

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über Arbeitsstrukturen und Arbeitsprogramm der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform der Ausbildungsförderung

I. Der Berichtsauftrag des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag hat am 27. Juni 1996 das Achtzehnte Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (18. BAföGÄndG, BGBl. I S. 1006) verabschiedet. Dabei hat er die Einigung der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 13. Juni 1996 zur Reform der Ausbildungsförderung begrüßt und folgendes bekräftigt:

„25 Jahre nach Inkrafttreten des Bundesausbildungsförderungsgesetzes stimmen Bund und Länder hinsichtlich der Notwendigkeit überein, das Recht der individuellen Ausbildungsförderung und andere Bestimmungen über die Gewährung öffentlicher Leistungen, die der Studienfinanzierung dienen, einer umfassenden Prüfung zu unterziehen. Die Neuregelung des Ausbildungsförderungsrechts soll im Zusammenhang mit der Steuerreform gestaltet und noch in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden. Mit der Vorbereitung wird eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe beauftragt.

Die neue Gesetzgebung soll Verteilungsgerechtigkeit in der Studienfinanzierung sicherstellen, und zwar nicht nur innerhalb der Geförderten, sondern unter allen Studierenden. Dazu sollen unangemessene Begünstigungen wie Benachteiligungen abgebaut und gerechte Ausbildungs- und Studienchancen gewährt werden.

In die Reformüberlegungen sollen die von Bund und Ländern vorgestellten Leistungs- und Finanzierungsmodelle einbezogen werden. In diese Prüfung sind einzubeziehen die verfassungsrechtlich notwendigen Änderungen des BGB-Unterhaltsrechts und deren finanzielle Auswirkungen auf die Familien und die öffentliche Hand.“

Der Deutsche Bundestag hat zugleich die Erwartung geäußert,

„daß die Bundesregierung und die Länder die vereinbarte Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform der Ausbildungsförderung umgehend einrichten. Er bittet die Bundesregierung, vor endgültigen Festlegungen dem Deutschen Bundestag über die vorgesehenen Arbeitsstrukturen einschließlich Einbeziehung von Sachverständigen, Studierendenverbänden und der Vernetzung dieser Arbeitsgruppe mit der Steuerreform-Kommission der Bundesregierung zu berichten. Weiter sollen die Grundzüge des Arbeitsprogramms und der vorgesehene Zeitplan dargestellt werden“ (Drucksache 13/5116, Nr. II der Beschlußempfehlung).

Der erbetene Bericht wird hiermit vorgelegt. Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie hat dem federführenden Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages Zwischenberichte am 7. Oktober 1996, 28. Januar 1997 und 17. Februar 1997 erstattet.

II. Bericht

1. Arbeitsstruktur der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform der Ausbildungsförderung ist als Minister-Arbeitsgruppe mit gemeinsamem Bund-/Ländervorsitz eingerichtet worden. Sie wird nachfolgend Minister-AG genannt. Der Bund wird durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Vorsitz) sowie die Bundesministerien der Justiz und der Finanzen vertreten. Die Länder werden durch die Wissenschafts- bzw. Kultusministerien von Nieder-

sachsen (Vorsitz), Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sowie das Justizministerium Baden-Württemberg und die Finanzministerien der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen vertreten.

Die Minister haben erstmals am 25. November 1996 beraten und dabei eine Fach-Arbeitsgruppe auf Beamtenebene mit der verfassungs-, unterhalts- und steuerrechtlichen Überprüfung des sog. Bayern-Modells, des Drei-Körbe-Modells der Kultusministerkonferenz und des Drei-Stufen-Modells des Deutschen Studentenwerks beauftragt. Die Fach-Arbeitsgruppe, nachfolgend Fach-AG genannt, hat darüber hinaus die finanziellen und verwaltungstechnischen Auswirkungen dieser Modelle und des im Regierungsentwurf für das 18. BAföG-Änderungsgesetz vorgesehenen Modells eines verzinslichen Bankdarlehens (vgl. Drucksache 13/4246) zu untersuchen.

Die Fach-AG hat ihre Arbeit am 10. Dezember 1996 aufgenommen. Neben den o. g. Bundes- und Landesministerien arbeitet hier künftig auf Bundesseite auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit.

