend machen, wenn diese in einem anderen als dem Aufnahmestaat, z. B. in dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit es besitzt, stattfindet (Urteil vom 13. November 1990, RS C 308/89).

2.1.2 Ausbildungsförderung für Wanderarbeitnehmer selbst

Artikel 7 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 bestimmt, daß ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist, im Hoheitsgebiet der

anderen Mitgliedstaaten die gleichen sozialen Vergünstigungen genießt wie inländische Arbeitnehmer. Zur Auslegung dieser Bestimmung hat der EuGH in seinem Urteil vom 21. Juni 1988 (RS 39/86) betreffend den Zugang zum Hochschulunterricht/Ausbildungsförderung insbesondere folgendes entschieden:

- Eine soziale Vergünstigung stellt auch eine Förderung dar, die für den Lebensunterhalt und die Ausbildung zur Durchführung eines Hochschulstudiums gewährt wird, das zu einem berufsqualifizierenden Abschluß führt.
- Ein Angehöriger eines anderen Mitgliedstaates, der im Aufnahmestaat nach Ausübung einer Berufstätigkeit ein Hochschulstudium aufnimmt, das zu einem berufsqualifizierenden Abschluß führt, ist weiterhin als Arbeitnehmer anzusehen, wenn zwischen der früheren Berufstätigkeit und dem betreffenden Studium ein Zusammenhang besteht. Eine solche Kontinuität kann im Bereich der Hochschulausbildungsförderung allerdings nicht verlangt werden im Falle eines Wanderarbeitnehmers, der unfreiwillig arbeitslos geworden ist und den die Lage auf dem Arbeitsmarkt zu einer beruflichen Umschulung in einem anderen Berufszweig zwingt.
- Der Aufnahmestaat darf den Anspruch auf die gleichen sozialen Vergünstigungen nicht von der Voraussetzung abhängig machen, daß zuvor im Hoheitsgebiet dieses Staates eine Berufstätigkeit von einer bestimmten Mindestdauer ausgeübt worden ist. Mißbräuchen kann jedoch wie in dem Urteil erwähnt vorgebeugt werden.

Die Bestimmung des § 8 Abs. 1 BAföG ist durch die Anfügung der Nummer 6 entsprechend der Rechtsprechung des EuGH ergänzt worden (s. o. II.2.1.2.3).

2.2 Die Richtlinie 90/366/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten

Um den Zugang zur beruflichen Bildung zu erleichtern, wurden die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 90/366/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 180/30) verpflichtet, das Aufenthaltsrecht Studenten zu gewähren, die Angehörige eines Mitgliedstaates sind und denen dieses Recht nicht aufgrund einer anderen Bestimmung des Gemeinschaftsrechts zusteht. Voraussetzung für die Gewährung des Aufenthaltsrechtes ist es jedoch, daß die Studenten z. B. durch eine Erklärung der einzelstaatlichen Behörde glaubhaft machen, daß sie über Existenzmittel verfügen, so daß sie während ihres Aufenthaltes nicht die Sozialhilfe des Aufnahmestaates in Anspruch nehmen müssen. Auswirkungen dieser Richtlinie auf das deutsche Ausbildungsförderungsrecht bestehen daher nicht.

V. Reform der Ausbildungsförderung wegen des EG-Binnenmarktes?

Die Richtlinie 89/48/EWG vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 19/16), die sich verstärkende Kooperation der Hochschulen in der EG, die fortschreitende Angleichung des Lebensstandards und der Lebenshaltungskosten sowie das wachsende Angebot von Studiengängen, die auf den europäischen Markt ausgerichtet sind, haben für die Entwicklung des Bildungswesens in der Europäischen Gemeinschaft erhebliche Bedeutung. Vor diesem Hintergrund könnten auch Änderungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes erwogen werden. Die Bundesregierung hat insbesondere geprüft, ob

- für deutsche Studenten die Förderung eines Vollstudiums im EG-Ausland ermöglicht,
- die Möglichkeit zur Förderung eines zweiten Auslandsjahres erweitert,
- nach Erlangung eines inländischen berufsqualifizierenden Abschlusses eine einjährige Zusatzausbildung im Ausland gefördert,
- die strikte Bezugnahme auf das AufenthG/EWG in § 8 Abs. 1 Nr. 5 BAföG (s. o. II.2.1.2) beseitigt und
- wegen der Förderungsmöglichkeiten in anderen EG-Staaten die Förderung der Auslandsdeutschen nach § 6 BAföG (s. o. II.1.5) weiter als bisher eingeschränkt

werden soll.

