

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 273

**Die Rechtsansprüche auf Bildungsförderung
nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz
und nach dem Arbeitsförderungsgesetz**

Von

Heiko Menke



Duncker & Humblot · Berlin

HEIKO MENKE

**Die Rechtsansprüche auf Bildungsförderung
nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz
und nach dem Arbeitsförderungsgesetz**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 273

**Die Rechtsansprüche auf Bildungsförderung
nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz
und nach dem Arbeitsförderungsgesetz**

Von

Heiko Menke



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Bartholdy & Klein, 1 Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03415 5

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist als Gießener Dissertation entstanden. Sie enthält eine Analyse der beiden wichtigsten Gesetze auf dem Gebiet der finanziellen Bildungsförderung.

Da dieses Gebiet sich ständig weiter entwickelt und die gesetzlichen Grundlagen permanent geändert werden, erschien es legitim, im März 1974 den bis zu diesem Zeitpunkt erfolgreichen „Wettlauf mit dem Gesetzgeber“ zu beenden. Inzwischen ist die Entwicklung zwar weiter fortgeschritten, der dargestellte Stand der Bildungsförderung hat sich aber nur unwesentlich geändert. Ein anderes Bild kann sich erst durch eine grundlegende Bildungsreform ergeben, die sich trotz umfangreicher Diskussion in allen Medien noch nicht deutlich abzeichnet.

Meinem verehrten Lehrer im Bürgerlichen Recht, Arbeits- und Sozialrecht, Professor Dr. Alfred Söllner, danke ich für die geduldige Betreuung dieser Arbeit, meinen Kollegen an der Professur für verschiedene Anregungen und Diskussionsbeiträge sowie dem Inhaber des Verlages Duncker & Humblot, Senator E. h. Dr. J. Broermann, für die Aufnahme in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Bremerhaven, im März 1975

Heiko Menke

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
<i>1. Teil</i>	
Das Bundesausbildungsförderungsgesetz	17
<i>Kapitel 1: Die Geschichte der schulischen und hochschulischen Ausbildungsförderung</i>	17
A. Die Entwicklung bis 1945	17
B. Die Förderung nach 1945	19
I. Auf Gesetz beruhende Förderung	19
1. Die sog. Kategorienförderung	19
2. Allgemeine Förderung	22
II. Auf Haushaltsrecht beruhende Förderung	22
III. Die Länderförderung	23
IV. Die Förderung durch Stiftungen und Förderungswerke	24
C. Die Bestrebungen zur Neuordnung der Ausbildungsförderung	24
<i>Kapitel 2: Zum Inhalt des Bundesausbildungsförderungsgesetzes</i>	33
A. Die Ziele des Gesetzes	33
B. Der Rechtsanspruch	35
C. Die Rechtsgrundlage	37
D. Die Anspruchsvoraussetzungen	41
I. Persönliche Voraussetzungen	41
1. Die Staatsangehörigkeit	41
2. Die Altersgrenzen	41
3. Die Neigung des Auszubildenden	42
4. Die Eignung des Auszubildenden	46
a) Die Eignungsvoraussetzungen im schulischen Bereich	46
b) Die Vermutung des § 9 Abs. 2 BAföG	54
c) Die Eignungsvoraussetzungen im Hochschulbereich	56
aa) Die Regelung für die ersten vier Fachsemester	57
bb) Die Regelung ab 5. Fachsemester	59
5. Wirtschaftliche Voraussetzungen	63

II. Sachliche Voraussetzungen	67
1. Förderungsfähige Ausbildungen (Ausbildungsstätten)	67
2. Der örtliche Geltungsbereich	68
E. Umfang und Höhe der Leistungen	69
F. Art der Förderung	71
G. Die Förderungsdauer	72

