

**Matthias Knuth**

## **Benachteiligung durch Gleichbehandlung**

### **Wie kam es zum Ausschluss von Zugewanderten mit ausländischem Hochschulabschluss von der Studienförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz?**

#### **AUF EINEN BLICK**

---

- Zugewanderte machen oft die Erfahrung, dass sie mit ihrem im Ausland erworbenen Hochschulabschluss auf dem deutschen Arbeitsmarkt keine adäquate Position finden können.
- Der Erwerb eines deutschen Hochschulabschlusses ist in vielen Fällen sowohl in individueller als auch in gesellschaftlicher Perspektive eine sinnvolle Lösung.
- Die Studienförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wird den Betroffenen jedoch mit Verweis auf den bereits erworbenen Abschluss in vielen Fällen verweigert.
- Das entspricht dem Gesetzeswortlaut, wonach der Förderanspruch durch den im Ausland berufsqualifizierenden Abschluss erschöpft ist.
- Diese Bestimmung wurde 1992 in das Gesetz eingefügt. Nach Ablauf der 30-jährigen Schutzfrist für Archivgut lässt sich der Weg zu dieser Gesetzesänderung nun nachverfolgen.
- Die Gesetzesänderung wurde von der Ministerialbürokratie über den Bundesrat lanciert. Eine adäquate parlamentarische Behandlung hat nicht stattgefunden. Die Gesetzesbegründung beruht auf Falschbehauptungen.

## ABSTRACT DEUTSCH

Die 1992 im Rahmen der 15. BAföG-Novelle vorgenommene angebliche ‚Klarstellung‘, wonach ein bereits im Ausland erworbener akademischer Grad, auch wenn er nicht für eine berufliche Tätigkeit in Deutschland, sondern nur im Ausland qualifiziert, Studierende vom Bezug von Studienförderung ausschließt, geht auf einen langjährigen Streit zwischen der Ministerialbürokratie und den Verwaltungsgerichten zurück. Die Gesetzesänderung kam weder aus dem parlamentarischen Raum noch war sie ursprünglich von der Bundesregierung beabsichtigt. Sie wurde vielmehr von Teilen der Ministerialbürokratie über den Bundesrat mit fragwürdiger Begründung lanciert. Im parlamentarischen Verfahren wurde diese Regelung durchgewunken, ohne dass sich demokratisch legitimierte Akteur\*innen mit ihren Implikationen auseinandergesetzt hätten. – Dieser Befund sollte es leichter machen, die derzeitige integrations-schädliche Regelung durch eine migrationssensible zu ersetzen.

## ENGLISH ABSTRACT

The alleged ‘clarification’ made in 1992 as part of the 15<sup>th</sup> BAföG amendment, according to which an academic degree already obtained abroad, even if it does not qualify for a professional position in Germany but only abroad, excludes students from receiving student grants, goes back to a long-standing dispute between the ministerial bureaucracy and the administrative courts. The amendment to the law neither came from the parliamentary sphere nor was it originally intended by the federal government. Rather, it was launched by parts of the ministerial bureaucracy via the Bundesrat with questionable justification. In parliamentary procedures, this regulation was waved through without democratically legitimised actors having dealt with its implications. This finding should make it easier to replace the current regulation which is detrimental to integration with a regulation that is sensitive to migration.

# 1 Einleitung

## 1.1. EIN AKTUELLER FALL ...

Valeria (Name geändert) nahm in ihrem Heimatland Kolumbien im Alter von 16 Jahren ein fünfjähriges Studium ‚Bilingualismus mit dem Schwerpunkt Englisch‘ auf und war nach ihrem Abschluss kurze Zeit als Englischlehrerin tätig. In Deutschland musste sie feststellen, dass sie mit ihrem Abschluss weder eine Zulassung zum Masterstudium bekam noch eine adäquate Beschäftigung finden konnte. Deshalb nahm sie zum Wintersemester 2020/21 ein Studium der Sozialwissenschaften auf und beantragte Studienförderung nach dem BAföG. Es dauerte mehr als ein Jahr und bedurfte einer Untätigkeitsklage gegen das zuständige Amt für Ausbildungsförderung, bis sie einen Ablehnungsbescheid erhielt, und weitere sieben Monate bis zur Entscheidung des Gerichts, das ihrer Klage stattgab. Erst kurz vor dem Ende ihres vierten Semesters bekam sie erstmals Geld vom BAföG-Amt.

Aus dem Ablehnungsbescheid des zuständigen Amtes:

Durch den Studienabschluss mit dem Diplom sind die Förderungsmöglichkeiten gem. § 7 Abs. 1 BAföG ausgeschöpft. Gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 BAföG gilt das auch dann, wenn der Ausbildungsabschluss im Ausland erworben wurde und damit zur Berufsausübung befähigt [...]. Das Grundziel des BAföG, die Schaffung der Voraussetzungen zur Ausübung eines Berufs, hat [Valeria] durch ihre bisherige Ausbildung erreicht.

Weitere Argumente des Amtes im Laufe der gerichtlichen Auseinandersetzung:

- Valeria sei zum Zeitpunkt der Aufnahme ihres Studiums in Kolumbien nicht durch objektive Gründe gehindert gewesen, sich für ein Studium in Deutschland zu entscheiden.
- Sie sei nicht gezwungen gewesen, Kolumbien zu verlassen.
- Sie könne an einer Grundschule als Vertretungslehrerin für Englisch arbeiten.
- Eine Förderung würde auf eine Besserstellung gegenüber Inländer\*innen hinauslaufen, denen kein zweites Bachelorstudium gefördert wird.

Das Verwaltungsgericht (VG) Gelsenkirchen folgte der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seit 1981 und bejahte Valerias Förderungsanspruch. Um seine Entscheidung zu begründen, benötigte das Gericht sechs Seiten ([VG Gelsenkirchen, Urteil v. 26.07.2022, Az. 15 K 3221/21](#)).

## 1.2. ... UND SEINE RECHTLICHEN HINTERGRÜNDE

Schon vor 1992 war die Förderverwaltung gehalten und bestrebt, Zugewanderte mit einem außerhalb der Bundesrepublik Deutschland erworbenen Abschluss von der Förderung auszuschließen (siehe unten, 3.2). Die Gerichte dagegen haben den Satz 1 der Vorschrift, wonach Ausbildungsförderung „bis zu einem [...] berufsqualifizierenden Abschluss“ geleistet wird, auch schon vor 1992 überwiegend so interpretiert, dass damit ein **im Inland** berufsqualifizierender Abschluss gemeint sei. Zu prüfen war folglich damals in den entsprechenden Fällen, ob der aus dem Ausland mitgebrachte Abschluss diesem Kriterium gerecht wurde.

Seit der Einfügung des im obigen Zitat angeführten Satzes 2 in § 7 Abs. 1 BAföG im Jahre 1992 ist die Rechtslage komplexer geworden. Das Bundesverwaltungsgericht hat 1996 (Urteil vom 31.10.1996 – Az 5 C 21/95) die Gesetzesänderung von 1992 teilweise neutralisiert, indem es – anknüpfend an die Gesetzesbegründung (siehe unten, 2.2) – die Anwendbarkeit des eingefügten Satzes 2 auf solche Fälle eingeschränkt hat, in denen die Betroffenen bei Aufnahme ihres Studiums im Ausland eine ‚offene Wahlmöglichkeit‘ für ein Studium im Inland hatten.<sup>1</sup> Deshalb mussten im Fall ‚Valeria‘ zusätzlich die Fragen erörtert werden,

- ob sie von vornherein zum Studium nach Deutschland hätte kommen können,
- ob sie in Kolumbien hätte bleiben können oder
- ob sie dorthin zurückkehren könne.

