

Hendrik Lackner

BAföG, Deutschlandstipendien und weitere Ausbildungsförderungsinstrumente – kritische Bestandsaufnahme und Reformüberlegungen

1 Einführung

Der Begriff des Ausbildungsförderungsrechts geht trotz gelegentlicher Gleichsetzung ersichtlich über das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) hinaus. Auch wenn das BAföG, für das der Bund im Jahr 2015 knapp drei Milliarden Euro verausgabte,¹ mit Blick auf die Gefördertenzahlen und die Finanzausstattung unangefochten das mit Abstand wichtigste Ausbildungsförderungsinstrument ist, darf dabei nicht übersehen werden, dass es neben dem BAföG weitere wichtige Instrumente der Ausbildungsförderung gibt. Zu nennen sind hier insbesondere das Aufstiegs-BAföG – besser bekannt unter seiner früheren Bezeichnung „Meister-BAföG“ –, die hochschulseitig auf der Grundlage des Stipendienprogramm-Gesetzes (StipG) vergebenen Deutschlandstipendien, die von den Begabtenförderungswerken vergebenen Begabtenstipendien sowie die Öffentlichen Bildungsdarlehen. Neben dem Bund sind zudem auch die Bundesländer auf dem Gebiet des öffentlichen Ausbildungsförderungsrechts in unterschiedlichem Umfang aktiv und haben zum Teil eigene Programme mit ganz unterschiedlichen Förderprofilen und -zwecken aufgelegt.²

Die verschiedenen Ausbildungsförderungsinstrumente verfolgen alle – bei unterschiedlichen Akzentsetzungen im Detail – jedenfalls auch das Ziel, die Geförderten finanziell so zu stellen, dass ihnen ein erfolgreicher Studienabschluss ermöglicht bzw. erleichtert wird. Im Übrigen überwiegen indes die Unterschiede. Diese betreffen nicht nur den Grad gesetzlicher Normierungsdichte, die tatsächliche Relevanz und Effektivität (verwaltungs-)gerichtlichen Rechtsschutzes sowie die Frage der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Ausgestaltung. Erhebliche Divergenzen ergeben sich auch mit Blick auf den jeweiligen Förderungsumfang und die jeweiligen Förderungsvoraussetzungen. Hierzu gehören neben der Frage, ob eine Förderung an bestimmte Begabungs- bzw. Leistungsnachweise gebunden ist, ebenso die Aspekte einer eltern- und vermögensabhängigen bzw. -unabhängigen Mittelgewährung, die Ausgestaltung des Antrags- und Bewerbungsverfahrens sowie schließlich etwaige Rückzahlungs- und Verzinsungsmodalitäten nach Förderungsende.

Ziel dieses Beitrages ist es, einen Überblick über die zuvor genannten öffentlichen Ausbildungsförderungsinstrumente zu geben, indem deren jeweilige rechtstatsächliche Relevanz herausgear-

1 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 278/16 v. 11.8.2016, S. 1.

2 So beispielsweise das Förderungsprogramm nach dem Bayerischen Eliteförderungsgesetz v. 26.4.2005, GVBl. S. 104, zuletzt geändert durch Verordnung zur Anpassung des Landesrechts an die geltende Geschäftsverteilung v. 22.7.2017, GVBl. S. 314. Im Saarland kommt eine Förderung durch die im Jahr 2009 von der saarländischen Landesregierung als privatrechtliche Stiftung gegründete Studienstiftung Saar in Betracht. Eine besondere Förderung von Auslandsaufenthalten ermöglicht die mit 2,3 Milliarden Euro Stiftungskapital ausgestattete Baden-Württemberg Stiftung durch das Baden-Württemberg Stipendium. Das Land Niedersachsen fördert insbesondere begabte Studierende aus so genannten bildungsfernen Schichten oder sozial besonders engagierte Studierende mit dem Landesstipendium Niedersachsen, das über die jeweiligen Hochschulen vergeben wird.

beitet, die maßgeblichen Rechtsgrundlagen sowie aktuelle gesetzgeberische Reformaktivitäten zusammengefasst werden. Besonderes Augenmerk wird dabei auf das BAföG gerichtet. Bundeslandspezifische Förderungsinstrumente bleiben ausgeklammert.

Im Ergebnis wird festzustellen sein, dass sich das BAföG durch eine extrem hohe Regeldichte mit Hang zur Detailverliebtheit auszeichnet,³ welche die BAföG-Administration vor erhebliche Vollzugsprobleme stellt und zu einer starken Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes führt. Allein für das Jahr 2015 weist die Rechtsprechungsdatenbank *juris* 65 oberverwaltungsgerichtliche BAföG-Entscheidungen nach. Der Stipendienbereich ist dagegen durch minimalistische gesetzliche Grundlagen oder das vollständige Fehlen derselben geprägt. Rechtsschutz wird hier bislang nicht oder nur in wenigen Ausnahmefällen in Anspruch genommen.⁴ Hieraus resultieren faktisch kontrollfreie Rechtsräume, die für eine willkürfreie und transparente Stipendienvergabe nicht selten hinderlich sind.

Der Beitrag schließt mit einem Fazit und ersten Überlegungen zu einer möglichen Weiterentwicklung des öffentlichen Ausbildungsförderungsrechts. Hier wird insbesondere der Frage nachzugehen sein, ob der gegenwärtige ausbildungsförderungsrechtliche Rechtsrahmen noch zeitgemäß ist und in welche Richtung sich ein modernes Ausbildungsförderungsrecht weiterentwickeln könnte.

2 BAföG

2.1 Rechtstatsächliche Entwicklung

Nach der aktuellen BAföG-Statistik bezogen im Jahr 2015 gut 870.000 Personen BAföG-Leistungen, darunter 56 Prozent Frauen.⁵ Gegenüber dem Vorjahr sank die Zahl der BAföG-Empfänger damit um knapp 6 Prozent. Bereits im Jahr 2014 war ein Rückgang der Geförderten Zahlen von 3,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen gewesen. Ebenfalls leicht rückläufig ist die Zahl der ausländischen BAföG-Empfänger, welche im Jahr 2015 um ca. 2,4 Prozent auf gut 65.000 Personen sank.⁶ Mit einem Rückgang von 7,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr gingen die mit BAföG geförderten Auslandsaufenthalte überproportional stark auf gut 44.000 geförderte Mobilitäten zurück.⁷ Gerade mit Blick auf die politisch propagierte Forderung nach einer weiteren Internationalisierung des BAföG⁸ sind diese Zahlen enttäuschend und geben Anlass für eine kritische Evaluation der Modalitäten und Voraussetzungen der Auslandsförderung.

Auf den Bereich der Schülerförderung entfielen im Jahr 2015 rund 259.000 Geförderte, auf den Bereich der studentischen Förderung 611.000 Studierende.⁹ Im Bereich der studentischen Förde-

3 Von einem „wildwüchsigen Urwald“ spricht *Steinweg, C.*, Die Bindung des Richters an das Gesetz – am Beispiel des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, in: Pünder, H./Posser, H./Schröder, J. U. (Hrsg.), Rechtsgestaltung im Öffentlichen Recht, München 2015, S. 533–550, S. 548.

4 Grundlegend hierzu *Lackner, H.*, Deutschlandstipendium: Rechtsgrundlagen, Auswahlverfahren, Rechtsschutz, München 2014, S. 136 ff.

5 Statistisches Bundesamt, BAföG-Statistik 2015, Fachserie 11 Reihe 7 v. 19.9.2016, S. 56.

6 Statistisches Bundesamt (Fn. 5), S. 59.

7 Statistisches Bundesamt (Fn. 5), S. 84.

8 So beispielsweise der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum 25. BAföGÄndG, BT-Drs. 18/2663 v. 25.9.2014, S. 2, wonach die verstärkte Förderung der internationalen Mobilität von BAföG-Empfängern zum ausdrücklichen Gesetzesziel erklärt wird.