Generell ist dabei zu berücksichtigen, daß die Ausbildungsförderung dem nationalen Recht vorbehalten ist. Der Bereich der Bildungspolitik ist als solcher nicht der Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane unterstellt; ähnliches gilt grundsätzlich für den Bereich der Sozialpolitik. Dieser Vorbehalt zugunsten nationalstaatlicher Regelungen, der auch nach Herstellung des europäischen Binnenmarktes beibehalten wird, ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden soll, im jeweiligen innerstaatlichen Förderungsrecht Gesichtspunkte zu verankern, denen — auch unter Berücksichtigung hoher Ausgaben wie etwa bei der Ausbildungsförderung — besondere Bedeutung zugemessen wird.

1. Förderung eines Vollstudiums im EG-Ausland

Die Bundesregierung hat den Gedanken geprüft, die Förderung eines Auslandsstudiums nach dem BAföG ohne zeitliche Begrenzung und dafür — aus Gründen der Kostenneutralität — zu Inlandssätzen zuzulassen. Untersucht wurde insbesondere, ob deutsche Studierende für das Studium an einer Hochschule im EG-

Ausland unter denselben Bedingungen — Förderungshöchstdauer, Höhe der Bedarfssätze — wie an einer inländischen Hochschule gefördert werden können.

Die Beantwortung dieser Frage hängt zunächst wesentlich davon ab, welche spezifischen Qualifikationsanforderungen sich aus der Vollendung des europäischen Binnenmarktes ergeben, ob es insbesondere zweckmäßig ist, eine volle Vorbereitung der späteren Berufsausübung durch die Förderung im Ausland zu erleichtern. Ferner ist von Bedeutung, inwieweit die vorhandenen Instrumente der Auslandsförderung einschließlich der Begabtenförderung ausreichen, den Qualifikationsbedarf zu decken.

Dabei darf auch nicht verkannt werden, daß die Ausbildung im Inland, ggf. unter Einschluß eines Auslandsaufenthalts, in aller Regel sehr gut auf eine inländische Tätigkeit vorbereitet. Damit wird der gesamtgesellschaftliche Aspekt der Ausbildungsförderung, den Bedarf an qualifiziertem Nachwuchs im eigenen Land zu decken, äußerst zielgerichtet erfüllt.

Nach dem Gutachten der Prognos AG (s. o. III.) zu den Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Bildungssystem, in dem auch auf die spezifischen Qualifikationsanforderungen im Zuge der Öffnung der EG eingegangen wird, werden seitens der Unternehmen

- Sprachkenntnisse,
- Kenntnisse ausländischer Rahmenbedingungen des Wirtschaftens (Recht, Regeln),
- Kenntnisse der „sozio-kulturellen“ Situation, der Verhaltensweisen und Lebensgewohnheiten der Kunden, der faktischen Wirtschafts- und Arbeitsbeziehungen,
- Bereitschaft und Fähigkeit, sich an andere sozio-kulturelle Bedingungen anzupassen, sowie
- Kenntnis der Unternehmenskulturen

verlangt (S. 34 des Gutachtens). Diesen zentralen Anforderungen können die Auszubildenden durch einen im Rahmen eines Inlandsstudiums erfolgenden und bereits jetzt nach dem BAföG förderungsfähigen Auslandsaufenthalt entsprechen. Nach Einschätzung der Unternehmen werden derartige Auslandsstudien sich verstärkt zu einem Konkurrenzvorteil bei einer Einstellung entwickeln und können auch etwaige Verlängerungen der Studienzeiten legitimieren. Die guten Berufschancen von Absolventen international integrierter Studiengänge stützen diese Vermutung (S. 100 des Gutachtens).