2. Teil

Das Arbeitsförderungsgesetz 80

<i>Kapitel 1: Die geschichtliche Entwicklung der Bildungsförderung nach dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und dem Arbeitsförderungsgesetz</i>	<i>80</i>
A. Die Zeit bis zum Inkrafttreten des AVAVG	80
B. Die Entwicklung vom AVAVG zum AFG	82
I. Die Förderung der Fortbildung und Umschulung	82
II. Die Berufsausbildungsbeihilfen	89
III. Das sog. Individuelle Förderungsprogramm	93
<i>Kapitel 2: Zum Inhalt des Arbeitsförderungsgesetzes</i>	<i>98</i>
A. Die Ziele des Gesetzes	98
I. Die geschichtliche Entwicklung der Gesetzesziele	99
II. Die Beurteilung der Ziele des Gesetzes im Schrifttum	104
III. Die Interdependenz der Gesetzesziele	111
B. Der Rechtsanspruch auf Förderung der beruflichen Bildung	113
I. Die Rechtsgrundlage	113
II. Die Rechtssatzqualität der Anordnungen nach § 39 AFG	118
III. Die Frage des Rechtsanspruchs	123
C. Die Ausbildungsförderung	126
I. Persönliche Voraussetzungen	126
1. Staatsangehörigkeit	126
2. Altersvoraussetzungen	126
3. Der Eignungsbegriff	127
a) Nachweis der Eignung für die Ausbildung	130
b) Nachweis der Eignung für den angestrebten Beruf	136
4. Die Neigung des Auszubildenden	137
5. Wirtschaftliche Voraussetzungen	145
II. Sachliche Voraussetzungen	150
1. Örtlicher Geltungsbereich	150
2. Sachlicher Geltungsbereich (Ausbildungsarten)	151

3. Zweckmäßigkeit	152
a) Zweckmäßigkeit der Förderung für die angestrebte Berufstätigkeit	152
b) Fachliche Zweckmäßigkeit	156
III. Umfang und Höhe der Leistungen	159
IV. Art der Förderung	161
V. Die Förderungsdauer	161
D. Die Fortbildungsförderung	165
I. Persönliche Voraussetzungen	165
1. Staatsangehörigkeit	165
2. Altersvoraussetzungen	166
3. Der Eignungsbegriff	166
4. Wirtschaftliche Voraussetzungen	171
5. Beitragspflichtige Beschäftigung	174
II. Sachliche Voraussetzungen	179
1. Örtlicher Geltungsbereich	179
2. Sachlicher Geltungsbereich	179
3. Zweckmäßigkeit	183
a) Die Zweckmäßigkeit der Förderung	183
b) Anforderungen an die Ausgestaltung der Maßnahmen (Fachliche Zweckmäßigkeit)	187
c) Betriebs- und interessengebundene Maßnahmen	189
4. Berufsausbildung und Berufserfahrung	194
III. Umfang und Höhe der Leistungen	199
IV. Art der Förderung	203
V. Die Förderungsdauer	203
E. Die Umschulungsförderung	209
I. Persönliche Voraussetzungen	209
1. Staatsangehörigkeit, Alter, Eignung und wirtschaftliche Voraussetzungen	209
2. Der Begriff „Arbeitsuchender“	210
3. Dreijährige Berufstätigkeit	214
II. Sachliche Voraussetzungen	215
1. Örtlicher und sachlicher Geltungsbereich	215
2. Zweckmäßigkeit	218
a) Die Zweckmäßigkeit der Förderung	218
b) Die Ausgestaltung der Maßnahmen und „interessengebundene“ Maßnahmen	220
c) Leistungsausschluß durch „gleichartige“ Leistungen des Arbeitgebers	220
III. Art, Umfang und Höhe der Leistungen	223
IV. Die Förderungsdauer	223

3. Teil

Die Abgrenzung zwischen BAföG und AFG	227
--	------------

4. Teil

Kritischer Vergleich beider Gesetze	240
A. Allgemeine Gesetzeskritik	240
B. Bedeutung und Beurteilung der Rechtsansprüche	243
C. Vergleich einzelner persönlicher Voraussetzungen	250
D. Der Leistungsumfang	252
E. Die Anrechnungsbestimmungen in beiden Gesetzen insbesondere unter dem Aspekt der sog. familienunabhängigen Förderung	257
F. Die Durchführung der Förderung und die Frage der Vereinheitlichung beider Gesetze	264
G. Der Rechtsweg	271
H. Die Finanzierung der Bildungsförderung	273