2. Klärung der Modelle

In der Fach-AG wurde zunächst die inhaltliche Ausgestaltung der vorgegebenen Reformmodelle abgeklärt.

a) Bayern-Modell

Das sog. Bayern-Modell hält im wesentlichen unverändert an der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) fest. Es sieht jedoch eine Änderung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs vor. Eltern sollen für ein studierendes Kind nur noch dann Kindergeld, den steuerlichen Kinder- sowie Ausbildungsfreibetrag erhalten, wenn es bei der Durchführung seines Studiums Leistungskriterien erfüllt, die den Leistungskriterien des BAföG entsprechen¹⁾. Hierdurch sollen die Verteilungsgerechtigkeit in der Studienfinanzierung erhöht und finanzielle Spielräume für eine Verbreiterung dieser Förderung geschaffen werden.

b) Sockelmodelle

Das Drei-Körbe-Modell der Kultusministerkonferenz und das Drei-Stufen-Modell des Deutschen Studentenwerks sehen eine elternunabhängige Sockelzahlung an jeden Studierenden vor, der bestimmte Leistungskriterien erfüllt und über kein ausreichendes eigenes Einkommen verfügt. Die Sockelzahlung wird ggf. durch eine elternabhängige Aufbauförderung und die Möglichkeit, ein verzinsliches Bankdarlehen aufzunehmen, ergänzt. Sockel- und Aufbauförderung sollen an Stelle des Familienleistungsausgleichs und der Ausbildungsförderung nach dem BAföG gewährt werden. Kindergeld/Kinderfreibetrag und Ausbildungsfreibetrag sowie die Ausbildungsförde-

rung nach dem BAföG entfallen danach. Im einzelnen bestehen jedoch Unterschiede zwischen den Sockelmodellen.

aa) Das Drei-Körbe-Modell

Die Grundvariante des Drei-Körbe-Modells sieht für die einzelnen Ausbildungsabschnitte jeweils unterschiedliche „Körbe“ vor:

1. Korb: elternunabhängiger Sockel von 500 DM monatlich und ggf. elternabhängige Aufbauförderung als Zuschuß von bis zu weiteren 500 DM pro Monat vom ersten bis sechsten Semester,
2. Korb: elternabhängiges, zinsfreies Darlehen von bis zu 1 000 DM monatlich vom siebten bis zehnten Semester,
3. Korb: verzinsliches Bankdarlehen vom elften bis vierzehnten Semester.

bb) Das Drei-Stufen-Modell

Im Drei-Stufen-Modell ist demgegenüber während der gesamten Ausbildungszeit die Förderung wie folgt (in Stufen) aufgebaut:

1. Stufe: elternunabhängiger Sockel von 300 DM/400 DM (nach Art der Unterbringung) monatlich als Zuschuß,
2. Stufe: elternabhängige Aufbauförderung von bis zu 500 DM/650 DM monatlich zu 50 % als Zuschuß und 50 % als unverzinsliches Darlehen aus Haushaltsmitteln,
3. Stufe: verzinsliches Bankdarlehen zur Deckung des Rest(ergänzungs-)bedarfs von 200 DM pro Monat.

3. Erörterung der Rechtsfragen und Sachverständigenanhörung

Nach der Abklärung der inhaltlichen Ausgestaltung der Reformmodelle befaßte sich die Fach-AG eingehend mit den verfassungs-, unterhalts- und steuerrechtlichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Reformmodellen ergeben, und führte hierzu am 22. Januar 1997 eine Sachverständigenanhörung durch. Als Sachverständige wurden gehört:

für das Steuerrecht:

Prof. Dr. Birk, Universität Münster,
 Prof. Dr. Lang, Universität Köln,
 Richter am Bundesfinanzhof Dr. Brockmeyer (Mitglied des für den Familienleistungsausgleich zuständigen Senats),
 Prof. Dr. Wieland, Universität Bielefeld,

für das Unterhaltsrecht:

Prof. Dr. Diederichsen, Universität Göttingen,
 Prof. Dr. Schwab, Universität Regensburg,
 Vors. Richter am BGH a. D. Lohmann (langjähriger Vorsitzender des für das Unterhaltsrecht zuständigen Senats des BGH).

¹⁾ Die Eltern werden bei der Beschreibung und Bewertung der verschiedenen Reformmodelle stets beispielhaft genannt, da sie im Regelfall betroffen sind.