Die Bundesregierung hat bei ihrer Prüfung auch berücksichtigt, daß das Ausbildungsförderungssystem auf das nationale Hochschulrecht — insbeson-

dere bei der Bemessung der Förderungshöchstdauer auf die Studien- und Prüfungsordnungen — und die im Inland bestehende Studienstruktur Bezug nimmt. Insbesondere hat das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung (zuletzt Beschluß vom 25. Juli 1991 — 5 B 115.91) entschieden, daß ein im Ausland erworbener Abschluß dann nicht als berufsqualifizierend im Sinne des § 7 Abs. 1 BAföG angesehen werden kann, wenn er nur im Ausland die Aufnahme einer entsprechenden Berufstätigkeit ermöglicht. Daraus folgt, daß ein im Ausland erworbener Abschluß u. U. den Anspruch auf Förderung eines anschließenden Studiums im Inland nicht ausschließt.

Da im BAföG das Prinzip der Bedarfsdeckung gilt, sind für die Förderung des Studiums im Ausland notwendigerweise Auslandszuschläge, ggf. Studiengebühren sowie Aufwendungen für Reisen zum Ausbildungsort zu leisten (s. o. II.1.2). Die Förderung eines Auslandsstudiums zu Inlandssätzen wäre demgegenüber eine Abweichung vom Prinzip der Bedarfsdeckung.

Angesichts der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (s. o. IV.2.1 und 2.2) könnte die Erweiterung der Förderung auf ein vollständiges Auslandsstudium auch nicht auf deutsche Auszubildende beschränkt werden. Vielmehr wäre es nach geltendem Gemeinschaftsrecht sogar möglich, daß gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 6 BAföG ein Angehöriger eines anderen EG-Staates mit BAföG-Unterstützung sein Studium in seinem Heimatland durchführen könnte, wenn er es im Anschluß an eine kurzfristige Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland begonnen hätte.

Schließlich wäre noch zu berücksichtigen, daß die nach § 48 BAföG vorgeschriebene Leistungskontrolle, von der die Weiterförderung ab dem 5. Semester abhängt, nur schwer durchführbar wäre, so daß ggf. auch Studierende, die unzureichende Leistungen erbringen, für die volle Studiendauer gefördert würden.

Nach alledem sieht die Bundesregierung zur Zeit keine Möglichkeit, die Förderung eines vollständigen Studiums im Ausland zu Inlandssätzen vorzusehen. Sie hält es aber auf längere Sicht für wünschenswert, auch eine volle Vorbereitung der späteren Berufsausübung im Ausland zu erleichtern und durch die Förderung auch von vollständig im Ausland durchgeführten Ausbildungen einen weiteren Beitrag zur Mobilität von Auszubildenden über nationale Grenzen hinweg zu erbringen. Dabei wird auch die weitere Entwicklung auf dem europäischen Arbeitsmarkt in die Überlegungen einzubeziehen sein.

Bei einem solchen Schritt muß jedoch — entsprechend der Begründung des Berichtsauftrages des Deutschen Bundestages — vermieden werden, daß Mobilität allein durch die Inanspruchnahme von Förderungsleistungen erreicht wird, deren Niveau in den EG-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist. Ein solcher Effekt tritt dann nicht ein, wenn eine Ausweitung des Förderungsbereichs des BAföG erst vorgenommen wird, nachdem sich das Leistungsniveau der

nationalen Förderungssysteme in der Gemeinschaft angeglichen hat. Gegenwärtig hält die Bundesregierung diesen Vorschlag für nicht realisierbar.

Als Schrittmacher für die Schaffung eines europäischen Bildungsbinnenmarktes wäre das BAföG überfordert. Das Förderungsrecht hat allgemein dem Studiensystem Rechnung zu tragen, eine Vorreiterrolle für strukturelle Veränderungen der Hochschulausbildungen kommt ihm schon in Anbetracht der begrenzten Höhe der Gefördertenquote nicht zu. Die Ausweitung des Förderungssystems kann die Schaffung und Weiterentwicklung geeigneter Instrumente zur Europäisierung der Hochschulausbildung, z. B. eine inhaltliche Angleichung der Studiengänge, nicht ersetzen.