9 Statistisches Bundesamt (Fn. 5), S. 17.

rung studierten knapp zwei Drittel der Geförderten an Universitäten und ein Drittel an Fachhochschulen.¹⁰ Das entspricht im Wesentlichen der Verteilung der Studierendenzahlen auf diese beiden Hochschultypen.¹¹ Gut 6 Prozent der BAföG-Empfänger sind bereits Eltern, 3,5 Prozent der Geförderten sind verheiratet.¹²

In den Genuss einer Vollförderung mit den maximalen Förderbeträgen kamen knapp 46 Prozent der BAföG-Empfänger – ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 6,8 Prozent. Der durchschnittliche Förderungsbetrag pro Person lag im Jahr 2015 bei 441 Euro. Mit den gesunkenen Gefördertenzahlen sanken auch die staatlichen Ausgaben für BAföG-Leistungen von 3,142 Milliarden Euro im Jahr 2014¹³ auf 2,972 Milliarden Euro im Jahr 2015. Davon entfielen etwa 65 Prozent auf Zuschüsse und gut 35 Prozent auf Darlehen.¹⁴ Die Finanzierungszuständigkeit für das BAföG ist mit dem 25. BAföGÄndG¹⁵ vollständig auf den Bund übergegangen (§ 56 Abs. 1 BAföG),¹⁶ nachdem die Ausgaben bislang anteilig vom Bund (65 Prozent) und von den Ländern (35 Prozent) getragen worden waren.¹⁷

2.2 Rechtsgrundlagen und gesetzgeberische Reformaktivitäten

Das BAföG vom 26.8.1971 ist seit über 45 Jahren das zentrale Breitenförderungsinstrument, das Schülern und Studierenden einen Rechtsanspruch auf individuelle Ausbildungsförderung für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung gewährt (§ 1 BAföG). Das BAföG sichert damit das nach Auffassung des BVerfG in der teilhaberechtlichen Dimension der Berufsfreiheit i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip verwurzelte Recht auf freien und gleichen Zugang zum Hochschulstudium.¹⁸ Richtigerweise dürfte die verfassungsrechtliche Grundlage des in § 1 BAföG verankerten Ausbildungsförderungsanspruchs ungeachtet der weitreichenden Ausgestaltungsfreiheit des Gesetzgebers¹⁹ hinsichtlich seiner Voraussetzungen und seines Umfangs nicht allein in Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip zu suchen sein, sondern maßgeblich im Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzip).²⁰ In seiner Hartz IV-Leitentscheidung hat das BVerfG zutreffend bekräftigt, dass sich der grundrechtliche Gewährleistungsanspruch eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht auf die Sicherung der physischen Existenz beschränken kann, sondern darüber hinaus ein Mindestmaß an Teilhabe am

10 Statistisches Bundesamt (Fn. 5), S. 24.

11 Statistisches Bundesamt, Studierende an Hochschulen 2015, Fachserie 11 Reihe 4.1 v. 2.9.2016, S. 14.

12 Statistisches Bundesamt (Fn. 5), S. 62.

13 Statistisches Bundesamt, BAföG-Statistik 2014, Fachserie 11 Reihe 7 v. 25.8.2015, S. 16.

14 Statistisches Bundesamt (Fn. 5), S. 16 f.

15 BGBl. I 2014, S. 2475.

16 Lackner, H., Das Fünfundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (25. BAföG ÄndG), NVwZ (14) 2015, S. 938–942, S. 939.

17 Ramsauer, U., in: ders. (Hrsg.), BAföG-Kommentar, 6. Aufl., München 2016, § 56 Rn. 1 ff.

18 Grundlegend hierzu BVerfGE 134,1 = NJW (34) 2013, S. 2498–2502, S. 2499.

19 Zum weiten Gestaltungsspielraum s. BVerfG, NJW (39) 2010, S. 2866–2868, S. 2867. In dieser Entscheidung zum Schüler-BAföG wird ein auf das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG gestützter Anspruch auf Finanzierung der Aufwendungen für den Besuch einer Privatschule ausdrücklich verneint.

20 Hierzu näher Lackner, H., BAföG – Aktuelle Entwicklungen und Rechtsprechungsüberblick 2010–2012, NVwZ (14) 2013, S. 912–917, S. 913; ders. (Fn. 16), S. 942.

gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst.²¹ Hierzu gehört insbesondere auch ein Mindestmaß an elementarer Bildungsteilhabe. Da der Zugang zu Bildung und Hochschulbildung in Deutschland nachhaltig über die Zukunftschancen eines Menschen und seine gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten bestimmt, ist die grundsätzliche Bereitstellung eines in das deutsche Sozialleistungssystem eingebetteten, bedarfsabhängigen Ausbildungsförderungsanspruchs verfassungsrechtlich verpflichtend, d. h. nicht in das gesetzgeberische Ermessen gestellt.²²

Der BAföG-Anspruch steht – wie für Sozialleistungen typisch – unter Subsidiaritätsvorbehalt, was in der Praxis zu hochkomplexen Berücksichtigungstatbeständen hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Auszubildenden selbst sowie der Einkommensverhältnisse von Ehegatten, eingetragenen Lebenspartnern und Eltern führt (§§ 11, 21 ff. BAföG). Die materiellen Anspruchsvoraussetzungen beschränken sich im Wesentlichen auf das Vorliegen einer förderungsfähigen Ausbildung (§§ 2 ff. BAföG), auf das Vorliegen der persönlichen Fördervoraussetzungen (§§ 8 ff. BAföG), auf das Fehlen von Unvereinbarkeits- bzw. Ausschlussgründen (§ 2 Abs. 6 BAföG) sowie auf das Stellen eines BAföG-Antrages (§ 46 Abs. 1 BAföG).²³ Wesentliches profilbildendes BAföG-Merkmal ist, dass eine Förderung weder überdurchschnittliche Leistungen noch eine besondere Begabung des Auszubildenden voraussetzt. Um die mit dem BAföG verfolgten gesetzgeberischen Grundanliegen, nämlich die Verwirklichung der Chancengleichheit im Bildungswesen sowie die Ausschöpfung von Bildungsreserven, erreichen zu können, ist für eine Förderung die „schlichte Eignung“²⁴ ausreichend, welche nach § 9 Abs. 2 BAföG unter den dort genannten Voraussetzungen vermutet wird.²⁵ Gefördert wird im Grundsatz nur eine einzige Ausbildung bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss.²⁶ Während die Schülerförderung weiter als Vollzuschuss ausgestaltet ist, wird die Förderung beim Besuch einer Hochschule im Grundsatz zur Hälfte als unverzinsliches Staatsdarlehen und im Übrigen als Zuschuss geleistet (§ 17 Abs. 1 u. 2 BAföG).²⁷ Das Staatsdarlehen ist höchstens bis zu einem Gesamtbetrag von 10.000 Euro zurückzuzahlen (§ 18 Abs. 2 S. 1 BAföG).

Das BAföG wurde seit seinem Inkrafttreten mehr als 65 Gesetzesnovellen unterzogen,²⁸ verschiedene Paragraphen wurden im Laufe der Jahre gestrichen, andere neu hinzugefügt. Hauptgrund für die zahlreichen Gesetzesnovellen ist die in § 35 S. 1 BAföG verankerte Pflicht der Bundesregierung zur regelmäßigen Überprüfung der dort genannten Leistungsparameter (Bedarfssätze, Freibeträge, Vomhundertsätze und Höchstbeträge) im Abstand von zwei Jahren. Eine effektive Beachtung des Alimentationsprinzips kann durch diese Überprüfungspflicht gleichwohl nicht gewährleistet werden, weil § 35 S. 2 BAföG als maßgebliche Kriterien nicht nur die Entwicklung der Einkommensverhältnisse, der Vermögensbildung und der Lebenshaltungskosten definiert, son-

21 BVerfGE 125, 175 = NJW (8) 2010, S. 505–518, S. 508.

22 Für ein verfassungsrechtliches Gebot zur Bereitstellung und Aktualisierung eines individuellen Ausbildungsförderungsanspruchs plädiert *Blanke, E. A.*, Ausbildungsförderung im sozialen Rechtsstaat, FamRZ (28) 1981, S. 226–233, S. 227. Einen unter Finanzierungsvorbehalt stehenden verfassungsrechtlichen Auftrag des Gesetzgebers, für Bedürftige ein System der Ausbildungsförderung vorzusehen, bejaht auch *Ramsauer* (Fn. 17), § 1 Rn. 23.

23 *Winkler, J.*, in: *Knickrehm, S./Kreikebohm, R./Waltermann, R.* (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 4. Aufl., München 2015, S. 110.

24 *Blanke* (Fn. 22), S. 232.

25 *Lackner, H.*, in: *Ramsauer, U.* (Hrsg.), BAföG-Kommentar, 6. Aufl., München 2016, § 9 Rn. 1.