Abgesehen von der Widersprüchlichkeit der Perspektive – lieber noch früher nach Deutschland kommen oder besser zurückkehren? – ist die erste Frage aus Sicht der Betroffenen, die bei Aufnahme ihres Studiums in irgendeinem Land der Welt keinen Gedanken an Deutschland verschwendet haben, völlig unangemessen. Die beiden anderen Fragen sind für anerkannte Asylbewerber\*innen (wozu ‚Valeria‘ nicht gehört) bedrohlich und potenziell traumatisierend: Sie sollen ihre Flucht und ihren Aufenthalt in Deutschland gegenüber dem BAföG-Amt noch einmal rechtfertigen, obwohl es hier um Sachverhalte geht, für deren Beurteilung die Ämter für Ausbildungsförderung nicht zuständig sind, weil diese Fragen im Asylverfahren und bei der Verlängerung von Aufenthaltstiteln entschieden werden. Das alles ist logisch kaum nachvollziehbar und für Betroffene unverständlich. Auch Beratungsstellen an den Hochschulen und ehrenamtliche Berater\*innen sind überfordert.

Unverständnis der Rechtslage dürfte aber auch bei den Ämtern für Ausbildungsförderung weit verbreitet sein. Die in vergleichbaren Fällen immer wieder festzustellende Verzögerung von Entscheidungen der Ämter dürfte darauf zurückzuführen sein, dass inhaltlich überforderte Sachbearbeiter\*innen Entscheidungen auf die lange Bank schieben oder weiterreichen müssen an Spezialist\*innen, bei denen sich die Fälle dann stauen. Auch das Anfordern immer neuer Dokumente, deren Relevanz für die zu treffende Entscheidung oft zweifelhaft ist, dürfte Teil der Verzögerungstaktik sein. Immer wieder müssen Betroffene mit Unterstützung von ehrenamtlich Beratenden oder Anwält\*innen durch Antrag auf vorläufige Leistungen (§ 51 Abs. 2 BAföG) oder Untätigkeitsklage (§ 75 Verwaltungsgerichtsordnung) einen Ablehnungsbescheid überhaupt erst einmal provozieren, um den Zugang zum weiteren Verfahren (Widerspruch, Klage) zu eröffnen. Bei akuter finanzieller Notlage bedarf

---

<sup>1</sup> Vgl. ausführlicher Fußnote 11, S. 11. Zu weiteren, später hinzugekommenen Komplizierungen siehe Fußnote 42 auf S. 36.

es eines Antrags auf Eilentscheid (§ 123 VwGO), um drohenden Wohnungsverlust abzuwenden oder die Betroffenen von dem Druck zu befreien, sich zu exmatrikulieren um Bürgergeld beantragen zu können.<sup>2</sup>

Konfrontiert mit dem Fall ‚Valeria‘ würde heutzutage wohl kein\*e Politiker\*in des demokratischen Parteienspektrums sagen: Die Ablehnungsentscheidung des Amtes finde ich richtig; ich bedaure, dass das Verwaltungsgericht anders entschieden hat; ich finde, Valeria sollte nicht auf Kosten der deutschen Steuerzahler\*innen studieren; warum bleibt sie nicht in Kolumbien, wo sie mit ihrem Abschluss arbeiten könnte?

Chancengerechtigkeit, Nichtdiskriminierung aufgrund der Herkunft, Ausschöpfung aller mobilisierbaren Bildungspotenziale, Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland, Integration von Zugewanderten durch bestmögliche Förderung und eine bürgernahe Verwaltung, die Anträge nicht monatelang unbearbeitet liegen lässt – alle diese Ziele und Werte können als offizieller politischer Konsens unterstellt werden. Und dennoch geht eine BAföG-Novellierung nach der anderen ins Land, ohne dass das BAföG migrationssensibel und offen für grenzüberschreitende Bildungsverläufe umgestaltet würde. Während die Fachkräfteeinwanderung im Jahre 2023 zum wiederholten Male gesetzgeberisch erleichtert wurde, wird Menschen, die schon hier sind und die in ihrem Herkunftsland schon angehende Fachkräfte waren, die Förderung verweigert, die sie benötigen würden, um in Deutschland wieder Fachkräfte zu werden.

Die Anzahl der Betroffenen ist unbekannt.<sup>3</sup> Öffentlich bekannt werden nur die Fälle, die von Gerichten entschieden wurden, und auch das meistens nur, wenn die Gerichte ihre Entscheidungen veröffentlichen. Es ist folglich von einer hohen Dunkelziffer auszugehen, weil die Betroffenen das Amtsdeutsch in Ablehnungsbescheid und Rechtsbehelfsbelehrung nicht verstehen, ohne Beratung keinen wirksamen Widerspruch formulieren können und über die Möglichkeit der Prozesskostenhilfe, die sie vor Anwaltskosten bewahrt, nicht informiert sind. Die Betroffenen haben keine Lobby, sind größtenteils nicht wahlberechtigt, und wie ihr Problem gesetzgeberisch gelöst werden könnte, ist nicht unmittelbar offensichtlich. Das erklärt die auffällige Zurückhaltung von Parlamentarier\*innen in Bund und Ländern, sich auf das Thema überhaupt einzulassen. Schon bei der Einführung der derzeitigen Gesetzeslage im Jahre 1992 vollzogen die parlamentarischen Gremien ohne Diskussion und wahrscheinlich auch ohne Verständnis der Implikationen und Konsequenzen nach, was von der Ministerialbürokratie nachträglich in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt wurde – so das zentrale Ergebnis der vorliegenden Untersuchung (siehe unten, 2.3.).

### 1.3. FRAGESTELLUNGEN UND AUFBAU

Die vorliegende Untersuchung ist keine juristische, obwohl ihr Gegenstand die Schaffung, Praktizierung, Umgestaltung, Interpretation und Deformation von Recht ist. Es geht nicht um begriffliche Subsumtionen und logische Deduktionen, sondern um die historische Genese

---

<sup>2</sup> Laut § 7 Abs. 5 SGB II haben „Auszubildende, deren Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes dem Grunde nach förderungsfähig ist, [...] keinen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.“ Wer vor Aufnahme des Studiums auf Bürgergeld angewiesen war, ist folglich von der Immatrikulation bis zur Bewilligung und Auszahlung von BAföG-Leistungen mittellos.

<sup>3</sup> Es gibt BAföG-Förderungsstatistiken, aber keine Statistiken über abgelehnte Bewerber\*innen und die Ablehnungsgründe. Erst recht kann es keine Statistiken über zugewanderte Akademiker\*innen geben, die sich durch die Unklarheit ihrer Förderungsmöglichkeit von der Antragstellung oder überhaupt von der Aufnahme eines Studiums abhalten lassen.

einer rechtlich unübersichtlichen Situation – und um die Frage nach den Akteur\*innen und ihren Motiven, die allerdings auf Grundlage der hinterlassenen Akten einer politischen Bürokratie nur punktuell zu beantworten ist.