5. Teil

Zusammenfassung und Überprüfung der Gesetzesziele im Hinblick auf ihre Verwirklichung	280
A. Die Ziele des BAföG	280
B. Die Ziele des AFG	285
I. Ausbildungsförderung	285
II. Fortbildungs- und Umschulungsförderung	287
Literaturverzeichnis	292

Abkürzungsverzeichnis

A Ausbildung	= Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung
ABA	= Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, Stuttgart
AcP	= Archiv für civilistische Praxis, Tübingen
a. F.	= alte Fassung
AföG	= Erstes Gesetz über individuelle Förderung der Ausbildung
A FuU	= Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung
analysen	= analysen, Zeitschrift zur Wissenschafts- und Berufspraxis, Frankfurt
ANBA	= Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
AP	= Arbeitsrechtliche Praxis, Nachschlagewerk des BAG, München - Berlin
AR-Blattei	= Arbeitsrecht-Blattei, Loseblatt-Handbuch für die Praxis, Stuttgart
Arbeitgeber	= Der Arbeitgeber, Köln
ArbuSozpol.	= Arbeit und Sozialpolitik, Baden-Baden
ArbuSozR	= Arbeits- und Sozialrecht, Villingen - Schwenningen
AVAVG	= Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
Az.	= Aktenzeichen
BA	= Bundesanstalt für Arbeit
BAG	= Bundesarbeitsgericht
BAGE	= Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts, amtliche Sammlung
BAnz.	= Bundesanzeiger, Köln
BArbBl.	= Bundesarbeitsblatt, Köln
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter, München
BB	= Der Betriebsberater, Heidelberg
BBiG	= Berufsbildungsgesetz
BAföG	= Bundesausbildungsförderungsgesetz
Betrieb	= Der Betrieb, Düsseldorf
Betriebskrankenkasse	= Die Betriebskrankenkasse, Essen
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BlStSozArbR	= Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht, Berlin, Neuwied
BR	= Bundesrat
BSG	= Bundessozialgericht
BSGE	= Entscheidungen des Bundessozialgerichts, amtliche Sammlung

BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
BT-Drs.	= Bundestagsdrucksache
Bundeswehrverwaltung	= Die Bundeswehrverwaltung, Bonn, Köln
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung
BVG	= Bundesversorgungsgesetz
DA	= Durchführungsanweisung
DAG-Hefte	= DAG-Hefte für Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik, Hamburg
DAngVers.	= Die Angestelltenversicherung, Berlin
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart
DOK	= Die Ortskrankenkasse, Bad Godesberg
DStR	= Deutsches Steuerrecht, München, Berlin
DStW	= Deutsches Studentenwerk
DtVersichZ	= Deutsche Versicherungszeitschrift
DUD	= Deutschland-Union-Dienst, Bonn
DUZ	= Deutsche Universitäts-Zeitung, Bonn
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt, Köln, Berlin
DVO	= Durchführungsverordnung
Einf.	= Einführung
FamRZ	= Zeitschrift für das gesamte Familienrecht, Bielefeld
GEW	= Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GewerkMH	= Gewerkschaftliche Monatshefte, Köln
GG	= Grundgesetz
GMBL.	= Gemeinsames Ministerialblatt, Berlin, Bonn
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
H.	= Heft
JLU	= Justus Liebig-Universität Gießen
Information	= Die Information über Steuer und Wirtschaft, Düsseldorf
i. V. m.	= in Verbindung mit
Jh.	= Jahrhundert
Jugendwohl	= Jugendwohl, Freiburg/Br.
JurA	= Juristische Analysen, Bad Homburg, Frankfurt
JUS	= Juristische Schulung, München, Frankfurt
JZ	= Juristenzeitung, Tübingen
KJ	= Kritische Justiz, Frankfurt
Krankenhaus	= Das Krankenhaus, Stuttgart, Köln
LAG	= Lastenausgleichsgesetz
Landkreis	= Der Landkreis, Köln
LSG	= Landessozialgericht
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht, Köln, Hamburg
NDV	= Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt
n. F.	= neue Fassung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift, München, Berlin, Frankfurt
NWB	= Neue Wirtschaftsbriefe, Herne
OVG	= Oberverwaltungsgericht
Prot.	= Protokoll