26 *Steinweg, C.*, in: *Ramsauer, U.* (Hrsg.), BAföG-Kommentar, 6. Aufl., München 2016, § 7 Rn. 5.

27 *Pautsch, A.*, Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht, 2. Aufl., Berlin 2016, S. 144.

28 Ein Verzeichnis sämtlicher BAföG-Änderungsgesetze findet sich bei *Ramsauer, U.* (Hrsg.), BAföG-Kommentar, 6. Aufl., München 2016, S. XXI ff.

dem relativierend auch der finanzwirtschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen ist.²⁹ Folge dieser missglückten Regelung, welche den Sozialleistungscharakter von BAföG-Leistungen (vgl. § 18 SGB I), die nach § 11 Abs. 1 BAföG für den Lebensunterhalt und die Ausbildung geleistet werden, verkannt, sind BAföG-Anpassungen nach Kassenlage – eine ausbildungsförderungsrechtspolitische Bankrotterklärung.³⁰ Die Rufe des nach § 44 BAföG gebildeten Beirats für Ausbildungsförderung nach einer gesetzlich verankerten Pflicht zur zeitnahen und dynamischen, d. h. an die Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten gekoppelten Anpassung der Bedarfsätze und Freibeträge blieben bislang ungehört.³¹

Derzeit umfasst das BAföG 66 Paragraphen. Es wird ergänzt durch zahlreiche Rechtsverordnungen des Bundes, nämlich u. a.:

- gestützt auf die Verordnungsermächtigung in § 2 Abs. 3 BAföG die Verordnung über die Ausbildungsförderung für Medizinalfachberufe (MedizinalfachberufeV)³² sowie die Verordnung über die Ausbildungsförderung für den Besuch von Ausbildungsstätten für kirchliche Berufe (KirchenberufeV).³³ Beide Verordnungen erstrecken die Förderungsmöglichkeit auf weitere Ausbildungsstätten, deren Besuch nach § 2 Abs. 1 BAföG an sich nicht förderungsfähig wäre;
- gestützt auf die Verordnungsermächtigung in § 13 Abs. 4 BAföG die Verordnung über die Zuschläge zu dem Bedarf nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bei einer Ausbildung im Ausland (BAföG-AuslandszuschlagsV).³⁴ In dieser Rechtsverordnung wird mit Blick auf die Lebens- und Ausbildungsverhältnisse im Ausbildungsland die Höhe von Zuschlägen zum Bedarf definiert. Als Zuschläge zum Bedarf werden neben notwendigen Studiengebühren, die grundsätzlich längstens für die Dauer eines Jahres bis zur Höhe von 4.600 Euro geleistet werden, auch ein Reisekostenzuschlag, ein Krankenversicherungszuschlag sowie ein monatlicher Auslandszuschlag für Auslandsausbildungen außerhalb eines EU-Mitgliedsstaates oder der Schweiz geleistet.³⁵ Letzterer bemisst sich nach dem Prozentsatz, den das Auswärtige Amt zum Kaufkraftausgleich nach § 55 Bundesbesoldungsgesetz festsetzt;
- gestützt auf die Verordnungsermächtigung in § 14a BAföG die Verordnung über Zusatzleistungen in Härtefällen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (HärteV).³⁶ Im Wesentlichen werden in dieser Verordnung die Voraussetzungen der Internatsunterbringung sowie die Höhe der zu erbringenden Leistungen geregelt;³⁷
- gestützt auf die Verordnungsermächtigung in § 18 Abs. 6 BAföG, die Verordnung über die Einziehung der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz geleisteten Darlehen (DarlehensV),³⁸ die sich mit Detailfragen der Tilgungsreihenfolge, den Modalitäten einer

29 Einzelheiten hierzu bei *Lackner* (Fn. 25), § 35 Rn. 2 ff.

30 *Lackner* (Fn. 16), S. 942.

31 Zur Stellungnahme des Beirats für Ausbildungsförderung vom 31.1.2014 zum 20. BAföG-Bericht der Bundesregierung s. BT-Drs. 18/460 v. 4.2.2014, S. 52; zur Stellungnahme des Beirats vom 15.12.2011 zum 19. BAföG-Bericht der Bundesregierung s. BT-Drs. 17/8498 v. 23.1.2012, S. 48 f.

32 BGBl. I 1995, S. 768.

33 BGBl. I 1972, S. 885, zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndVO v. 11.7.1980, BGBl. I, S. 1001.

34 BGBl. I 1986, S. 935, zuletzt geändert durch Art. 6 d. 23. BAföGÄndG v. 24.10.2010, BGBl. I, S. 1422.

35 *Schaller, J.*, in: Ramsauer, U. (Hrsg.), BAföG-Kommentar, 6. Aufl., München 2016, § 13 Rn. 13.

36 BGBl. I 1974, S. 1449.

37 *Schaller* (Fn. 35), § 14a Rn. 4 ff.

38 BGBl. I. 1983, S. 1340, zuletzt geändert durch Art. 1 d. 5. DarlehensVÄndV v. 11.7.2016, BGBl. I, S. 1715.

vorzeitigen Darlehensrückzahlung sowie mit Einzelheiten der Rückzahlungsbedingungen befasst;³⁹

- gestützt auf die Verordnungsermächtigung in § 18b Abs. 6 BAföG die Verordnung über den leistungsabhängigen Teilerlass von Ausbildungsförderungsdarlehen (BAföG-TeilerlassV).⁴⁰ Danach bildet die zuständige Prüfungsstelle für jeden Ausbildungs- oder Studiengang eine Vergleichsgruppe aus allen Prüfungsabsolventen eines Kalenderjahres. Nach der Aufhebung des Teilerlasses für die Jahrgangsbesten (§ 18b Abs. 2, 2a BAföG) für alle nach dem 31.12.2012 abgelegten Prüfungen durch das 23. BAföGÄndG⁴¹ wird die TeilerlassV sukzessiv an Bedeutung verlieren;⁴²
- gestützt auf die Verordnungsermächtigung in § 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BAföG die Verordnung zur Bezeichnung der als Einkommen geltenden sonstigen Einnahmen nach § 21 Abs. 3 Nr. 4 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG-EinkommensV).⁴³ Die Verordnung bestimmt – abschließend – weitere Einnahmen, die zur Deckung des Lebensunterhalts bestimmt sind, als Einkommen im Sinne des BAföG, u. a. Kurzarbeiter-, Insolvenz- und Arbeitslosengeld, Kranken- und Verletztengeld sowie näher konkretisierte Übergangsgelder;⁴⁴
- gestützt auf die Verordnungsermächtigung in § 44 Abs. 1 BAföG die Verordnung über die Errichtung eines Beirats für Ausbildungsförderung (BeiratsV).⁴⁵ Die Verordnung regelt die Zusammensetzung des Beirats, die Dauer der Mitgliedschaft sowie die Aufgaben des Beirats. Letztere bestehen im Wesentlichen darin, das für das BAföG federführend zuständige BMBF durch gutachterliche Stellungnahmen zu beraten, die üblicherweise dem gem. § 35 S. 3 BAföG im Zweijahresturnus erscheinenden BAföG-Bericht der Bundesregierung beigefügt werden.⁴⁶

2.2.1 Dreiundzwanzigstes BAföG-Änderungsgesetz v. 24.10.2010 (23. BAföGÄndG)⁴⁷

Mit dem 23. BAföGÄndG wurden die in §§ 12 f. BAföG geregelten Bedarfssätze für Schüler und Studierende moderat um zwei Prozent sowie die in § 23 BAföG geregelten Freibeträge um drei Prozent erhöht. Auch die in § 21 Abs. 2 BAföG geregelten Sozialpauschalen wurden angepasst. Daneben wurden diverse Detailänderungen vorgenommen.⁴⁸ So wurden durch eine Änderung von § 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BAföG begabungs- und leistungsabhängige Ausbildungsbeihilfen wie das Deutschlandstipendium in Höhe eines monatlichen Betrages von bis zu 300 Euro anrechnungsfrei gestellt. BAföG-Leistungen und Deutschlandstipendien können danach kumulativ in Anspruch genommen werden.⁴⁹ Die §§ 12 Abs. 2, 13 Abs. 2 BAföG wurden durch das 23. BAföGÄndG da-

39 Pesch, L., in: Ramsauer, U. (Hrsg.), BAföG-Kommentar, 6. Aufl., München 2016, § 18 Rn. 40.

40 BGBl. I 1983, S. 1575, zuletzt geändert durch Art. 3 d. 21. BAföGÄndG v. 2.12.2004, BGBl. I, S. 3127.

41 Hierzu näher Lackner (Fn. 20), S. 912, 913.

42 Pesch (Fn. 39), § 18b Rn. 1.

43 BGBl. I 1988, S. 505, zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz zur Neuordnung der Unterhaltssicherung sowie zur Änderung soldatenrechtlicher Vorschriften vom 29.6.2015, BGBl. I, S. 1061.