In diesem Zusammenhang darf schließlich nicht übersehen werden, daß mit den Stipendienprogrammen vor allem des Deutschen Akademischen Austauschdienstes, den Partnerschaftsvereinbarungen zwischen deutschen und ausländischen Hochschulen, den von der EG geförderten Gemeinsamen Studienprogrammen und den Mobilitätzuschüssen im Rahmen des ERASMUS-Programms der EG zahlreiche Möglichkeiten der Förderung eines Studienabschnitts im Ausland außerhalb des BAföG geschaffen worden sind.

2. Erweiterte Förderung eines zweiten Auslandsjahres

Auch angesichts der wachsenden Bedeutung der Förderung eines Auslandsstudiums spricht sich die Bundesregierung für die Beibehaltung der Regeldauer für eine Ausbildung im Ausland von einem Jahr aus. Dieser Zeitraum kann, wie es schon in der Begründung des Regierungsentwurfs von 1971 heißt, „als ausreichend angesehen werden, einen Einblick in die Fachwissenschaft und den Wissenschaftsbetrieb sowie die Lebensgewohnheiten und Kultur des Gastlandes zu gewinnen, Sprachkenntnisse zu verbessern und persönliche Beziehungen zu knüpfen“, ohne daß hierdurch eine zügige Durchführung der Ausbildung gefährdet wird.

Zudem bietet bereits das geltende Recht die Möglichkeit, Ausbildungsförderung während eines zweiten Jahres zu leisten, wenn der Besuch der der inländischen Ausbildungsstätte gleichwertigen ausländischen Ausbildungsstätte für die Ausbildung von besonderer Bedeutung ist (s. o. II.1.2). Die besondere Bedeutung ist z. B. dann anzunehmen, wenn der Auszubildende an einem integrierten Studiengang an einer ausländischen Hochschule teilnimmt und die Studienordnung einen Auslandsaufenthalt von mehr als einem Jahr vorschreibt (Tz 16.2.3 BAföGVwV).

Darüber hinaus hält die Bundesregierung eine Erweiterung der Praxis der Auslandsförderung für erwägenswert: Nach ihrer Auffassung sollte eine besondere Bedeutung für die Förderung eines zweiten Auslandsjahres (Tz 16.2.3 BAföGVwV) auch dann angenommen werden, wenn der Auszubildende im

zweiten Jahr des Besuchs einer Hochschule im EG-Ausland einen Ausbildungsabschluß erlangen kann.

3. Förderung einer einjährigen Zusatzausbildung im Ausland nach einem inländischen berufsqualifizierenden Abschluß

Die Bundesregierung hat auch geprüft, ob es den bildungspolitischen Zielsetzungen entspricht, deutschen Auszubildenden, insbesondere den Absolventen von Fachhochschulen, eine einjährige Zusatzausbildung im Ausland zu fördern, um einen EG-weit anerkannten wissenschaftlichen Abschluß, z. B. den des Master, zu erhalten. Dabei gelten die unter 1. dargestellten Überlegungen zur Durchführung einer ganzen Ausbildung im Ausland im Grundsatz entsprechend.

Gegenwärtig ist eine Förderung solcher Ausbildungen nur möglich, wenn sich an das Fachhochschulstudium ein Studium an einer inländischen wissenschaftlichen Hochschule anschließt und das Auslandsstudium in dieser Zeit durchgeführt wird. Die Einbettung in ein Inlandsstudium ist angesichts des aus den oben unter 1. dargestellten beachtlichen Gründen grundsätzlich fortzuführenden Inlandsprinzips auch sinnvoll.

Ziel des BAföG ist es, dem Auszubildenden eine Ausbildung einer bestimmten Qualität zu verschaffen. Durch die Qualität der in die Förderung einbezogenen Ausbildungsstätten ist sichergestellt, daß die für die Ausbildungsförderung aufgewandten öffentlichen Mittel zu einem Ausbildungsabschluß führen, der den Auszubildenden regelmäßig in den Stand versetzt, in der Bundesrepublik Deutschland einen entsprechenden Beruf auszuüben und damit seinen Lebensunterhalt sicherzustellen. Dementsprechend gilt eine im Ausland durchgeführte Ausbildung im Sinne des BAföG nicht als berufsqualifizierend abgeschlossen, wenn sie nur im Ausland zur Ausübung eines Berufes berechtigt.