4. Ergebnisse der Sachverständigenanhörung

Die Fach-AG verständigte sich am 23. Januar 1997 auf folgende protokollierte

„Zusammenfassung von Kernaussagen²⁾
der Anhörung

1. Das Existenzminimum darf aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht besteuert werden. Unterhaltspflichten nach dem BGB sind von Verfassungswegen als zwangsläufige, rechtlich verbindliche Zahlungsleistungen bei der Besteuerung zu berücksichtigen.
2. Eine Einschränkung der Verpflichtung zur Zahlung von Ausbildungsunterhalt gegenüber dem geltenden Recht mit dem Ziel der Anpassung an die Leistungskriterien des BAföG (wie Leistungsnachweise, Förderungshöchstdauer) kann nur durch Änderung des BGB herbeigeführt werden; diese begegnet insbesondere sehr nachdrücklich vorgetragene rechtssystematische Bedenken.
3. Die verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Freistellung der Unterhaltsaufwendungen für Studierende kann durch ein entsprechend bemessenes Ausbildungsgeld bewirkt werden, das zur Verkürzung des Zahlungswegs unmittelbar an den unterhaltsberechtigten Studierenden ausgezahlt wird. Das Ausbildungsgeld ist gesetzlich als Steuervergütung zu definieren; auf Antrag des Steuerpflichtigen ist der Betrag an ihn selbst auszuführen. Auch dieses Modell begegnet sehr nachdrücklich vorgetragene steuersystematische Bedenken.
4. Aus verfassungsrechtlichen und steuersystematischen Gründen müssen die Zeiträume von Belastung und Entlastung übereinstimmen.“

Diese Kernaussagen werden wie folgt erläutert:

- a) Für alle Reformmodelle gilt, daß aus verfassungsrechtlichen Gründen bestehende Unterhaltspflichten nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) in Höhe des Existenzminimums eines Kindes zusätzlich eines Teiles der Ausbildungskosten als zwangsläufige, rechtlich verbindliche Zahlungsleistungen bei der Besteuerung zu berücksichtigen sind. Unterhaltsaufwendungen für ein studierendes Kind schmälern die Leistungsfähigkeit der Eltern und müssen daher zu einer Verringerung ihrer Steuerpflicht führen. Eine Beschränkung des Kindergelds und der steuerlichen Kinder- und Ausbildungsfreibeträge nach den Leistungskriterien des BAföG (Bayern-Modell) sowie der Sockelzahlungen nach diesen Kriterien (Sockelmodelle) ist folglich rechtlich nur möglich, wenn zugleich das Unterhaltsrecht durch eine Änderung des BGB entsprechend eingeschränkt wird. Denn nach geltendem Recht hängt die Unterhaltspflicht der Eltern nicht davon ab, daß das studierende Kind Leistungskriterien wie die des BAföG erfüllt.

²⁾ Die Fach-AG folgte dabei der überwiegenden Mehrheit der Sachverständigen. Die abweichende Auffassung von Prof. Dr. Wieland zu verfassungsrechtlichen Fragen wurde in die Meinungsbildung einbezogen, ihr aber nicht gefolgt.

Eine Einschränkung des Ausbildungsunterhalts nach BAföG-Kriterien ist zwar gesetzestechisch realisierbar. Gegen eine solche Einschränkung wandten jedoch die Sachverständigen für das Unterhaltsrecht einhellig erhebliche Bedenken ein (systemwidrige Detailregelung, mangelnde Praktikabilität, Folgewirkungen für den gesamten Familienunterhalt, insbesondere hinsichtlich der gegenseitigen Einstandspflicht der in gerader Linie Verwandten).

- b) Bei den Sockelmodellen ist ferner folgendes zu beachten:

- aa) Damit die Sockelzahlungen an das studierende Kind als die verfassungsrechtlich notwendige steuerliche Entlastung der Eltern angesehen werden können, sind weitreichende Änderungen des Einkommensteuergesetzes erforderlich, gegen die von seiten der Sachverständigen erhebliche steuersystematische und verwaltungspraktische Bedenken vorgetragen wurden (notwendig wären: Definition der Sockelzahlung im Gesetz als Steuervergütung, Wahlrecht der Eltern auf Auszahlung an sie).

- bb) Aus verfassungsrechtlichen Gründen muß das Existenzminimum und ein Teil der Ausbildungskosten des studierenden Kindes steuerfrei gestellt werden. Eine Sockelzahlung, die die durch Unterhaltsaufwendungen verminderte Leistungsfähigkeit der Eltern bei ihrer Besteuerung berücksichtigen soll, muß folglich mindestens eine dementsprechende Höhe haben. Entscheidend ist damit, ob es gelingen kann, die erforderliche Mindesthöhe der Sockelzahlung und zugleich eine Kostenneutralität der Reform zu erreichen, auf die sich Bund und Länder festgelegt haben.

- c) Bei dem Drei-Körbe-Modell der Kultusministerkonferenz tritt zu den vorgenannten Problemen ein weiteres hinzu: Das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit erfordert zum einen eine ausreichende und zum anderen eine zeitgleiche Entlastung. Eine Konzentration der staatlichen Zahlungen auf sechs Semester unter gleichzeitigem Wegfall von Kindergeld/Kinderfreibetrag und Ausbildungsfreibetrag in allen Semestern der Förderungshöchstdauer verstößt gegen dieses Prinzip.