Wie schon beim Einstieg mit einem aktuellen Fall deutlich geworden ist, gehen wir zunächst nicht chronologisch vor, weil sich Fragestellungen an das Archivmaterial nur rückblickend entwickeln lassen. In Kapitel 2 wird die Gesetzgebung von 1992 zum Ausschluss von Zugewanderten mit ausländischem Abschluss dargestellt. Ein wesentlicher Bestandteil der Gesetzesbegründung war der Verweis auf das „Ergebnis einer 1985 vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft eingesetzten Arbeitsgruppe“ ([Bundesrats-Drucksache 19/1/92 v. 4.2.1992](#)). Kapitel 3 ist deshalb der Entstehung und dem Ergebnis dieser Arbeitsgruppe gewidmet. Dabei wird deutlich, dass die Rechtsauffassungen von Ministerialbürokratie und Verwaltungsgerichten sich bereits seit 1984 auseinanderentwickelt haben und dass der derzeitige Zustand, dass Zugewanderte mit Abschluss zwar vor Gericht, aber nicht beim BAföG-Amt Förderung bekommen, bereits seit 40 Jahren besteht. In Kapitel 4 geht es darum, wie das Ergebnis dieser Arbeitsgruppe schrittweise uminterpretiert wurde, bis es nach der ungewöhnlich langen Zeit von sieben Jahren als Begründung einer Gesetzesänderung herangezogen werden konnte. Außerdem wird in Grundzügen der verschlungene Weg nachgezeichnet, der schließlich zur Gesetzesänderung führte. Dabei wirkten die Öffnung der DDR-Grenzen und die Befürchtung, dass die Studienförderung nach dem BAföG von DDR-Übersiedler\*innen und Grenzpendler\*innen überschwemmt werden könnte, als Katalysator in dem Sinne, dass die restriktive Haltung der Ministerialbürokratie sich verhärtete (4.2.). Kapitel 5 fasst die Befunde zusammen und argumentiert, dass die formale Gleichbehandlung von unvergleichbaren Bildungsverläufen zur Benachteiligung von Bildungsausländer\*innen führt.

## 1.4. QUELLEN

Die vorliegende Untersuchung basiert im Kern auf dem Studium der vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) hinterlassenen Akten, die im Bundesarchiv in Koblenz archiviert sind und mit Beginn des Jahres 2023, nach Ablauf der Schutzfrist von 30 Jahren, bis einschließlich zum Jahr 1992 zugänglich wurden. Im Jahre 1992 wurde der Ausschluss von der Studienförderung aufgrund eines im Ausland bereits erworbenen Abschlusses explizit im BAföG formuliert (Kapitel 2), und dieses Ereignis bildet den Angelpunkt der Untersuchung. Ergänzend herangezogen werden Protokolle des Bundesrats-Ausschusses für Kulturfragen, die von der Bibliothek des Bundesrates elektronisch zugänglich gemacht wurden, sowie die auf dem Parlamentsserver elektronisch bereitgestellten Gesetzgebungsmaterialien des Bundestages und Bundesrates. Vom Parlamentsarchiv wurden auf Antrag Protokolle des Bundestags-Bildungsausschusses elektronisch zur Verfügung gestellt.

Die Untersuchung baut auf einer mehrjährigen Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung zum BAföG-Anspruch von zugewanderten Studierenden mit vorherigem Auslandsstudium auf.<sup>4</sup> Diese Aufarbeitung erfolgte im Kontext der ehrenamtlichen Begleitung und Unterstützung von Betroffenen im Rahmen des vom Verfasser mitgegründeten Vereins für die Integration von hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderern (INTEZ) e. V.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Klammer et al. 2020; Knuth 2020a, 2020b, 2021.

<sup>5</sup> <https://intez.de/>

Die einschlägige Kommentarliteratur (Rothe et al. 2003; Ramsauer et al. 2020) gibt leider keinerlei Auskunft über die Hintergründe der Gesetzesänderung und wird daher im Weiteren nicht berücksichtigt.

## 1.5. TECHNISCHE HINWEISE

Ausgehend von der Annahme, dass Leser\*innen nicht wirklich damit gedient ist, für jedes in den Archivalien aufgefundene Schriftstück einen bibliografischen Nachweis zu konstruieren, der dann im Literaturverzeichnis aufgelistet werden könnte, wurde ein anderes Verfahren gewählt: Jedes Dokument wird mit der vom Bundesarchiv für den jeweiligen Archivband verwendeten Archivsignatur zitiert, wobei im Falle mehrerer Dokumente aus demselben Band eine Ergänzung der Signatur mit a, b, c erfolgt. Die Dokumente werden im Fließtext nach Art, Herkunft und Datum bezeichnet, und soweit das jeweilige Dokument im Archiv fotografiert wurde, ist die Zitation mit einem Link unterlegt, der aus der elektronischen Version dieser Studie bei Vorhandensein einer Internetverbindung zum Abbild des Originaldokuments (oder eines im jeweiligen Kontext relevanten Auszugs desselben) führt. Diese Dokumente befinden sich in der privaten Cloud des Autors. Dieses Vorgehen ist Ausdruck seines Optimismus, dass noch zu seinen Lebzeiten eine gesetzgeberische Lösung für das darzustellende Problem gefunden wird, die die weitere Beschäftigung mit den historischen Dokumenten überflüssig machen wird.

Dokumente, die auf öffentlichen Servern – vor allem dem Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien des Deutschen Bundestags sowie der Urteilsdatenbank des Bundesverwaltungsgerichts – verfügbar sind, werden in gleicher Weise behandelt und sind auf diese öffentlichen elektronischen Quellen verlinkt.

Bei Zitaten wurden durchgängig die Original-Schreibweise und Zeichensetzung nach den Regeln vor der Rechtschreibreform beibehalten. Dieses betrifft fast ausschließlich die Verwendung des Buchstabens ‚ß‘ am Wortende sowie die Klein- und Großschreibung, da die meisten von der Reform betroffenen Wörter im Amtsdeutsch der Bürokratien nicht vorkommen.

## 2 Das 15. BAföG-Änderungsgesetz (1992)

### 2.1. DIE GESETZESÄNDERUNG

Durch das 15. BAföGÄndG, das am 1.7.1992 in Kraft trat, wurde in § 7 Abs. 1 des Gesetzes ein neuer Satz 2 eingefügt:

Berufsqualifizierend ist ein Ausbildungsabschluß auch dann, wenn er im Ausland erworben wurde und dort zur Berufsausübung befähigt.<sup>6</sup>

Im Zusammenhang mit Satz 1 dieses Absatzes

Ausbildungsförderung wird für die weiterführende allgemeinbildende und zumindest für drei Schul- oder Studienjahre berufsbildender Ausbildung im Sinne der §§ 2 und 3 bis zu einem daran anschließenden berufsqualifizierenden Abschluss geleistet

bedeutet das:

**Wer bereits einen (ausländischen) Abschluss hat, bekommt kein BAföG, weil das Förderungsziel dieses Gesetzes, der berufsqualifizierende Abschluss, als bereits erreicht gilt.**

Im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung für das 15. Änderungsgesetz ([Bundesratsdrucksache 19/92 v. 9.1.92](#)), ([Bundestagsdrucksache 12/2108 v. 17.2.1992](#)) war diese Formulierung nicht enthalten.<sup>7</sup> Sie stammt aus der Stellungnahme des Bundesrates, beschlossen in dessen [639. Sitzung am 14.2.1992](#), wenn auch in etwas anderer Formulierung als der letztlich vom Bundestag verabschiedeten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung war wiederum der seinerzeitigen Verwaltungsvorschrift (siehe unten, 4.3.) zum BAföG sehr ähnlich. Die Bundesregierung stimmte in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates v. 19.2.1992 ([Bundestagsdrucksache 12/2118](#)) dessen Vorschlag in diesem Punkt zu, empfahl jedoch die dann verabschiedete Formulierung, ohne die Umformulierung zu begründen.

---

<sup>6</sup> Ebenfalls neu eingefügt wurde der Satz 3, der den Anwendungsbereich der Vorschrift auf Bildungsausländer\*innen einschränkt: „Satz 2 ist nicht anzuwenden, wenn der Auszubildende eine im Inland begonnene Ausbildung fortsetzt, nachdem er im Zusammenhang mit einer nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 dem Grunde nach förderungsfähigen Ausbildung einen berufsqualifizierenden Abschluß erworben hat.“ Dadurch sollte vermieden werden, dass Auslandssemester von inländischen Studierenden, bei denen im Rahmen des ausländischen Studiengangs quasi automatisch ein ausländischer Abschluss erworben wird, nach der Rückkehr nach Deutschland zum Ausschluss von der weiteren Förderung führen.