Die Einbeziehung einer einjährigen Zusatzausbildung im Ausland zur Ergänzung des inländischen berufsqualifizierenden Abschlusses würde dieser Zielsetzung zuwiderlaufen und könnte aus den bereits dargestellten Gründen ebenfalls nicht auf deutsche Auszubildende beschränkt bleiben.

Anderes würde gelten, wenn im EG-Ausland Studiengänge angeboten würden, die es EG-Angehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaates besitzen, ermöglichten, sich im Rahmen einer einjährigen Zweitausbildung landesspezifische Zusatzkenntnisse zu verschaffen, die im eigenen Land nicht zu erlangen sind. Wenn die Bildungssysteme der EG-Staaten derartige Studiengänge offerieren, wird die Bundesregierung prüfen, wie unter den dann gegebenen Bedingungen deutsche Auszubildende auch im Interesse des Binnenmarktes finanziell in die Lage versetzt werden können, dieses Angebot zu nutzen.

4. Förderung von nicht bevorrechtigten EG-Ausländern im In- und Ausland

Bevorrechtigte EG-Ausländer werden gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 5 und 6 BAföG wie Deutsche gefördert (s. o. II.2.1). Andere EG-Ausländer haben im Inland einen Förderungsanspruch, wenn sie selbst oder zumindest ein Elternteil durch erhebliche Zeiten einer Erwerbstätigkeit im Inland die besonderen Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 BAföG erfüllen (s. o. II.2.2). Da erst die Entrichtung von Steuern es ermöglicht, Förderungssysteme wie das BAföG zu finanzieren, ist es folgerichtig, auch diejenigen EG-Ausländer, die nach Vollenendung des 21. Lebensjahres aus dem Personenkreis des § 8 Abs. 1 Nr. 5 BAföG herausfallen, nur zu fördern, wenn eine Erwerbstätigkeit gemäß § 8 Abs. 2 BAföG vorgelegen hat.

Eine Lockerung dieser gesetzlichen Anforderungen könnte dazu führen, daß der Zuzug von Auszubildenden allein wegen des in Deutschland höheren Leistungsniveaus (s. o. III.) bewirkt würde.

Ausländern, die die Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 BAföG erfüllen, sollten auch wie bisher regelmäßig nicht im Ausland nach dem BAföG gefördert werden.

Grundsätzlich gilt für das Sozialrecht das Territorialitätsprinzip insofern, als Ausländer im Inland mit Deutschen gleichbehandelt werden. Diese Gleichbehandlung im Inland dient vor allem dem Ziel, die Integration von Ausländern zu fördern. Dieses Ziel wird aber grundsätzlich nicht dadurch erreicht, daß Ausländer sich im Ausland aufhalten. Es kommt hinzu, daß im allgemeinen der Aufenthaltsstaat für die in seinem Gebiet wohnenden Ausländer Sozialleistungen erbringt.

Anderes gilt, wenn im Inland förderungsberechtigte Ausländer an einem integrierten Studiengang teilnehmen, der zwingend vorsieht, daß ein Teil des Studiums an einer ausländischen Hochschule durchgeführt wird. Da der Ausschluß des zwingenden Auslandsstudienteils von der Förderung nicht sachgerecht ist, wird im Entwurf eines 15. BAföG-Änderungsgesetzes, das voraussichtlich zum 1. Juli 1992 in Kraft treten wird, eine entsprechende Neufassung des § 5 Abs. 2 Satz 4 BAföG vorgeschlagen.

Seit dem Studienjahr 1990/91 sind außerdem nicht zuletzt auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland ausländische Studenten, die ihren Lebensmittelpunkt bzw. festen Wohnsitz im Inland haben, auch in das EG-Programm ERASMUS zur Förderung der Studententmobilität einbezogen.

5. Einschränkung der Förderung von Deutschen mit ständigem Wohnsitz im Ausland

Die Bundesregierung prüft, ob eine Förderung nach § 6 BAföG dann nicht mehr in Betracht kommen sollte, wenn Deutsche in einem anderen EG-Mitgliedstaat wohnen und nach den dortigen Bestimmungen einen Anspruch auf Studienfinanzierung haben.