RArbBl.	= Reichsarbeitsblatt, Berlin
RdA	= Recht der Arbeit, München, Berlin
RdJB	= Recht der Jugend und des Bildungswesens, Neuwied/Rh.
Rd.-Nr.	= Randnummer
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
Rspr.	= Rechtsprechung
RuG	= Recht und Gesellschaft, München
RVO	= Reichsversicherungsordnung
RZBl.	= Zentralblatt für das Deutsche Reich
SF	= Sozialer Fortschritt, Berlin
SG	= Sozialgericht
SGb	= Die Sozialgerichtsbarkeit, Wiesbaden
SGG	= Sozialgerichtsgesetz
SozArb.	= Soziale Arbeit, Berlin
SozSich.	= Soziale Sicherheit, Köln-Deutz
SozVers.	= Die Sozialversicherung, Heidelberg
Tz.	= Textziffer
U.	= Urteil
Unsere Jugend	= Unsere Jugend, München, Basel
Verf.	= Verfassung
VerwA	= Verwaltungsarchiv, Köln, Berlin
Verwaltungspraxis	= Die Verwaltungspraxis, Stuttgart
VO	= Verordnung
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
Vwv-E	= Entwurf einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG
WPM	= Wertpapier-Mitteilungen, Frankfurt
WRK	= Westdeutsche Rektorenkonferenz
WV	= Weimarer Reichsverfassung
ZBlJugR	= Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, Köln, Berlin
ZfF	= Zeitschrift für das Fürsorgewesen, Hannover
ZfS	= Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, Düsseldorf
ZfSH	= Zeitschrift für Sozialhilfe, München
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZSR	= Zeitschrift für Sozialreform, Wiesbaden
ZZP	= Zeitschrift für Zivilprozeß, Köln - München

Einleitung

Erst im Zusammenhang mit den aus dem 1. Weltkrieg resultierenden sozialen, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Problemen setzte sich verstärkt die Erkenntnis durch, daß die allgemeine, d. h. nicht auf bestimmte Bevölkerungsgruppen oder -schichten beschränkte schulische und berufliche Bildung nicht nur für den einzelnen, sondern auch für das gesamte Staatswesen von grundlegender Bedeutung ist.

Gleichzeitig wuchs die Einsicht, daß es nicht ausreichend ist, nur die entsprechenden Bildungseinrichtungen zu schaffen und finanziell zu fördern, was heute mit dem Begriff „institutionelle Förderung“ bezeichnet wird, sondern daß die Bildung des einzelnen gefördert werden muß. Damit begann eine Bildungsförderung, die entweder als „allgemeine Förderung“ durch finanzielle Hilfen zu den Lernmittel-, Unterrichts- und Fahrtkosten durchgeführt wurde und unterschiedslos alle Auszubildenden in gleicher Weise begünstigte oder aber als sog. „individuelle Förderung“ unmittelbare materielle Hilfen für den einzelnen vorsah und individuell gewährt wurde.

Diese Form der Förderung, die das Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 26. August 1971¹ allein vorsieht, der aber auch das Arbeitsförderungsgesetz vom 26. Juni 1969² einen wichtigen Abschnitt widmet, sowie die in beiden Gesetzen anscheinend hierauf gewährten Rechtsansprüche sollen Gegenstand der Untersuchung sein, also die Rechtsansprüche auf die individuelle Förderung der schulischen und beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung.

Nicht erörtert werden soll u. a. die Förderung von Ausländern und der Ausbildung im Ausland, die Förderung von Sozialberufen und der sog. beruflichen Rehabilitation, sowie die Förderung des Fernunterrichts und der im Arbeitsförderungsgesetz unter den Vorschriften zur beruflichen Umschulung normierte Einarbeitungszuschuß, da diese Förderungsarten entweder nur teilweise von der allgemeinen Förderung abweichen oder aber zu speziell ausgestaltet sind. Weitgehend unberücksichtigt bleiben auch Leistungen, auf die nur ein Ermessensanspruch besteht.

¹ BGBl. I S. 1409.