<sup>7</sup> Auch auf dem gesamten Entstehungsweg über Referentenentwürfe und Kabinettsvorlage finden sich keine Überlegungen oder Entwürfe für Änderungen im Bereich von § 7 Abs. 1 BAföG.

**Tabelle 1: Vergleich der Formulierungen zu § 7 Abs. 1 Satz 2**

BAföG-Verwaltungsvorschrift Tz 7.1.7 i.d.F. v. 21.12.1990	Gesetzentwurf des Bundesrates	Gesetzentwurf der Bundesregierung
Eine außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes <sup>8</sup> durchgeführte Ausbildung ist auch dann berufsqualifizierend abgeschlossen, wenn sie nur dort zur Ausübung eines Berufes berechtigt.	Berufsqualifizierend abgeschlossen ist eine Ausbildung auch dann, wenn sie nur in dem Land, in dem sie abgeschlossen wurde, zur Berufsausübung befähigt. <sup>9</sup>	Berufsqualifizierend ist ein Ausbildungsabschluß auch dann, wenn er im Ausland erworben wurde und dort zur Berufsausübung befähigt.

Der Verzicht auf das Wörtchen „nur“ („nur dort“, „nur in dem Land, in dem sie abgeschlossen wurde“) lässt in der Version der Bundesregierung, die dann Gesetz wurde, die Widersinnigkeit der Regelung nicht so offensichtlich ins Auge springen:

**Das auf die Berufsqualifizierung in Deutschland bezogene Ziel<sup>10</sup> des BAföG, ausbildungswilligen und -fähigen Menschen eine gründliche qualifizierende Ausbildung zu ermöglichen, wenn sie nicht über die dafür erforderlichen finanziellen Mittel verfügen, gilt bei Zugewanderten mit im Ausland erworbenem Abschluss auch dann als erfüllt, wenn sie gerade nicht über eine Ausbildung verfügen, die in Deutschland berufsqualifizierend ist.**

## 2.2. DIE GESETZESBEGRÜNDUNG

Die Begründung für die Gesetzesänderung wurde von der Bundesregierung aus der Stellungnahme des Bundesrates übernommen, der diese wiederum übernommen hatte aus der Sitzung seines [Kulturausschusses vom 27.1.1992 \(Bundesrats-Drucksache 19/1/92 v. 4.2.1992\)](#). Sie lautet:

Die mit der Änderung beabsichtigte gesetzliche Klarstellung wird für erforderlich angesehen, um der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu begegnen, wonach im Ausland erworbene Abschlüsse bei einer Entscheidung nach § 7 BAföG nur dann berücksichtigt werden dürfen, wenn der erworbene Abschluß einem entsprechenden inländischen Abschluß gleichwertig ist und die Aufnahme einer entsprechenden Berufstätigkeit im Bundesgebiet ermöglicht. Diese Rechtsprechung führt dazu, daß Auszubildende, die sich zunächst für eine im Ausland angebotene Ausbildung entschieden haben, unter Berufung auf eine fehlende oder nicht gleichwertige Anerkennung im Inland bzw. eine fehlende Verwertbarkeit der Berufsqualifikation die Förderung einer weiteren Ausbildung verlangen können, ohne an die einschränkenden Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 BAföG gebunden zu sein. [...] Mit der vorgeschlagenen Änderung soll in

<sup>8</sup> Die Formulierung „außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes“ wurde bis zur Wiedervereinigung benutzt, um die DDR nicht ‚Ausland‘ zu nennen. Für diese Umständlichkeit gab es 1992 keinen Grund mehr.

<sup>9</sup> Die Ersetzung von „berechtigt“ durch „befähigt“ sollte wohl dem Umstand Rechnung tragen, dass es bei nicht reglementierten Berufen, d. h. bei der Mehrzahl der Hochschulabschlüsse, keine rechtlichen Schranken der Berufsausübung gibt.

<sup>10</sup> Diese Umschreibung des Ziels orientiert sich an der Gesetzesbegründung bei der Einführung des BAföG im Jahre 1971 ([Bundestagsdrucksache VI/1975](#)). Damals allerdings lag die Betonung auf ‚jungen‘ Menschen, was nach der 2022 vorgenommenen Anhebung der Altersgrenze auf 45 Jahre heute keine zeitgemäße Charakterisierung mehr ist.

diesen Fällen eine Ungleichbehandlung zu vergleichbaren Inlandsfällen vermieden werden.

Die vorgeschlagene Änderung geht auf das Ergebnis der Beratungen einer vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft im Jahr 1985 eingesetzten Arbeitsgruppe zurück, nachdem erkennbar geworden ist, daß eine Änderung der Rechtsprechung nicht zu erreichen sein wird und die Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG nicht zu dem gewünschten Ziel geführt hat. Die Klarstellung im Gesetz entspricht der bisherigen Verwaltungspraxis.

Für die weitere Untersuchung sind folgende Punkte der Gesetzesbegründung festzuhalten:

1. Die Gesetzesänderung steht im Kontext einer bereits vor 1992 andauernden Auseinandersetzung zwischen Ministerialbürokratie und Förderverwaltung einerseits sowie den Verwaltungsgerichten andererseits („**der Rechtsprechung [...] begegnen**“). Die Nachverfolgung dieser Auseinandersetzung wird die vielen Facetten deutlich machen, um die es bei der Definition eines ‚berufsqualifizierenden Abschlusses‘ im förderungsrechtlichen Sinne geht.
2. Wenn „Auszubildende, die sich zunächst für eine im Ausland angebotene Ausbildung entschieden haben“<sup>11</sup>, die sich in Deutschland als nicht verwertbar erweist, Förderung für ein erneutes Studium erhalten würden, dann käme es nach Ansicht der Autoren der Begründung zu einer „**Ungleichbehandlung zu vergleichbaren Inlandsfällen**“. Wie sich zeigen wird, finden sich jedoch kaum eindeutige Aussagen, an welche Inlandsfälle hier gedacht wurde.<sup>12</sup>
3. Angeblich wurde 1985 vom BMBW eine **Arbeitsgruppe** eingesetzt, auf deren Ergebnis der Vorschlag zur Gesetzesänderung ‚zurückgehe‘ – womit nicht eindeutig behauptet wird, dass die Arbeitsgruppe diese Änderung empfohlen habe. Eine Gesetzesänderung auf das zum Beratungszeitpunkt sieben Jahre alte Ergebnis einer Arbeitsgruppe zurückzuführen, das nirgendwo veröffentlicht ist und den Parlamentariern nicht vorliegt, dürfte einigermaßen ungewöhnlich sein. – Das Ergebnis der Arbeitsgruppe ist in 3.2 (S. 19) nachzulesen.

Die Nachverfolgung und Überprüfung dieser drei Punkte bildet den roten Faden der folgenden Aufarbeitung.