Schon heute wird Deutschen, die ihren ständigen Wohnsitz im Ausland haben und dort eine Ausbildungsstätte besuchen, Ausbildungsförderung nur in Ausnahmefällen gewährt (s. o. II.1.5). Die Förderung, die im Ermessen der Ämter für Ausbildungsförderung steht, ist nur möglich, wenn die besonderen Umstände des Einzelfalles dies rechtfertigen. In der Förderungspraxis (Tz 6.0.2 BAföGVwV) hat dies zur Folge, daß der Auszubildende vorrangig Förderungsleistungen des Aufenthaltslandes in Anspruch zu nehmen hat. Durch Vorlage einer amtlichen Unterlage hat er nachzuweisen, daß und in welcher Höhe er Förde-

rungsleistungen des Aufenthaltslandes erhält oder sein Förderungsantrag abgelehnt worden ist. Ausländische Förderungsleistungen jeder Art sind voll ohne Gewährung von Freibeträgen auf den Bedarf anzurechnen.

Die Prüfung, ob eine weitere gesetzliche Einschränkung notwendig ist, kann jedoch erst abgeschlossen werden, wenn die Zusammenstellung der EG-Kommission über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Ausbildungsförderung (s. o. III.) vorliegt.

VI. Zusammenfassung und Bewertung

Insgesamt ist für die Bewertung davon auszugehen, daß das System der Ausbildungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu den Förderungssystemen anderer europäischer Staaten eine Spitzenposition einnimmt. Diese Stellung beruht insbesondere darauf, daß das Ausbildungsförderungssystem nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz nicht nur im Inland Chancengerechtigkeit in der Ausbildung gewährleistet, sondern zugleich sowohl für eine Ausbildung im Ausland als auch für die Ausbildung eines Ausländers im Inland beachtliche Förderungsleistungen zur Verfügung stellt.

Durch das dargestellte Prinzip der Inlandsförderung und den Grundsatz der bedarfsdeckenden Förderung wird der gegenwärtigen bildungspolitischen Zielsetzung des Ausbildungsförderungssystems auch im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt voll entsprochen. Die Voraussetzungen, unter denen im Rahmen einer Inlandsausbildung Ausbildungsförderung für einen Auslandsaufenthalt gewährt wird, tragen auch den Erfordernissen einer fortschreitenden Mobilität innerhalb der Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich Rechnung. Eine Ausweitung des Förderungsbereichs des BAföG für Vollstudien kann erst im Rahmen einer Angleichung des Leistungsniveaus der nationalen Förderungssysteme in der Gemeinschaft vorgenom-

men werden. Die Bundesregierung wird jedoch erwägen, in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 16 Abs. 2 BAföG festzulegen, daß eine besondere Bedeutung der Auslandsausbildung auch dann anzunehmen ist, wenn der Auszubildende im zweiten Jahr des Besuchs einer Hochschule im EG-Ausland einen Ausbildungsabschluß erlangen kann. Eine im Bereich der integrierten Studiengänge erforderliche gesetzliche Änderung ist bereits im Entwurf eines 15. BAföG-Änderungsgesetzes enthalten.

Die Förderung von EG-Ausländern im Inland steht nach verschiedenen Korrekturen im Einklang mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts. Die Anknüpfung an Zeiten einer Erwerbstätigkeit im Inland bei nicht bevorrechtigten EG-Ausländern ist angesichts dessen, daß Sozialinvestitionen wie Ausbildungsförderung erst durch die Entrichtung von Steuern ermöglicht werden und zudem Mobilität von Auszubildenden allein wegen des in Deutschland höheren Leistungsniveaus bei der Ausbildungsförderung zu vermeiden ist, sachgerecht.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die weitere Europäisierung der Hochschulausbildung, z. B. eine inhaltliche Angleichung der Studiengänge, auch Konsequenzen für die Ausgestaltung des nationalen Ausbildungsförderungssystems haben wird.

VII. Stellungnahmen

In seinem Beschluß vom 13. Juni 1991 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung gebeten, dem Bericht eine Stellungnahme des Beirats für Ausbildungsförderung und der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer beizufügen.