44 Stopp, C., in: Ramsauer, U. (Hrsg.), BAföG-Kommentar, 6. Aufl., München 2016, § 21 Rn. 41.

45 BGBl. I 1971, S. 1801, zuletzt geändert durch Art. 29 Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt v. 23.12.2003, BGBl. I, S. 2848.

46 Ramsauer (Fn. 17), § 44 Rn. 3.

47 BGBl. I 2010, S. 1422.

48 Hierzu näher Lackner (Fn. 20), S. 913.

49 Zum Verhältnis von BAföG und Deutschlandstipendien ausführlich Lackner (Fn. 4), S. 99 ff.

hingehend novelliert, dass Mietkostenzuschläge ohne gesonderte Nachweispflicht pauschal und damit mit deutlich weniger Bürokratieaufwand als in der Vergangenheit berücksichtigt werden können. Strukturelle Änderungen betrafen die Anhebung der Altersgrenzen von 30 Jahren auf 35 Jahre für Masterstudiengänge in § 10 Abs. 3 BAföG, die Ausdehnung der bislang für Ehegatten geltenden Regelungen auf Partner einer eingetragenen Partnerschaft sowie die Abschaffung leistungs- und studiendauerbezogener Teilerlasse (§ 18b Abs. 1, 3 BAföG).

2.2.2 Fünfundzwanzigstes BAföG-Änderungsgesetz v. 23.12.2014 (25. BAföGÄndG)⁵⁰

Das 25. BAföGÄndG sticht aus der langen Reihe bisheriger BAföG-Novellen deshalb besonders deutlich heraus, weil es neben z. T. erheblichen Leistungsanpassungen und zahlreichen Detailregelungen⁵¹ mit der Änderung der Finanzierungsarchitektur eine zentrale strukturelle Weichenstellung vorgenommen hat. So trägt seit dem 1.1.2015 der Bund die alleinige Finanzierungslast für das BAföG. Mit der Übernahme des bisherigen 35-prozentigen Länderanteils durch den Bund wurden die Länder dauerhaft um 1,17 Milliarden Euro jährlich entlastet.⁵² Der entscheidende Vorteil der Entflechtung der Finanzierungszuständigkeit dürfte darin zu sehen sein, dass zukünftige BAföG-Anpassungen nach dem Wegfall der Zustimmungspflicht im Bundesrat nicht länger Gegenstand politischer Tausch- und Erpressungsgeschäfte sind, sich in der Praxis mangels Blockadepotenzials der Länderkammer also schneller umsetzen lassen.⁵³

Mit dem 25. BAföGÄndG ist auch das „gute alte BAföG“ im Zeitalter der Digitalisierung angekommen. § 46 Abs. 1 S. 2 BAföG verpflichtet die Länder, eine elektronische BAföG-Antragstellung zu ermöglichen.⁵⁴ Der Gesetzgeber verspricht sich von Verwaltungsverfahren, die vollständig auf elektronischem Wege abgewickelt werden, medienbruchfreie Prozesse und sieht darin einen wichtigen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung.⁵⁵ Online-Antragsverfahren tragen den auf das Internet konzentrierten Kommunikationsgewohnheiten junger BAföG-Antragsteller besser Rechnung.⁵⁶ Der digitale BAföG-Antrag ermöglicht zudem eine spürbar höhere Service- und Kundenorientierung, weil eine Prüfung des Antrages auf formale Vollständigkeit und inhaltliche Plausibilität bereits während des Ausfüllens möglich ist, ohne dass es – wie in der Vergangenheit – eines manuellen Nachfragens seitens des zuständigen BAföG-Sachbearbeiters bedarf.⁵⁷

Mit dem 25. BAföGÄndG konnten zwei in der Praxis bedeutsame Förderlücken geschlossen werden. Die erste Förderlücke betraf unmittelbar die Bologna-Tauglichkeit des BAföG, welches die gestufte Studienstruktur mit Bachelor- und Masterstudiengängen bislang nicht in Gänze abzubilden vermochte. Der Übergang vom Bachelor- in das Masterstudium wurde durch eine Regelung in § 7 Abs. 1a S. 3 BAföG spürbar erleichtert. Danach können Masterstudierende nunmehr auch aufgrund vorläufiger Zulassung über einen Zeitraum von längstens zwölf Monaten unter

50 BGBl. I 2014, S. 2475.

51 Ausführlich hierzu der Überblicksbeitrag von Lackner (Fn. 16), S. 938 ff.

52 BT-Drs. 18/3142 v. 11.11.2014, S. 10.

53 Lackner (Fn. 16), S. 939.

54 Eine Übersicht mit Links zur elektronischen Antragstellung in den jeweiligen Bundesländern findet sich unter www.bafög.de/587.php (zuletzt eingesehen am 25. September 2016).

55 BT-Drs. 18/2663 v. 25.9.2014, S. 47.

56 Lackner (Fn. 25), § 46 Rn. 6.

57 Lackner (Fn. 16), S. 940.

dem Vorbehalt der Rückforderung BAföG-Leistungen empfangen, ohne dass es dafür des in der Vergangenheit erforderlichen Nachweises eines bereits erworbenen Bachelorabschlusses bedarf.⁵⁸ Die zweite Förderlücke betraf das Verhältnis von Bachelor- und Staatsexamensstudiengängen. Sie wurde durch eine Regelung in § 7 Abs. 1b BAföG geschlossen. Bei Bachelorstudiengängen, die vollständig in einen Staatsexamensstudiengang integriert sind – dies kommt in der Hochschulpraxis insbesondere im Bereich medizinischer und rechtswissenschaftlicher Studiengänge vor –, steht der Erwerb des Bachelorabschlusses einer Weiterförderung hinsichtlich des fortgesetzten Staatsexamensstudiums nicht mehr entgegen.⁵⁹

2.3 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

Schon eingangs wurde darauf hingewiesen, dass sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit wegen des hochkomplexen und auf zahlreiche Rechtsgrundlagen verstreuten BAföG-Regimes sowie einer daraus resultierenden latenten Überforderung und Fehleranfälligkeit der vollziehenden BAföG-Massenverwaltung intensiv mit der Rechtskontrolle von BAföG-Bescheiden befassen muss.⁶⁰ Als weitere Gründe für die massive Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, der sich zu einem nicht unerheblichen Teil auf das gerichtliche Eilverfahren verlagert,⁶¹ sind ferner die in § 188 S. 2 Hs. 1 BAföG angeordnete Gerichtskostenfreiheit von BAföG-Verfahren zu nennen, sowie die Tatsache, dass ablehnende BAföG-Entscheidungen für Antragsteller in vielen Fällen existenzielle Bedeutung haben, weil die den Zugang zur Hochschulbildung unmittelbar gefährden.⁶²

Der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung fällt in BAföG-Sachen die rechtsstaatlich unverzichtbare Funktion zu, den sich ständig wandelnden BAföG-Rechtsrahmen verbindlich auszulegen und Fehlentwicklungen auf der Vollzugsebene entgegenzuwirken.⁶³ In der Folge haben die Verwaltungsgerichte in mühsamer, jahrzehntelanger Fleißarbeit ein engmaschiges Netz unzähliger Einzelfallentscheidungen über dem BAföG-Recht ausgebreitet, das selbst in erheblichem Maße Komplexitätserhöhend wirkt und für den Rechtspraktiker kaum mehr überschaubar ist.⁶⁴ Angesichts des unheilvollen Zusammenspiels eines hochkomplexen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelwerks, einer unter den Herausforderungen der Massenverwaltung ährenden BAföG-

58 BT-Drs. 18/2663 v. 25.9.2014, S. 19.

59 Lackner (Fn. 16), S. 940.

60 Hierzu auch Lackner, H., BAföG – aktuelle Entwicklungen und Rechtsprechungsüberblick 2013–2014, NVwZ 2015, S. 1417 ff.