## 2.3. DIE PARLAMENTARISCHE BEHANDLUNG

In den Plenarprotokollen des Bundestages (21.2.1992, [BT-Plenarprotokoll 12/80](#) und 7.5.1992, [BT-Plenarprotokoll 12/91](#)) sowie in der Beschlussempfehlung des [Bundstagsausschusses für Bildung und Wissenschaft v. 4.5.1992 \(Drucksache 12/2518\)](#)

<sup>11</sup> Diese Formulierung, die eine ‚Entscheidung‘ für die Ausbildung im Ausland unterstellt, verschleiert den Migrationsbezug der Regelung. Sie bildete 1996 den Anknüpfungspunkt für das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), die Anwendbarkeit der Regelung auf diejenigen Fälle zu beschränken, bei denen eine „offene Wahlmöglichkeit“ für ein Studium in Deutschland bestanden hatte (BVerwG, Urteil vom 31.10.1996 – 5 C 21/95 – nicht öffentlich verfügbar). Bei diesem ersten Fall ging es um Vertriebene; in weiteren Entscheidungen wurde das Fehlen einer Wahlmöglichkeit für immer weitere Fallgruppen festgestellt, bis schließlich im [Urteil vom 8.8.2019 \(Az 5 C 6/18\)](#) die Wahlmöglichkeit für alle verneint wurde, die bei Studienbeginn kein förderungsrechtlich beachtliches Aufenthaltsrecht im Sinne von § 8 BAföG besitzen. Für eine Ausbildung im Ausland „entscheiden“ sich folglich nur diejenigen, die – bei Vorliegen aller anderen Voraussetzungen – mit Förderung in Deutschland hätten studieren können. Damit ist die Gesetzesänderung von 1992 praktisch neutralisiert – aber nur für diejenigen Bildungsausländer\*innen, die den Weg zum Gericht finden. – Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb im Fall ‚Valeria‘ (S. 3) vom BAföG-Amt behauptet wurde, sie hätte von vornherein zum Studium nach Deutschland kommen können – was das Gericht verneinte. Als Gegenstand der Prüfung und rechtlichen Auseinandersetzung ist die „offene Wahlmöglichkeit“ also bis heute relevant.

<sup>12</sup> Diskutiert wurden Fälle von Lehramtskandidat\*innen, die von einem Bundesland ins andere zogen und feststellen mussten, dass ihre Abschlüsse nicht anerkannt wurden. Das in diesem Fall notwendige Ergänzungsstudium wurde nicht gefördert. Zu denken ist auch an Absolvent\*innen von ‚Orchideenfächern‘, deren Abschlüsse sich als nicht arbeitsmarktgängig erweisen, denen aber die Förderung eines Zweitstudiums versagt wird.

findet sich kein Hinweis darauf, dass die Parlamentarier sich an irgendeiner Stelle des Verfahrens mit der neu ins Gesetz einzufügenden Bestimmung und ihrer Begründung auseinandergesetzt hätten. Der von der seinerzeit in der Opposition befindlichen SPD-Fraktion eingebrachte Änderungsantrag vom 6.5.1992 ([Drucksache 12/2554](#)), vom Bundestag in der zweiten Lesung des Gesetzes am 7.5.1992 abgelehnt, wandte sich nicht gegen die Änderung zu § 7 Abs. 1 BAföG, sondern hatte vielmehr die Formulierung des Bundesrates und die wesentlichen Punkte der Begründung<sup>13</sup> aufgenommen. Der Bundesrat, von dem die Änderung ausging, hatte lediglich die Empfehlungen seines Kulturausschusses übernommen (s. o.). Wie das Thema in den Kulturausschuss des Bundesrates kam, ist eine der Untersuchungsfragen dieses Berichts und wird weiter unten behandelt (4.5.).

## 2.4. ZWISCHENFAZIT

Im Zentrum der 15. BAföG-Novelle stand die Erhöhung der Bedarfssätze. Außerdem gab es Änderungen beim Auslandsstudium; u. a. erhielten Angehörige der dänischen Minderheit in Deutschland die Möglichkeit zur Förderung eines Studiums in Dänemark,<sup>14</sup> und im Inland förderungsberechtigte Ausländer\*innen wurden unter bestimmten Voraussetzungen in die Auslandsförderung einbezogen. Diese weiteren Schritte zur Internationalisierung der Studienförderung wurden in den Plenardebatten breit gewürdigt. Dass gleichzeitig beim umgekehrten Weg, d. h. für Zugewanderte mit ausländischem Abschluss, Beschränkungen eingeführt wurden, hat im parlamentarischen Verfahren entweder niemand bemerkt, oder es hat niemanden gestört. Wer sich überhaupt damit beschäftigt hat, wurde beruhigt durch die Versicherung in der Gesetzesbegründung, dass es sich nur um eine gesetzliche Klarstellung handele, die der bisherigen Verwaltungspraxis entspreche – es ändere sich also gar nichts.

Dass diese bisherige Verwaltungspraxis hoch umstritten war, scheint in der Gesetzesbegründung in der Formulierung auf, man müsse der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ‚begegnen‘. Ein Gesetz damit zu begründen, dass man ein oberstes Gericht in seine Schranken weisen wolle, erscheint zumindest ungewöhnlich und hätte Fragen nach den Hintergründen auslösen müssen – ebenso wie der Verweis auf ein sieben Jahre altes Arbeitsergebnis, das nicht vorgelegt wurde.

---

<sup>13</sup> Es fehlt der Teil der Begründung, in dem auf die vom Ministerium eingesetzte Arbeitsgruppe verwiesen wird.

<sup>14</sup> Für diese Gruppe wäre es durchaus angemessen, die Förderung eines Zweitstudiums in Deutschland auch dann nicht zu fördern, wenn sich der dänische Abschluss als in Deutschland unverwertbar erweisen sollte; denn das wären ja Fälle, bei denen sich Inländer\*innen für eine Auslandsausbildung entscheiden. In den Archivalien findet sich jedoch keinerlei Hinweis darauf, dass diese beiden Aspekte der Novellierung in Verbindung miteinander gebracht worden wären.

### 3 Die Arbeitsgruppe *Berufsqualifizierender Abschluss im Sinne des BAföG*

#### 3.1. DAS KOORDINATIONSGREMIUM DER MINISTERIALBÜROKRATIEN VON BUND UND LÄNDERN

Wie sich bei den Recherchen im Bundesarchiv herausstellte, handelte es sich bei der gesuchten Arbeitsgruppe um eine Untergruppe des Gremiums der **Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung (OBLBAfö)**, die diese aus eigener Entscheidung gebildet hat.

Für die Ausführung des BAföG sind die Länder zuständig (§ 39 Abs. 1); sie bestimmen die Organisation der Förderverwaltung in ihrem jeweiligen Gebiet (§ 40) und können Landesämter für Ausbildungsförderung errichten (§ 40a).

Als Gremium der **OBLBAfö** treffen sich regelmäßig Vertreter\*innen des zuständigen Bundesministeriums (im Untersuchungszeitraum BMBW), der für den Hochschulbereich zuständigen Länderministerien sowie – soweit vorhanden – der Landesämter für Ausbildungsförderung. Im Untersuchungszeitraum fanden solche Treffen drei- bis viermal jährlich an wechselnden Orten statt, wobei die Treffen meistens zweitägig, seltener eintägig oder dreitägig waren. Es handelte sich also um eine sehr intensive Kooperation, in die die Beteiligten viel Zeit investierten. Die Koordination der Arbeit dieses Gremiums erfolgt durch das zuständige Bundesministerium. **Das Gremium OBLBAfö existiert bis heute.**

Die Zuständigkeit für das BAföG wurde im BMBW ab 1982 aufgeteilt zwischen zwei Referaten, von denen das eine für „Gesetzgebung und Grundsatzfragen der Ausbildungsförderung“, das andere für „individuelle Förderung, Vollzug des BAföG“ und damit auch für die Geschäftsführung des Gremiums **OBLBAfö** zuständig war ([B 138\\_GVpl\\_1990\\_06](#), IIA4/IIA5 im Vergleich zu vorher [B 138\\_Org\\_1982\\_05](#)). Auch Auslegungsrundschreiben,<sup>15</sup> Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen sowie die Förderung von Ausländer\*innen lagen zumindest ab 1990 (ältere Geschäftsverteilungspläne liegen nicht vor) in der

<sup>15</sup> Im Sprachgebrauch der Akteur\*innen der **OBLBAfö** werden diese Auslegungsrundschreiben häufig als ‚Erlass‘ bezeichnet; tatsächlich haben sie keine unmittelbare Rechtswirkung, üben aber erheblichen Einfluss auf die Entscheidungspraxis der Förderverwaltung aus. Der Stellenwert dieser Rundschreiben ist ausführlich dargelegt in einem Schreiben des BMBW an das Oberverwaltungsgericht für Nordrhein-Westfalen vom 23.1.1980, in dem die erbetene Aufnahme des Gerichts in den Verteiler mit Hinweis auf den internen und vertraulichen Charakter der Rundschreiben abgelehnt wird ([B 138-67206](#)).