1. Stellungnahme des Beirats für Ausbildungsförderung

Der Beirat für Ausbildungsförderung beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat auf seiner

Sitzung vom 19. November 1991 einen Beschluß gefaßt und zu dem Bericht wie folgt Stellung genommen:

„1. Der Beirat für Ausbildungsförderung ist der Auffassung, daß zu einem politisch und ökonomisch geeinten Europa insbesondere auch die Mobilität der Studierenden über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg — zum Erwerb größerer beruflicher Qualifikationen sowie zur Erfahrung gesellschaftlicher und kultureller Wirklichkeit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft — zu gehören hat.

Er sieht den Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das BAföG als eine umfassende Informations- und Beurteilungsgrundlage für die Ausbildungsförderung nach dem BAföG an.

2. Der Bericht stellt zutreffend die auf der Grundlage des BAföG zur Zeit bestehenden Möglichkeiten der Ausbildungsförderung für Auslandsstudien und für Studien von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland dar. Er kommt zu dem Ergebnis, daß das BAföG zur Zeit — im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt — keiner Änderung bedarf; die unter V.2 und V.3 des Berichtes erwogenen Erweiterungen der Förderung sind auch nach Auffassung des Beirats zweckmäßig.
3. Der Beirat ist jedoch der Auffassung, daß Überlegungen zur Förderung des Studiums im Ausland in einem Gesamtkonzept der verschiedenen Instrumente der Ausbildungsförderung im Ausland (DAAD, ERASMUS etc.) angestellt werden sollten, in dem dann das BAföG als ein Element in seinen Wechselwirkungen zu Maßnahmen auf der nationalstaatlichen Ebene und der EG-Ebene einzuordnen ist. Eine solche Konzeption scheint in der Bundesrepublik Deutschland zur Zeit noch nicht vorzuliegen.
4. Die größtmögliche Mobilität von Studierenden im EG-Binnenmarkt, d. h. die Anerkennung der besonderen Bedeutung von Auslandsstudien für die berufliche Qualifikation, sollte erklärtes Ziel aller Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sein.

Die Verwirklichung dieser Zielsetzung ist allerdings daran gebunden, daß in den einzelnen Mitgliedstaaten zum BAföG vergleichbare Förderungsinstrumente bestehen, die das Auslandsstudium ebenso stark fördern. Das ist zur Zeit nicht der Fall; das BAföG bietet größere Förderungsmöglichkeiten für ein Auslandsstudium und für Studien von Ausländern im Inland. Dadurch können sich zwischen den EG-Mitgliedstaaten zahlenmäßige und finanzielle Ungleichgewichte ergeben, die einer optimalen Zielerreichung innerhalb der EG entgegenstehen.

Daher sollten nach Auffassung des Beirats die anderen EG-Mitgliedstaaten höhere Anstrengun-

gen unternehmen, vergleichbare Förderungsmöglichkeiten zu realisieren."

2. Stellungnahme der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer

Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer hat zu dem Bericht wie folgt Stellung genommen:

„Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer begrüßt die bisherigen Anpassungen des BAföG an das Gemeinschaftsrecht. Durch die weltweite Arbeitsteilung kommt der Internationalisierung auch der Ausbildungsgänge eine besondere Bedeutung zu. Die Zuerkennung der Förderungsfähigkeit von Auslandsstudienphasen ist ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft. Allerdings sollten sonstige ausländische Studenten, die bereits als dritte Generation von Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik Deutschland geboren und aufgewachsen sind, nicht von der Förderung ausgeschlossen werden. Der Bericht der Bundesregierung weist ausdrücklich auf diesen Ausschluß hin.

Die Enkelkinder der seinerzeit angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer sind durch die langjährige Aufenthaltsdauer ihrer Eltern, die Geburt und das Aufwachsen in der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich auf die Bundesrepublik Deutschland als Lebensmittelpunkt angewiesen. Andererseits sind sie ein wichtiges Bindeglied zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Herkunftsländern ihrer Eltern. Dieses Potential könnte wirtschaftlich sehr effektiv genutzt werden, wenn diesen Jugendlichen auch Auslandsphasen nach dem BAföG gefördert werden könnten. Ich empfehle deshalb, entsprechende Regelungen im BAföG vorzunehmen oder aber durch eine Änderung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes die doppelte Staatsbürgerschaft zuzulassen. Die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer nach § 85 AuslG ist nach meiner Einschätzung nicht dazu geeignet, zu einer grundlegenden Lösung der Einbürgerungsfrage beizutragen.“