61 Finkelnburg, K./Dombert, M./Külpmann, C., Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 6. Aufl., München 2011, § 64 Rn. 1441.

62 Lackner (Fn. 4), S. 101 f.

63 Lackner (Fn. 60), S. 1417.

64 Einen Überblick über aktuelle Rechtsfragen mit BAföG-Relevanz geben die Rechtsprechungsübersichten von Lackner (Fn. 16 u. Fn. 60). Von besonderem Interesse ist die Frage nach der Vereinbarkeit des nationalen BAföG-Rechtsrahmens mit europarechtlichen Vorgaben. Mit der Abschaffung der in § 16 Abs. 3 BAföG a. F. geregelten dreijährigen Residenzpflicht durch das 25. BAföGÄndG hat der Gesetzgeber die vom EuGH in seiner Prinz/Seeberger-Entscheidung (NJW (39) 2013, S. 2879–2881) gerügten Verstöße gegen die unionsrechtlich durch Art. 21 AEUV und Art. 45 GR-Charta geschützte Freizügigkeit beseitigt, s. hierzu näher Lackner (Fn. 25), § 16 Rn. 13 f. Allgemein zur Unionsstauglichkeit des BAföG Devezzi, S., Die „Verbindung“ zu einem (Sozial-)Staat: Wann ist der Bund stark genug?, EuR (6) 2014, S. 638–659, S. 648 ff.; Ogorek, M., Unionsrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung des „Auslands-BAföG“, JA (11) 2013, S. 877–879.; Lindner, J. F., Interpretation des EG-Primärrechts nach Maßgabe des EG-Sekundärrechts? Zur Europarechtskonformität von § 8 I Nr. 2 BAföG, NJW (15) 2009, S. 1047–1049.; Domröse, R./Kubicki, P., Das unionsrechtliche Freizügigkeitsrecht und der Zugang zu sozialen Leistungen des Herkunftsstaates, EuR (6) 2008, S. 873–890.

Administration sowie einer strengen, nicht selten interventionsfreudigen, gelegentlich schwerfällig anmutenden gerichtlichen Rechtskontrolle stellt sich aus steuerungstheoretischer Perspektive die fundamentale Frage nach der rechtspraktischen Beherrschbarkeit und der verwaltungswissenschaftlichen Sinnhaftigkeit des gegenwärtigen Gesamtsystems BAföG.

3 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)

3.1 Rechtstatsächliche Entwicklung

Im Jahr 2015 wurden für gut 162.000 Personen Leistungen nach dem AFBG⁶⁵ bewilligt. Knapp 56 Prozent der Bewilligungen entfielen auf Teilzeitmaßnahmen. Seit Inkrafttreten des AFBG im Jahre 1996 konnten insgesamt 1,9 Millionen berufliche Aufstiegsmaßnahmen gefördert werden.⁶⁶ Der bewilligte finanzielle Gesamtaufwand, der nach § 28 Abs. 1 AFBG zu 78 Prozent vom Bund und zu 22 Prozent von den Ländern getragen wird, belief sich im Jahr 2015 auf knapp 560 Millionen Euro. Die Bewilligungen entfielen zu etwa einem Drittel auf Zuschussförderungen und zu ca. zwei Dritteln auf Darlehensförderungen.⁶⁷ Eine Analyse der Fortbildungsziele zeigt, dass knapp die Hälfte der Förderungen auf Fortbildungsabschlüsse vorbereiten, die ihre Grundlage im Berufsbildungsgesetz (BBiG) finden,⁶⁸ während lediglich ein gutes Viertel Förderungen betrifft, die auf Fortbildungsabschlüsse nach der Handwerksordnung⁶⁹ vorbereiten.⁷⁰ Angesichts dieser rechtstatsächlichen Ausgangslage erscheint die frühere Bezeichnung „Meister-BAföG“ als zu eng, die offizielle Neufirmierung unter „Aufstiegs-BAföG“ als sachgerecht.⁷¹ Knapp ein Drittel der Geförderten waren Frauen.⁷²

3.2 Rechtsgrundlagen und gesetzgeberische Reformaktivitäten

Am 1. August 2016 ist mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes⁷³ die bislang umfangreichste Novelle des AFBG in Kraft getreten. Mit der AFBG-Novelle verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Karrieren in der Berufsbildung durch Leistungsverbesserungen, durch die Erweiterung der Fördermöglichkeiten sowie durch strukturelle Modernisierungen noch attraktiver zu machen.⁷⁴ Die zum Teil erheblichen Leistungsverbesserungen orientieren sich bewusst an den zeitgleich in Kraft getretenen Leistungsanpassungen beim BAföG, um eine förde-

65 BGBl. I 1996, S. 623, neugefasst durch Bekanntmachung v. 15.6.2016, BGBl. I, S. 1450.

66 BMBF, Pressemitteilung Nr. 87/2016 v. 29.7.2016, S. 2.

67 Statistisches Bundesamt, Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsbildungsförderungsgesetz 2015, Fachserie 11 Reihe 8 v. 15.9.2016, S. 16.

68 Z. B. Bankfachwirt, Betriebswirt des Handwerks, Elektroniktechniker, Industriemeister, Fachkaufmann, Restaurator, Werbefachwirt, Fachagrarwirt, Industriefachwirt, Wirtschaftsinformatiker, Geprüfter Industriemeister, Polier, Tierpflegemeister, etc.

69 Z. B. Bäckermeister, Klempnermeister, Zahntechnikermeister, Fotografenmeister, Schuhmachermeister, Feinoptikermeister, Werbemeister, etc.

70 Statistisches Bundesamt (Fn. 67), S. 20 f.

71 BMBF, Pressemitteilung 87/2016 v. 29.7.2016, S. 1.

72 Statistisches Bundesamt (Fn. 67), S. 49.

73 BGBl. I 2016, S. 585.

74 BT-Drs. 18/7055 v. 16.12.2015.

rungsrechtliche Gleichwertigkeit zu erreichen.⁷⁵ Auch mit Blick auf Normsystematik und Regelungslogik weist das 39 Paragraphen umfassende AFBG eine auffallende Nähe zum BAföG auf.

§ 10 AFBG unterscheidet systematisch zwischen dem sogenannten Maßnahmebeitrag (§ 10 Abs. 1 AFBG), mit welchem ein einkommens- und vermögensunabhängiger Beitrag zu den Lehrgangs- und Prüfungsgebühren sowie zu den Materialkosten eines Meisterprüfungsprojekts bei Vollzeit- und Teilzeitfortbildungen gezahlt wird, und dem einkommens- und vermögensabhängigen Unterhaltsbeitrag zur Deckung des Unterhaltsbedarfs (§ 10 Abs. 2 AFBG), der nur bei Maßnahmen in Vollzeitform gezahlt wird. Auf den Maßnahmebeitrag besteht nach § 12 Abs. 1 AFBG ein Anspruch bis zu einem Gesamtbetrag von 15.000 Euro. Davon werden 40 Prozent in Form eines Zuschusses gewährt. Im Übrigen besteht nach § 12 Abs. 1 S. 3 AFBG ein Anspruch auf Abschluss eines privatrechtlichen Darlehensvertrages mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Besteht der Darlehensnehmer die Fortbildungsprüfung, werden 40 Prozent des Darlehens erlassen (§ 13b Abs. 1 AFBG). Ein höherer Darlehenserlass von höchstens 66 Prozent ist für den Fall einer Unternehmensgründung innerhalb von drei Jahren nach Beendigung der Maßnahme möglich (§ 13b Abs. 2 AFBG). Hinsichtlich der Höhe des monatlichen Unterhaltsbedarfs verweist § 10 Abs. 2 S. 2 AFBG auf den in § 13 BAföG geregelten Bedarf für Studierende. Der Zuschussanteil am Unterhaltsbeitrag beträgt – analog zum BAföG – nach § 12 Abs. 2 AFBG ebenfalls 50 Prozent.

3.3 Gerichtlicher Rechtsschutz

§ 26 AFBG sieht in Anknüpfung an die Zweistufentheorie eine gesplante Rechtswegzuständigkeit vor. Für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nach dem AFBG ist der Verwaltungsrechtsweg, für Streitigkeiten aus dem Darlehensvertrag der ordentliche Rechtsweg gegeben.