Zuständigkeit dieses Vollzugsreferates, dessen numerische Bezeichnung in Abhängigkeit von der Gesamtzahl der Referate in der Unterabteilung II A mehrfach wechselte.

Ab 1985 hatte das für Gesetzgebung und Grundsatzfragen zuständige Referat die Bezeichnung ‚II A 4‘, während für individuelle Förderung und Vollzug ‚II A 5‘ zuständig war ([B 138 Org 1985](#)). Die Leitung des Referats II A 5 wurde 1986 von RegDir Scherer übernommen, der für den Rest des im Bundesarchiv einsehbaren Zeitraums bis 1992 in dieser Funktion verblieb und zwischen 1990 und 1991 zum Ministerialrat befördert wurde ([B 138 Org 1990 06](#) und [B 138 Org 1991 03](#)). Abgesehen vom Jahr 1985, als sein Aufstieg zum Referatsleiter zunächst über die kommissarische Leitung des Referats ‚Begabtenförderung‘ führte, hat er die Verwaltungspraxis und Auslegung des BAföG im gesamten Untersuchungszeitraum entscheidend mitgeprägt.

## 3.2. DIE ARBEITSGRUPPE

### VORGESCHICHTE 1976–1984

Der im Zentrum der vorliegenden Untersuchung stehende § 7 Abs. 1 BAföG lautete in der 1971 vom Bundestag beschlossenen Urfassung:

Ausbildungsförderung wird für eine erste Ausbildung, die nach diesem Gesetz gefördert werden kann, bis zu deren berufsqualifizierendem Abschluss geleistet ([Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 87/1971 v. 31. August 1971](#)).

Ende 1975 schuf das Haushaltsstrukturgesetz erstmals einen Anlass, sich damit auseinanderzusetzen, wie diese Vorschrift auszulegen sei, wenn Antragstellende bereits einen berufsqualifizierenden Abschluss im Ausland erworben haben. Denn bis dahin konnte das Ergänzungs- oder Abschlussstudium von Aussiedler\*innen – der seinerzeit wichtigsten Gruppe von Zuwandernden – im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) gefördert werden. Mit dem Haushaltsstrukturgesetz wurde diese Möglichkeit abgeschafft. Deshalb bat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung das BMBW, dafür zu sorgen, dass diese Neuregelung nicht zu Verschlechterungen für die Aussiedler\*innen führen würde ([B 138-76947a](#)). Die Zuständigkeit für die akademische Aussiedlerförderung wurde also vom AFG ins BAföG verschoben.

Das BMBW reagierte darauf in Auslegungs Rundschreiben vom 10.2.1976 und 6.5.1976 zunächst mit großer Offenheit: Aussiedler\*innen mit einem im Herkunftsland berufsqualifizierenden, in der Bundesrepublik jedoch nicht anerkannten Abschluss konnten nach § 7 Abs. 1 BAföG gefördert werden, wenn sie sich vergeblich um Anerkennung bemüht hatten und wenn sie gehindert waren, zur Berufsausübung in ihr Herkunftsland zurückzukehren ([B 138-83494](#) und [B 138-76947b](#)).<sup>16</sup> Das zweite Dokument trägt die Überschrift „Besondere Förderungsprobleme der Aussiedler aus Polen“ und erwies sich wegen dieser regionalen Einschränkung später als erweiterungsbedürftig.

Bei den Unterlagen zur Sitzung der *OBLBAfö* am 3./4.2.1983 befindet sich ein Exemplar des Rundschreibens vom 6.5.1976 mit handschriftlichen Ergänzungen und Korrekturen ([B 138-76163](#)), aus denen hervorgeht, dass zunächst nur eine Ausweitung auf „Besondere

<sup>16</sup> Die Frage nach der Möglichkeit oder Zumutbarkeit der Rückkehr ist bis heute ein Prüfkriterium bei gerichtlichen Entscheidungen über einen Förderungsanspruch nach § 7 Abs. 1 BAföG trotz Vorliegen eines ausländischen Abschlusses – siehe oben S. 3, Fall ‚Valeria‘.

Förderungsprobleme deutscher Zuwanderer“ verfolgt wurde; es sollte bei einer Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG bleiben, wenn der ausländische Abschluss in der Bundesrepublik nicht anerkannt wurde. Einen ähnlichen Vorschlag hatte das zuständige baden-württembergische Ministerium mit Schreiben vom 1.2.1983 gemacht ([B 138-76166-b](#)).

Am 25.10.1983 stand das Thema erneut auf der Tagesordnung der OBLBAfö, wobei als zu behandelnde Fallgruppen „Deutsche[.] i. S. d. Grundgesetzes (Sonderfall Übersiedlung aus der DDR), Asylberechtigte[.] und Zuwanderer[.], Ausländer[.]“ benannt wurden ([B 138-76166-a](#)).

Die Diskussion zu diesem Tagesordnungspunkt ist im Protokoll nicht inhaltlich wiedergegeben, sondern hat sich laut Anschreiben des BMBW vom 27.1.1984 niedergeschlagen in einem Entwurf für ein neues Rundschreiben:

Besondere Förderungsprobleme deutscher Aussiedler und Zuwanderer, heimatloser und asylberechtigter Ausländer sowie anderer Ausländer und deutscher Geförderter nach §§ 5 und 6 BAföG im Rahmen des § 7 BAföG

[...]

Haben die o. b. Personen außerhalb des Geltungsbereichs des Bundesausbildungsförderungsgesetzes einen berufsqualifizierenden Abschluß erlangt, der sie zur Ausübung eines Berufs außerhalb des Geltungsbereichs berechtigt, so liegt damit grundsätzlich ein Abschluß im Sinne von § 7 Abs. 1 BAföG vor [...]. **Eine Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG findet dann grundsätzlich nicht statt.**

[...]

Durch diesen Erlaß wird mein Rundschreiben vom 6. Mai 1976 – II A 4 – /2470/76-2 – aufgehoben ([B 138-76166-d](#) – Hervorh. d. Verf.).

Unterschrieben sind Anschreiben und Entwurf von Herrn Scherer, der zu diesem Zeitpunkt als Referent im ‚Vollzugsreferat‘ (zu dieser Zeit unter der Bezeichnung ‚II A 6‘) tätig war. Das eigentliche Protokoll zur OBLBAfö-Sitzung wurde erst nahezu vier Monate nach der Sitzung, nämlich am 14.2.1984 vom Referatsleiter Dr. Richter versandt, wobei beim fraglichen Tagesordnungspunkt auf den oben wiedergegebenen Entwurf verwiesen wurde ([B 138-76166-c](#)).