5. Verwaltungsfragen

Bei allen Reformmodellen müßten die Ämter für Ausbildungsförderung damit beauftragt werden, das Vorliegen der Leistungskriterien, die dem BAföG entsprechen, zu bescheinigen. Diese Bescheinigung wäre dann den Familienkassen bzw. den Finanzämtern vorzulegen. Beim Bayern-Modell könnte die Verwaltungsstruktur für die Gewährung von Kindergeld/Steuerfreibeträgen unverändert bleiben. Bei den Sockelmodellen müßte der als Steuervergütung definierte Sockelbetrag („Ausbildungsgeld“) durch die Familienkassen ausgezahlt werden (vgl. Artikel 108 Abs. 1, 2, 4 Grundgesetz, § 6 Abs. 2 Nr. 6 Abgabenordnung). Quantifizierbarer zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstünde nach allen Reform-

modellen bei den Ämtern für Ausbildungsförderung. Die Fach-AG schätzt ihn derzeit auf rd. 85 Mio. DM pro Jahr.

6. Vernetzung der Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform der Ausbildungsförderung mit der Steuerreform-Kommission der Bundesregierung

Der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie hat sich mit Schreiben vom 11. September 1996 an den Bundesminister der Finanzen gewandt, um eine politische Abstimmung der Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform der Ausbildungsförderung mit der Steuerreform zu gewährleisten. Der Bundesminister der Finanzen sagte dies zu. Er machte aber zugleich deutlich, daß die Steuerreform-Kommission den Bereich des Familienleistungsausgleichs und die damit zusammenhängenden Fragen des Unterhaltsrechts nicht von sich aus aufgreifen wird, da der Familienleistungsausgleich bereits im Jahressteuergesetz 1996 völlig neu strukturiert worden ist.

Der Bundesminister der Finanzen hat das Anliegen des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie am 29. Oktober 1996 in der Steuerreform-Kommission der Bundesregierung angesprochen. Eine Erörterung bestimmter Reformmodelle zur Ausbildungsförderung hat dort jedoch nicht stattgefunden, da die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform der Ausbildungsförderung bislang kein gemeinsames Reformmodell entwickelt hat.

Die „Petersberger Steuervorschläge“ der Steuerreform-Kommission liegen seit dem 22. Januar 1997 vor. Die Arbeiten zur gesetzestechnischen Umsetzung dieser Vorschläge haben inzwischen begonnen. Sobald die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform der Ausbildungsförderung ein gemeinsames Reformmodell entwickelt hat, werden ggf. notwendige Änderungen des Steuerrechts im Zusammenhang mit der Steuerreform zu gestalten sein.

7. Einbeziehung der FMK und JMK

Bund und Länder stimmen überein, daß für die rechtliche und politische Meinungsbildung über die künftige Gestaltung der individuellen Ausbildungsförderung auch eine Befassung der Konferenz der Finanzminister (FMK) und der Konferenz der Justizministerinnen und -minister (JMK) erforderlich ist. Es ist vorgesehen, daß die FMK über diesen Fragenkreis in ihrer nächsten Sitzung am 10. April 1997 berät. Bis zu diesem Zeitpunkt wollen die Länder auch die JMK, die erst am 12./13. Juni 1997 wieder tagt, im schriftlichen Verfahren mit den Reformmodellen befassen.

8. Weiteres Arbeitsprogramm und Zeitplan

Das weitere Arbeitsprogramm und der weitere Zeitplan hängen wesentlich vom Ergebnis der nächsten Sitzung der Minister-AG im April 1997 ab. Entscheidend ist, ob die Minister danach noch rechtlichen oder politischen Klärungsbedarf haben und die Einbeziehung weiterer Sachverständiger für notwendig erachten oder die Entscheidungsgrundlagen hinreichend abgeklärt sehen. Von ihnen ist auch die Beteiligung von Studierendenverbänden abzustimmen. Das weitere Arbeitsprogramm und der weitere Zeitplan werden daher erst in der nächsten Sitzung der Minister-AG festgelegt.

Die beteiligten Bundesministerien, die sich insoweit in Übereinstimmung mit den in der Minister-AG vertretenen Länderministerien sehen, streben einen raschen Abschluß der Arbeiten dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe an, damit sich die Regierungschefs von Bund und Ländern am 3. Juli 1997 auf die künftige Form der Ausbildungsförderung einigen und – im Zusammenhang mit der Steuerreform – über die gegebenenfalls notwendigen Änderungen des Förderungs-, Unterhalts- und Steuerrechts verständigen können.