4 Deutschlandstipendien

4.1 Rechtstatsächliche Entwicklung und rechtspolitischer Hintergrund

Auch im Jahr 2015 – dem fünften Förderjahr seit Einführung des nationalen Stipendienprogramms im Jahr 2011 – konnte die Zahl der Deutschlandstipendien erneut kontinuierlich gesteigert werden. Sie stieg im Vergleich zum Vorjahr um knapp 8 Prozent auf knapp 24.300 Stipendien.⁷⁶ Etwa 20 Prozent der Deutschlandstipendiaten sind gleichzeitig BAföG-Bezieher.⁷⁷ Seit Einführung des Deutschlandstipendiums im Jahr 2011 konnten die Stipendienzahlen damit mehr als vervierfacht werden. Insgesamt wurden im Jahr 2015 0,9 Prozent der an deutschen Hochschulen immatrikulierten Studierenden mit einem Deutschlandstipendium gefördert.⁷⁸ Wie stark die Stipendienwerbung vom Engagement der jeweiligen Hochschulen und der Priorisierung durch die jeweiligen Hochschulleitungen abhängt, zeigt die Tatsache, dass die Universität Frankfurt im Jahr 2015 938 Deutschlandstipendien und die RWTH Aachen sogar 958 Deutschlandstipendien einwerben konnte, die Universität Hamburg dagegen – trotz vergleichbarer Studierendenzahlen und eines

⁷⁵ Ramsauer (Fn. 17), Einführung Rn. 15.

⁷⁶ Statistisches Bundesamt, Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz (Deutschlandstipendium) 2015, Fachserie 11 Reihe 4.6 v. 30.5.2016, S. 12.

⁷⁷ Statistisches Bundesamt (Fn. 76), S. 31.

⁷⁸ BMBF, Pressemitteilung Nr. 177/16 v. 30.5.2016, S. 1.

starken wirtschaftlichen Umfeldes – lediglich 30.⁷⁹ Insgesamt konnten im Jahr 2015 bei privaten Mittelgebern Stipendienmittel in Höhe von 25,3 Millionen Euro eingeworben werden,⁸⁰ die vom Bund nach dem Prinzip des Matching-Funds verdoppelt werden (§ 11 Abs. 2 S. 1 StipG).

Mit der rechtspolitisch außerordentlich umstrittenen Einführung der Deutschlandstipendien im Jahr 2011 verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, unter Finanzierungsbeteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure einen Beitrag zum Aufbau einer nachhaltigen Stipendienkultur in Deutschland zu leisten.⁸¹ Befürchtungen einer sozialen Selektion haben sich ebenso wenig bestätigt wie die Sorge, die Einwerbung von Stipendienmitteln werde Hochschulen nur in wirtschaftlich prosperierenden Ballungsräumen gelingen.⁸² Die vom BMBF in Auftrag gegebene Begleitforschung zum Deutschlandstipendium kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Deutschlandstipendiaten hinsichtlich ihrer Sozialstruktur, ihrer sozioökonomischen Herkunft sowie ihrer Bildungsherkunft allenfalls marginal von den Studierenden in Deutschland unterscheiden.⁸³ Mit 28 Prozent Stipendiatenanteil werden überdurchschnittlich viele Studierende mit Migrationshintergrund gefördert.⁸⁴ Die Förderquote ist zudem von regionalen Faktoren wie regionaler Wirtschaftskraft, regionaler Beschäftigungsquote, Verbreitung prekärer Lebensverhältnisse bzw. dem Qualifikationsniveau der Bewohner weitgehend unabhängig.⁸⁵

4.2 Rechtsgrundlagen und gesetzgeberische Reformaktivitäten

Rechtsgrundlage des nationalen Stipendienprogramms ist das Stipendienprogramm-Gesetz (StipG)⁸⁶. Das StipG wird näher konkretisiert durch die Stipendienprogramm-Verordnung (StipV)⁸⁷ und die Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung (StipHV)⁸⁸. Der in § 1 StipG verankerte Fördergrundsatz sieht vor, dass an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen zur Förderung begabter Studierender, die hervorragende Leistungen in Studium oder Beruf erwarten lassen, Stipendien vergeben werden. Das StipG ist damit ein Instrument der staatlichen Begabtenförderung.⁸⁹ Folgerichtig werden in § 3 S. 1 StipG Begabung und Leistung als maßgebliche Auswahlkriterien definiert. Die Förderung unbegabter Studierender ist ausgeschlossen.⁹⁰ In der Praxis verzichten die Hochschulen allerdings nahezu flächendeckend darauf, das Auswahlkriterium der Begabung selbständig zu prüfen. Hierfür erforderliche Auswahltagungen, Auswahlgespräche, Auswahltests, Professorengutachten oder sonstige Instrumente der Begabungsdiagnostik finden anders als bei den Begabtenförderungswerken ganz überwiegend nicht statt. Die Vergabe-

79 Statistisches Bundesamt (Fn. 76), S. 15.

80 Statistisches Bundesamt (Fn. 76), S. 32.

81 Lackner (Fn. 4), S. 20.

82 Lackner, H., Zwischenbilanz Deutschlandstipendium, Die Neue Hochschule (1) 2014, S. 20–22.

83 Ramboll Management Consulting GmbH, Untersuchung der Sozialstruktur der Deutschlandstipendiatinnen und -stipendiaten sowie der Fördererstruktur des Deutschlandstipendiums, Berlin 2016, S. 1 ff.

84 Bericht der Bundesregierung zum Deutschlandstipendium über die Ergebnisse der Evaluation nach § 15 des Stipendienprogramm-Gesetzes und der Begleitforschung, BT-Drs. 18/7890 v. 11.3.2016, S. 11.

85 BT-Drs. 18/7890 (Fn. 84), S. 7.

86 BGBl. I 2010, S. 957, zuletzt geändert durch Art. 2 25. BAföGÄndG v. 23.12.2014, BGBl. I, S. 2475.

87 BGBl. I 2010, S. 2197, zuletzt geändert durch Art. 2 StipHV v. 29.11.2011, BGBl. I, S. 2450; s. hierzu näher Lackner, H., Das Deutschlandstipendium geht an den Start. Ein Überblick über die neue Stipendienprogramm-Verordnung, NVwZ (21) 2011, S. 1303–1306.

88 BGBl. I 2011, S. 2450, zuletzt geändert durch Art. 1 d. 3. StipHVÄndVO v. 29.6.2015, BGBl. I, S. 1167.

89 Lackner (Fn. 4), S. 34.

90 Lackner (Fn. 4), S. 42.

entscheidung erfolgt an den allermeisten Hochschulen stattdessen ausschließlich oder ganz überwiegend unter Leistungsgesichtspunkten (Abiturnoten, Prüfungsergebnisse), die zudem durch besondere persönliche oder familiäre Umstände relativiert werden können. Die Hochschulen haben damit die vom Gesetzgeber als Begabtenstipendien konzipierten Deutschlandstipendien *contra legem* in reine Leistungsstipendien umfunktioniert.⁹¹ Es muss nicht betont werden, dass eine solche Stipendienvergabepraxis offensichtlich rechtswidrig ist.⁹²

Erstmals wurde mit dem nationalen Stipendienprogramm ein Ausbildungsförderungsinstrument geschaffen, welches den Hochschulen eine zentrale Rolle zuweist. In die Zuständigkeit der Hochschulen fallen die Mittelakquise (§ 11 Abs. 1 StipG), die Durchführung des Auswahlverfahrens (§ 2 Abs. 2 S. 1 StipG), die Stipendienentscheidung durch schriftlichen Bescheid (§ 6 Abs. 1 S. 1 StipG) sowie die Stipendienverwaltung einschließlich der Verlaufskontrolle (§ 3 StipV). Die Höhe des Stipendiums beträgt 300 Euro im Monat (§ 5 Abs. 1 S. 1 StipG). Der Bewilligungszeitraum soll mindestens zwei Semester betragen (§ 6 Abs. 1 S. 3 StipG). Von einer Gegenleistung für den privaten Mittelgeber, etwa einer späteren Arbeitnehmertätigkeit oder der Bereitschaft des Stipendiaten zur Kontaktaufnahme mit dem Förderer, darf das Stipendium nicht abhängig gemacht werden (§ 5 Abs. 2 StipG).