**Dieses Muster wird uns mehrmals begegnen, wenn es in der OBLBAfö um die Regelung des Zugangs zur grundständigen Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG ging: Sitzungsprotokolle wurden erst dann versandt, wenn das angebliche Beratungsergebnis bereits in anderer Form fixiert war, und Diskussionen wurden in den Protokollen nicht inhaltlich wiedergegeben.**

**Die bis 1983 offene Haltung zur Förderung von Aussiedler\*innen mit in der Bundesrepublik nicht anerkanntem Abschluss verkehrte sich in ihr Gegenteil, als 1983/1984 weitere Fallgruppen ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückten. Wer einen Abschluss aus dem Ausland oder aus der DDR mitbrachte, sollte nunmehr keine grundständige Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG erhalten, egal ob der Abschluss in der Bundesrepublik verwertbar war oder nicht. Wie diese Kehrtwende begründet wurde, wissen wir nicht, weil die Diskussion nicht protokolliert wurde und weil auch kein weiterer Schriftwechsel dazu vorhanden ist.**

Zum Entwurf des neuen Rundschreibens kamen Stellungnahmen aus Bayern ([B 138-76166-e](#)) und NRW ([B 138-76166-f](#)), in denen die Kehrtwende bei der Wertung eines ausländischen Abschlusses als berufsqualifizierend und damit förderungsschädlich nicht

infrage gestellt wurde; vielmehr wollten die Verfasser\*innen in diesem Zusammenhang noch weitere Fragen im Hinblick auf andere Bestimmungen des BAföG geregelt haben. Diese Wünsche wurden im Protokoll der OBLBAfö-Sitzung am 26.–28.3.1984 (versandt am 14.6.1984) vermerkt und auf die mit gleichem Datum versandte Endfassung des neuen ‚Aussiedler-Runderlasses‘<sup>17</sup> verwiesen ([B 138-76168](#)). In der Endfassung wird – im Unterschied zum Entwurf – ausdrücklich betont, dass die (Nicht-)Anerkennung des ausländischen Abschlusses für die etwaige Förderung eines erneuten Studiums bedeutungslos sei.

Besondere Förderungsprobleme deutscher Aussiedler und Zuwanderer, heimatloser und asylberechtigter Ausländer sowie anderer Ausländer

[...]

2. Anwendung des § 7 BAföG:

2.1 Haben die Auszubildenden außerhalb des Geltungsbereichs des Bundesausbildungsförderungsgesetzes einen berufsqualifizierenden Abschluß erlangt, der sie zur Ausübung eines Berufs außerhalb des Geltungsbereichs berechtigt, so liegt damit grundsätzlich ein Abschluß im Sinne von § 7 Abs. 1 BAföG vor. [...] **Auf die Anerkennung des Abschlusses in der Bundesrepublik Deutschland kommt es nicht an.** Eine Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG findet grundsätzlich nicht statt ([B 138-83495-a](#) – Hervorh. d. Verf.).

**Auf der Regelungsebene der Auslegungsrundschreiben ist der Förderungsausschluss von Zugewanderten mit Auslandsabschluss bereits 1984 realisiert. Im weiteren Verlauf geht es darum, diese Auffassung gegenüber der Rechtsprechung durchzusetzen.**

## BILDUNG DER ARBEITSGRUPPE BERUFSQUALIFIZIERENDER ABSCHLUSS

Vom 17.–19.9.1985 tagten die OBLBAfö in Kiel. Unter dem Tagesordnungspunkt ‚12 Rechtsprechung‘ wurden wie üblich die seit der letzten Sitzung bekannt gewordenen Urteile der Obergerichte zum BAföG diskutiert. Laut Ergebnisprotokoll der Sitzung, das vom 21.11.1985 und somit **nach** dem Treffen der bei dieser Sitzung gebildeten Arbeitsgruppe und ebenfalls nach dem zwischenzeitlich erfolgten Treffen der OBLBAfö am 6./7.11.1985 datiert ist, bildete das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9.5.1984, [Az 5 C 48.82](#), den Anlass zur Bildung der später so genannten Arbeitsgruppe *Berufsqualifizierender Abschluss*. In dem fraglichen Urteil ging es nicht unmittelbar um § 7 BAföG, sondern um Ausnahmen von der Altersgrenze im Zusammenhang mit dem Eintreten einer Bedürftigkeit (§ 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 BAföG). Diese Bestimmung lautete:

Ausbildungsförderung wird nicht geleistet, wenn der Auszubildende bei Beginn des Ausbildungsabschnitts, für den er Ausbildungsförderung beantragt, das [...] [Altersgrenze, inzwischen geändert] Lebensjahr vollendet hat.

Satz 1 gilt nicht, wenn [...]

---

<sup>17</sup> In der Folge wird von den mit der Umsetzung des BAföG befassten Akteur\*innen auf dieses Dokument immer wieder Bezug genommen, mal unter der Bezeichnung ‚Rundschreiben‘, mal unter der Bezeichnung ‚Erlass‘. Im vorliegenden Text bleiben wir bei der Bezeichnung ‚Rundschreiben‘, da das Bundesministerium den Ämtern für Ausbildungsförderung keine rechtlich bindenden Weisungen erteilen, sondern nur Auslegungshinweise geben kann (siehe Fußnote 15).

der Auszubildende infolge einer einschneidenden Veränderung seiner persönlichen Verhältnisse bedürftig geworden ist und **noch keine Ausbildung, die nach diesem Gesetz gefördert werden kann, berufsqualifizierend abgeschlossen** hat (Hervorh. d. Verf.).

Damit kann auch im Zusammenhang mit Ausnahmen von der Altersgrenze die Definition der ‚berufsqualifizierend abgeschlossenen Ausbildung‘ entscheidungsrelevant sein. Reduziert auf die in unserem Kontext relevanten Aspekte, lag dem Urteil folgender Fall zugrunde:

Eine aus Deutschland stammende Ordensschwester ohne Abitur war in England in nur zwei Semestern zur Lehrerin im Missionsdienst ausgebildet worden und danach für mehrere Jahre in Afrika entsprechend eingesetzt. Nach Austritt aus dem Orden, verschiedenen pädagogischen Aushilfstätigkeiten in Deutschland und Erwerb der deutschen Hochschulzugangsberechtigung beantragte sie Ausbildungsförderung für ein Magisterstudium in Anglistik, Germanistik und Philosophie. Das zuständige Amt für Ausbildungsförderung begründete seine Ablehnung der Förderung u. a. damit, dass die Antragstellerin eine Lehrbefähigung nach englischem Recht besitze und insofern bereits eine nach dem BAföG förderungsfähige Berufsausbildung berufsqualifizierend abgeschlossen habe, sodass die Ausnahmeregelung zur Altersgrenze nicht anwendbar sei. – Dazu stellte das Bundesverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit seiner bisherigen Rechtsprechung zu § 7 Abs. 1 BAföG fest, dass eine im Ausland abgeschlossene Ausbildung förderungsrechtlich nur dann als berufsqualifizierend gelten könne, wenn sie es ermögliche, in Deutschland eine entsprechende Berufstätigkeit aufzunehmen. Insbesondere könne eine im Ausland unternommene Ausbildung nicht als förderungsfähig im Sinne des BAföG angesehen werden, wenn sie eine nur für das Ausland geltende Berufsqualifikation vermittele (BVerwG, Urt. vom 9.5.1984, [Az 5 C 48.82](#)).<sup>18</sup>

Es war nicht das Entscheidungsergebnis, das die Vertreter von Bund und Ländern in der *OBLBAfö*-Runde beunruhigte, denn das Urteil endete mit einer Rückverweisung an die Vorinstanz wegen noch aufzuklärender Sachverhalte. Die *OBLBAfö* sah jedoch durch die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts die Grundposition des ‚Aussiedler-Rundschreibens‘ vom 14.6.1984 gefährdet, wonach ein im Ausland erworbener und dort, aber nicht im Inland berufsqualifizierender Abschluss als Ausschöpfung des Förderungsanspruchs gelten sollte. Gefahren sah man auch für die Auslandsförderung von Bildungsinländer\*innen, wenn nämlich Auslandsausbildungen, die eine nur für das Ausland geltende Berufsqualifikation vermitteln, gar nicht förderungsfähig sein sollten.

Das Protokoll stellt fest:

Die Vertreter der Länder sind übereinstimmend der Auffassung, daß das Aussiedler-Rundschreiben insoweit nicht mehr haltbar ist.