² BGBl. I S. 582; zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes und des Arbeitsförderungsgesetzes vom 14. 11. 1973, BGBl. I S. 1673.

Zunächst soll jeweils ein kurzer Abriß über die vorangegangene Entwicklung gegeben werden, bevor die eigentliche Entstehungsgeschichte der beiden Gesetze dargestellt wird, da beides für das Verständnis und die Auslegung der Gesetze wesentlich ist. Außerdem kann nur so aufgezeigt werden, welchen Entwicklungsstand die individuelle Bildungsförderung mit den beiden Gesetzen erreicht hat.

Anschließend sollen unter Beschränkung auf diejenigen Vorschriften, die mit den Rechtsansprüchen in engem Zusammenhang stehen, die beiden Gesetze auf die verfolgten Ziele hin untersucht werden. Im einzelnen soll deshalb geprüft werden, ob und in welchem Umfang die beiden Gesetze Rechtsansprüche gewähren, welches die Rechtsgrundlagen sind, welche Anspruchsvoraussetzungen gefordert werden und schließlich welche Leistungen bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen gewährt werden.

In einem weiteren Teil der Arbeit sollen die Rechtsansprüche nach den beiden Gesetzen mit Hilfe der eben genannten Kriterien kritisch verglichen werden, um etwaige Mängel oder Unstimmigkeiten der Gesetze herauszufinden. Außerdem soll festgestellt werden, welche Ziele die Gesetze im einzelnen aufgrund des Wortlauts ihrer Bestimmungen erreichen können und ob diese Ziele mit denen übereinstimmen, die die Gesetze selbst nennen oder die den Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind.

Daraus soll sich einerseits ergeben, ob und gegebenenfalls welche unterschiedlichen Ziele die Gesetze verfolgen und andererseits, ob sie sich ausreichend von einander abgrenzen. Daran knüpft sich schließlich die rechtspolitische Frage, ob zwei Gesetze mit getrennter Durchführung und Finanzierung sowie unterschiedlichem Rechtsweg erforderlich sind.

Erster Teil

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz

Kapitel 1

Die Geschichte der schulischen und hochschulischen Ausbildungsförderung

Bevor die eigentliche Entstehungsgeschichte des Bundesgesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz — BAföG —) vom 26. 8. 1971¹ dargestellt wird, soll ein kurzer Abriß über die vorangegangene Entwicklung gegeben werden. Dabei lassen sich Überschneidungen mit der Geschichte des Arbeitsförderungsgesetzes, die gesondert geschildert wird, zum Teil nicht vermeiden. Grundsätzlich soll hier aber nur auf die staatliche Förderung der *schulischen* Ausbildung eingegangen werden, soweit sie nicht in den Bereich der Arbeitsverwaltung fiel und von dieser initiiert oder durchgeführt wurde.

A. Die Entwicklung bis 1945

Vor dem 1. Weltkrieg beschränkte sich der Staat zunächst darauf, Schulen einzurichten und die Lehrkräfte dafür bereitzustellen². Die Kosten der individuellen Ausbildung mußten dagegen vom Auszubildenden selbst aufgebracht werden³; er war also im Zweifel auf die Hilfe seiner Familie oder anderer nichtstaatlicher Stellen angewiesen.

Der Gedanke an eine staatliche Ausbildungsförderung tauchte erstmals in Art. 146 Abs. 3 der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 auf⁴. Danach waren für den Zugang Minderbemittelter zu den mittleren und höheren Schulen durch Reich, Länder und Gemeinden öffentliche

¹ BGBl. I S. 1409.

² Zum Rang, den Fragen der Bildung im 19. Jh. einnahmen vgl. *Abelein*, DÖV 1967, S. 375.

³ Vgl. *Siegers*, BARbBl. 1971, S. 658 und die Begründung des Reg.-Entw. zum BAföG, BT-Drs. VI/1975, S. 19.

⁴ *Pitz-Savelsberg*, Kl. Schriften, Heft 36, S. 11; *Siegers*, BARbBl. 1971, S. 658; *ders.*, Information 1971, Sozialrecht, Gruppe 15, S. 121 (S. 499); *Bölke*, Krankenhaus 1971, S. 225.