5 Begabtenstipendien

5.1 Rechtstatsächliche Entwicklung

Im Jahr 2015 wurden gut 27.600 Studierende mit einem Begabtenstipendium und knapp 4.000 Promovierende mit einem Promotionsstipendium eines der 13 Begabtenförderungswerke⁹³ gefördert. Von den im Wintersemester 2015/2016 an deutschen Hochschulen immatrikulierten 2,76 Millionen Studierenden⁹⁴ erhielten damit exakt ein Prozent ein Begabtenstipendium. In absoluten Zahlen haben sich die aus Bundesmitteln finanzierten Begabtenstipendien seit dem Jahr 2005 mehr als verdoppelt. Die für die Begabtenstipendien benötigten Stipendienmittel werden den Begabtenförderungswerken ganz überwiegend vom BMBF und damit aus Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2015 beliefen sich die Zuwendungen des BMBF auf knapp 233 Millionen Euro, was nahezu eine Verdreifachung gegenüber dem Jahr 2005 bedeutet. Für das Haushaltsjahr 2016 ist ein weiterer deutlicher Anstieg der Zuwendungen auf knapp 244 Millionen Euro vorgesehen.⁹⁵

5.2 Rechtsgrundlagen

Während andere Ausbildungsförderungsinstrumente mit dem BAföG, dem AFBG bzw. dem StipG auf einer spezialgesetzlichen Grundlage basieren, gibt es für die Begabtenstipendien – vom Ansatz im Bundeshaushalt einmal abgesehen – keine parlamentsgesetzliche Grundlage. Dieses Va-

91 Grundlegend zur Konkretisierung der Auswahlkriterien Begabung und Leistung, deren Gleichsetzung sich ebenso verbietet wie der Schluss vom einen auf das andere, *Lackner* (Fn. 4), S. 39 ff.

92 Anders VG Frankfurt, BeckRS 2014, 48993, welches unter grober Verkenntung der Rechtslage StipG und StipV zu bloßen Programmsätzen erklärt und über die fehlerhafte Gleichsetzung der zentralen Auswahlkriterien Begabung und Leistung ohne jedes Problembewusstsein hinweggeht.

93 Zum gemeinsamen Internetauftritt s. www.stipendiumplus.de (zuletzt eingesehen am 25.9.2016).

94 Statistisches Bundesamt (Fn. 11).

95 BMBF, Pressemitteilung 102/2016 v. 13.9.2016, S. 2.

kum wird vom BMBF mit Förderrichtlinien zur staatlichen Begabtenförderung zu schließen versucht, in denen ein förderungsrechtlicher Rahmen formuliert wird, der für die Begabtenförderungswerke verbindlich ist.⁹⁶ Wesentlicher Bestandteil dieser Richtlinien sind Ausführungen zu den persönlichen Förderungsvoraussetzungen – hierzu zählen insbesondere die besondere Begabung der Stipendiaten,⁹⁷ deren verfahrensgeleitete Feststellung gem. Ziff. 1.4 der Richtlinien aber den Begabtenförderungswerken selbst überlassen bleibt, – sowie Vorgaben zur Höhe der Förderung, die sich im Wesentlichen am BAföG orientiert. Zudem erhalten die studentischen Stipendiaten elternunabhängig eine monatliche Studienkostenpauschale („Büchergeld“) in Höhe von 300 Euro.

5.3 Gerichtlicher Rechtsschutz

Unabhängig von der umstrittenen Rechtsfrage, ob die privatrechtlich verfassten Begabtenförderungswerke nach verwaltungsprivatrechtlichen Grundsätzen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen, ergibt sich – insbesondere mit Blick auf die steuerfinanzierte Stipendienvergabe der Begabtenförderungswerke – auch nach zivilrechtlichen Grundsätzen eine zumindest beschränkte gerichtliche Kontrollmöglichkeit. Hierzu gehört vor allem die Überprüfung, ob der Auswahlentscheidung zutreffende tatsächliche Feststellungen zugrunde lagen und ob die Grundsätze eines fairen Verfahrens beachtet wurden. Teil der gerichtlichen Rechtskontrolle ist zudem die Klärung der Frage, ob die maßgeblichen Vergabekriterien beachtet und willkürfrei angewendet worden sind.⁹⁸ Demnach unterliegen die Begabtenförderungswerke trotz eines weiten Beurteilungsspielraums rechtsstaatlichen Bindungen. Zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes sind die Begabtenförderungswerke zumindest auf Verlangen eines abschlägig beschiedenen Stipendienbewerbers zur Darlegung der maßgeblichen Gründe für die Auswahlentscheidung verpflichtet, wozu auch eine zumindest nachvollziehbare Gewichtung der Auswahlkriterien gehört.⁹⁹

Bislang konnten die Begabtenförderungswerke ihre Stipendiaauswahlverfahren weitgehend unbehelligt, d. h. ohne die Sorge durchführen, die juristische Stichhaltigkeit abgelehnter Stipendienanträge später vor Gericht begründen zu müssen.¹⁰⁰ Hieran dürfte sich trotz der zuvor ausgeführten Grundsätze auch in Zukunft wenig ändern. Hauptgrund für die insgesamt fehlende Klagebereitschaft ist vor allem, dass durch die Ablehnung eines Stipendienantrages – im Unterschied zu einem abgelehnten BAföG-Antrag – die Fortsetzung des Studiums in aller Regel nicht ernsthaft in Frage gestellt wird. Zudem dürften Stipendienklagen mit Blick auf den weiten Beurteilungsspielraum der Auswahlkommissionen in aller Regel allenfalls geringe Erfolgchancen haben. Rechtsstaatlich ist dieser Befund nicht unproblematisch, weil zwischen dem Fehlen gesetzlicher Rechtsgrundlagen, dem Ausbleiben gerichtlicher Kontrolle und einer insgesamt defizitären Ver-

96 Die vom BMBF verfassten „Zusätzliche Nebenbestimmungen zur Förderung begabter Studierender sowie begabter Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler“ sind in der Fassung vom Juli 2016 im Internet abrufbar unter www.bmbf.de/files/Richtlinien_Anhebung_Promotionsfoerderung.pdf (zuletzt eingesehen am 25.9.2016).

97 S. hierzu auch die „Einführung in die zusätzlichen Nebenbestimmungen zur Förderung begabter Studierender sowie begabter Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler“ des BMBF, im Internet abrufbar unter www.bmbf.de/files/erlaeuterung_richtlinie_begabtenfoerderung.pdf (zuletzt eingesehen am 25.9.2016).

98 Hierzu grundlegend SaarlVerfGH, NVwZ-RR (22) 2014, S. 865–869, S. 868. Danach wird eine rechtsdogmatische Herleitung über § 661 BGB (Preisausschreiben) ebenso für vertretbar erachtet wie die Annahme eines vorvertraglichen Schuldverhältnisses mit Rückgriff auf den Grundsatz von Treu und Glauben.

99 SaarlVerfGH (Fn. 98), S. 869.

100 *Edenfeld S.*, Die Hochbegabtenförderung durch Studienstiftungen in der Bundesrepublik Deutschland, WissR 30 (1997), S. 235–267, S. 264 f.

fahrenstransparenz bei der Stipendienvergabe ein sich wechselseitig bedingender und verstärkender Zusammenhang besteht.¹⁰¹

6 Öffentliche Bildungsdarlehen

Mit dem Bildungskredit¹⁰² steht ein öffentliches Bildungsdarlehen zur Verfügung, der – auch in Kombination mit BAföG-Leistungen – einkommensunabhängig und ohne Kreditsicherheiten in Anspruch genommen werden kann, auf den allerdings kein Rechtsanspruch besteht. Der Bildungskredit wird nicht zinslos gewährt und muss voll zurückgezahlt werden.¹⁰³ Der Bildungskredit, über dessen Bewilligung das Bundesverwaltungsamt durch öffentlich-rechtlichen Leistungsbescheid entscheidet und der über einen Darlehensvertrag mit der KfW abgewickelt wird, dient insbesondere der Finanzierung außergewöhnlichen Aufwands, etwa einer Auslandsreise oder der Anschaffung von Computertechnik, bis zu einem Kreditvolumen von höchstens 7.200 Euro.¹⁰⁴ Über den KfW-Studienkredit¹⁰⁵ – ein privatrechtliches Angebot der nationalen Förderbank KfW – kann eine maximale Darlehenssumme von 54.500 Euro für maximal 14 Semester zur Finanzierung des Lebensunterhalts in Anspruch genommen werden. Dies ergibt einen monatlichen Höchstbetrag von 650 Euro. Gegenwärtig liegt der effektive Jahreszins bei – wenig attraktiven¹⁰⁶ – 4,16 Prozent.¹⁰⁷

7 Fazit und Reformüberlegungen – Zeit für ein neues Ausbildungsförderungsrecht 4.0?

Dem öffentlichen Ausbildungsförderungsrecht kommen gesellschaftspolitisch zwei gleichermaßen wichtige Aufgaben zu, nämlich erstens eine Breitenförderungsfunktion durch Gewährleistung gleicher Bildungsteilhabe, zweitens eine Exzellenz- und Spitzenförderungsfunktion zur Steigerung der Innovationskraft des deutschen Wissenschaftssystems und zur Versorgung des Wirtschaftsstandorts Deutschland mit exzellent ausgebildeten Talenten und Nachwuchskräften. In der Vergangenheit ist es nur bedingt gelungen, diese beiden Kernaufgaben des Ausbildungsförderungsrechts miteinander zu versöhnen. Insbesondere die Exzellenz- und Spitzenförderungsfunktion hat über viele Jahre ein Nischendasein in Deutschland geführt und konnte bis in die jüngste Vergangenheit nicht ideologiefrei diskutiert werden.¹⁰⁸

Das stark fragmentierte öffentliche Ausbildungsförderungsrecht des Bundes ist dringend reformbedürftig. So ist das BAföG – dem typisch deutschen Wunsch nach perfekter Gründlichkeit folgend – ersichtlich überreguliert, was das Gesamtsystem in seiner Funktionsfähigkeit und Flexibilität stark beeinträchtigt. Zudem wird die Lebensrealität zahlreicher Studierender – etwa mit

101 Lackner (Fn. 4), S. 103.

102 Im Internet aufrufbar unter www.bildungskredit.de (zuletzt eingesehen am 25.9.2016).

103 Lackner (Fn. 20), S. 914.

104 Pesch (Fn. 39), § 18c Anh. Rn. 1 ff.

105 Nähere Informationen hierzu unter [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Studieren-Qualifizieren/Finanzierungsangebote/KfW-Studienkredit-\(174\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Studieren-Qualifizieren/Finanzierungsangebote/KfW-Studienkredit-(174)/) (zuletzt eingesehen am 25.9.2016).

106 Eine aktuelle Übersicht über 39 Studienkreditangebote unterschiedlichster Anbieter findet sich im CHE-Studienkredit-Test 2016, im Internet abrufbar unter www.che.de/downloads/CHE_AP_193_Studienkredit_Test_2016.pdf (zuletzt eingesehen am 25.9.2016), siehe auch FAZ v. 23.9.2016, S. 27.

107 S. hierzu Fn. 86.

108 Lackner, H., Der große Streit um das nationale Stipendienprogramm, NJW (39) 2010, S. 2845–2848.

Blick auf ein immer häufiger anzutreffendes Teilzeitstudienverhalten – nicht hinreichend ausgebildet. Das StipG basiert auf dem Prinzip einer öffentlich-privaten Finanzierungspartnerschaft und damit auf einem innovativen Finanzierungsansatz, leidet aber flächendeckend an einer fehlerhaften Stipendienvergabepraxis, welche das zentrale Auswahlkriterium der Begabung vollkommen unbeachtet lässt. Das Fehlen korrigierender Eingriffe der Verwaltungsgerichte macht sich hier besonders schmerzlich bemerkbar. Der Gesetzgeber wäre gut beraten, die mit der Vergabe der Deutschlandstipendien bereits heute überforderten Hochschulen – die bislang rechtswidrige Stipendienvergabepraxis quasi heilend – von der Pflicht zur gesonderten Prüfung des Begabungskriteriums zu befreien. Anders als die Begabtenförderungswerke können die Hochschulen ein derart komplexes Auswahlverfahren nicht zumutbar leisten. Die von den Begabtenförderungswerken vergebenen Begabtenstipendien führen ein weitgehend kontrollfreies Eigenleben, was Transparenz und Willkürfreiheit bei der Stipendienvergabe behindert. Wesentliche Aspekte des Auswahlverfahrens sowie die wesentlichen Auswahlkriterien sollten auf eine normative Grundlage gestellt werden, um ein faires, transparentes und diskriminierungsfreies Auswahlverfahren zu ermöglichen. Die Legitimationskraft auch ablehnender Stipendienentscheidungen könnte dadurch nachhaltig gestärkt werden.

Idealtypisch sollte ein modernes Ausbildungsförderungsrecht aus einem Guss sein, d. h. einem ganzheitlichen Regelungsansatz folgen, um mehr Ordnung in die verwirrende Vielfalt und um mehr Struktur in das kaum aufeinander abgestimmte schlichte Nebeneinander zu bringen. Hierzu sollten die unterschiedlichen Ausbildungsförderungsinstrumente, die auch in Zukunft um ihre Existenzberechtigung nicht zu fürchten bräuchten, in einer ausbildungsförderungsrechtlichen Gesamtkodifikation des Bundes zusammengeführt werden.¹⁰⁹ Schon heute bestehen über die Grenzen einzelner Ausbildungsförderungsinstrumente hinweg zahlreiche Berührungspunkte und wechselseitige Inbezugnahmen. Insofern könnten viele übergreifende Regelungen vor eine gemeinsame Klammer gezogen werden, ohne dabei spezifische Profilmerkmale und Zielsetzungen der jeweiligen Förderungsinstrumente aufzugeben. In der Zusammenführung in eine Gesamtkodifikation läge die Chance zu mehr Ideologiefreiheit in der Ausbildungsförderung. Breiten- und Spitzenförderung würden nicht länger gegeneinander ausgespielt, sondern könnten als zwei unterschiedliche Dimensionen der Ausbildungsförderung betrachtet werden, die sich wechselseitig ergänzen und befruchten. Ein für alle Ausbildungsförderungsinstrumente übergreifend zuständiger Expertenbeirat könnte im öffentlichen Diskurs mehr Beachtung finden und dem gesellschaftspolitischen Anliegen der Ausbildungsförderung zu mehr Gehör verhelfen.

Selbst wenn die politische Gestaltungskraft zur Schaffung einer alle Dimensionen und Instrumente der Ausbildungsförderung umfassenden Gesamtkodifikation nicht ausreichen sollte, was angesichts weit verbreiteter gesellschaftlicher Beharrungskräfte wenig überraschend wäre, sollte zumindest die Chance zu einer radikalen Vereinfachung einzelner Ausbildungsförderungsinstrumente ergriffen werden. Beim BAföG und AFBG hieße dies z. B., den Systemwechsel hin zu einer einkommens- und vermögensunabhängigen Förderung zu wagen.¹¹⁰ Damit könnte das Problem des „Mittelstandslochs“ gelöst werden, welches darin besteht, dass bislang zahlreiche Mittelstands-Haushalte von einer BAföG-Förderung ausgeschlossen sind, weil ihre Einkommen zwar (knapp) über den BAföG-Bemessungsgrenzen liegen, diese zur Finanzierung eines Studiums aber gleich-

109 S. hierzu auch den „Vorschlag zur Integration von BAföG und Co. unter einem Dach“ in einer Bundesstudienförderung, CHE Arbeitspapier Nr. 169, 2013, im Internet abrufbar unter www.che.de/downloads/AP169_Bundesstudienfoerderung.pdf (zuletzt eingesehen am 25.9.2016).

110 Zum schwedischen Modell s. *Munske, H. H.*, Die BAföG-Regelung passt nicht zum Bologna-Studium, FAZ v. 14.8.1014, S. 6.

wohl nicht ausreichen.¹¹¹ Die mit dem Einstieg in die einkommens-, vermögens- und elternunabhängige Förderung unvermeidbar einhergehenden steigenden Programmkosten könnten zumindest teilweise durch sinkende Bürokratiekosten sowie einen weiteren, sozialverträglich auszugestaltenden Systemwechsel hin zu einer – in den 1980er Jahren bereits praktizierten – reinen Darlehensförderung abgemildert werden.

*Verf.: Prof. Dr. Hendrik Lackner, Hochschule Osnabrück, Caprivistraße 30a, 49076 Osnabrück,
E-Mail: h.lackner@hs-osnabrueck.de*

111 Beer, N., Größere Chancen für die Mitte, FAZ v. 14.8.2014, S. 6.