**Die Tendenz in der *OBLBAfö* ging bei Bildung der Arbeitsgruppe offensichtlich eher dahin, die Verschärfung von 1984 zurückzunehmen.**

Weiter heißt es im Protokoll:

---

<sup>18</sup> Dieser Fall ist insofern für die Beurteilung der Gesetzesänderung von 1992 und ihrer Begründung interessant, weil es sich um den einzigen dokumentierten Fall handelt, bei dem sich eine Inländerin ‚zunächst für eine im Ausland angebotene Ausbildung entschieden‘ hatte.

Bund und Länder kommen überein, diese Frage im Hinblick auf einen möglichen Novellierungsbedarf im Zehnten Änderungsgesetz durch eine Arbeitsgruppe zu prüfen ([B138-76173](#)).

**Eine ‚Übereinkunft‘ von Bund und Ländern durch ihre Vertreter\*innen im ständigen Gremium OBLBAfö ist nicht dasselbe wie die in der Gesetzesbegründung von 1992 behauptete ‚Einsetzung‘ der Arbeitsgruppe durch das BMBW.**

Als Mitglieder dieser Arbeitsgruppe wurden Vertreter der Länder Hamburg, Baden-Württemberg (zwei Vertreter, Ministerium und Landesamt für Ausbildungsförderung) und Niedersachsen sowie Vertreter\*innen des BMBW bestimmt. Weshalb gerade diese Bundesländer beteiligt wurden, geht aus dem Protokoll nicht hervor. Dem späteren Protokoll ist zu entnehmen, dass das BMBW durch den seinerzeitigen Referatsleiter II A 5, Ministerialrat Dr. Richter, und den Oberregierungsrat Bremer aus dem gleichen Referat vertreten war.<sup>19</sup>

## EINLADUNG UND VORBEREITUNG DER ARBEITSGRUPPE

Mit Schreiben vom 30.9.1985 lud das zuständige Referat des BMBW die Mitglieder der Arbeitsgruppe zu einer Sitzung am 23.10.1985 ein. Zu diesem Zeitpunkt lag das Protokoll der OBLBAfö-Sitzung vom 17.–19.9., bei der die Arbeitsgruppe eingesetzt wurde, den Ländervertreter\*innen noch nicht vor. Das Einladungsschreiben nimmt auf diese Sitzung wie folgt Bezug:

Auf der o. g. Sitzung wurde im Anschluß an die Besprechung des o. g. Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes vereinbart, eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und vier Länder-Vertretern einzusetzen. Sie soll die Frage klären, was als ‚berufsqualifizierender Abschluß‘ im Sinne des BAföG anzusehen ist, und dabei prüfen, ob Klarstellungen im 10. Änderungsgesetz notwendig sind ([B 138-67336-c](#)).

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden gebeten, die Sitzung durch Auflistung von aus ihrer Sicht bestehenden Problemfällen mit Darstellung von Lösungsmöglichkeiten aufgrund des geltenden Rechts vorzubereiten. Tatsächlich kamen solche Problemzusammenstellungen aber nur aus einem in der Arbeitsgruppe vertretenen Land und aus zwei Bundesländern, die nicht an der Arbeitsgruppe beteiligt waren.<sup>20</sup> Die Vertreter Bremens ([B 138-67336-e](#)) und Hessens ([B 138-67336g](#)) beschränkten sich in ihren Zulieferungen auf Fragen der §§ 5 und 6 BAföG in ihrer seinerzeitigen Fassung, also auf die Auslandsförderung von Bildungsinländer\*innen und Auslandsdeutschen. Nur der Vertreter Hamburgs ([B 138-67336-f](#)) nahm auch explizit Bezug auf Fragen im Zusammenhang mit § 7 Abs. 1 BAföG. In den Schreiben der Ländervertreter\*innen wurden folgende Fragen aufgeworfen – hier wiedergegeben in eigener Formulierung und Zusammenfassung:

1. Ist die Förderung des Auslandsstudiums nach § 5 lediglich als Bereicherung und Ergänzung eines Inlandsstudiums anzusehen, wobei der entscheidende Studienabschluss letztlich immer im Inland erworben wird? Oder ist ein komplettes Auslandsstudium samt Abschluss förderbar, ohne dass das Studium im Inland fortgesetzt und abgeschlossen wird? Und ist in diesem Fall die Förderung nicht nur

<sup>19</sup> Der spätere Referatsleiter Scherer taucht im Zusammenhang mit der Arbeitsgruppe nicht auf; er war seit spätestens 1.3.1985 mit der Wahrnehmung der Funktion des Referatsleiters II A 3 beauftragt und hatte vorübergehend mit dem BAföG nichts zu tun ([B 138 Org 1985](#)). Er kehrte wahrscheinlich erst Mitte 1986, nach dem Ausscheiden von Dr. Richter, als dessen Nachfolger in der Referatsleitung II A 5 zurück ([B 138 Org 1986](#)).

<sup>20</sup> Vermutlich ging das Einladungsschreiben in Kopie auch an diese Länder – aus dem archivierten Dokument ist das allerdings nicht ersichtlich.

davon abhängig, dass Ausbildungsstätte und Studiengang die Anforderungen einer förderungsfähigen Ausbildung nach § 2 BAföG erfüllen, sondern auch davon, dass der erreichte Abschluss im Inland beruflich verwertbar ist? Und wie können die Ämter für Ausbildungsförderung eine solche spätere Verwertbarkeit eines ihnen nicht näher bekannten Abschlusses überhaupt beurteilen?

2. Diese Fragen sind auch zu diskutieren für Grenzgänger\*innen, die ihren Wohnsitz im Inland haben, aber im Nachbarland studieren wollen.
3. Welche förderungsrechtlichen Auswirkungen hat es, wenn bei einem als vorübergehend intendierten Auslandsstudium ein ausländischer Abschluss quasi incidenter mit erworben wird und das Studium anschließend in Deutschland fortgesetzt werden soll? Schließt der Erwerb eines im Ausland berufsqualifizierenden Abschlusses<sup>21</sup> von der Fortsetzung der grundständigen Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG aus?
4. Offensichtlich unangemessen wäre die Beschränkung auf in Deutschland verwertbare Abschlüsse bei der Förderung des Auslandsstudiums von Auslandsdeutschen nach § 6. Aber was soll gelten, wenn diese ins Inland übersiedeln und feststellen müssen, dass ihr ausländischer Abschluss hier nicht verwertbar ist?
5. Soll, wenn der Anspruch auf grundständige Förderung wegen Nichtanerkennung eines ausländischen Abschlusses noch nicht ausgeschöpft ist, eine komplette neue Ausbildung förderbar sein oder nur eine ‚zusätzliche‘ Ausbildung, die auf den bereits erworbenen Kenntnissen aufbaut?

Nur die Fragen (3) bis (5) berühren § 7 Abs. 1 BAföG und können Bildungsausländer\*innen betreffen, die mit einem ausländischen Abschluss nach Deutschland kommen. Dabei setzt Frage Nr. (5) bereits die Aufhebung des ‚Aussiedler-Rundschreibens‘ von 1984 ([B 138-83495a](#)) voraus, denn nach dessen Regeln würde sich diese Frage nicht stellen, weil bei ausländischem Abschluss überhaupt nicht gefördert werden sollte.

**Das Dilemma der Ministerialbürokratie lässt sich wie folgt zuspitzen: Wie kann man die seit dem ‚Aussiedler-Rundschreiben‘ von 1984 verfolgte restriktive Linie gegenüber Zugewanderten (oder gegenüber nach vielen Jahren nach Deutschland zurückgekehrten Deutschen) mit ausländischem Abschluss durchhalten, ohne die Förderung des Auslandsstudiums von Inländer\*innen zu gefährden? – Gefahren für die Förderung des Auslandsstudiums wurden dabei in zwei Punkten gesehen:**

**(1) Ist die Teilnahme an einem ausländischen Studiengang überhaupt förderungsfähig, wenn dieser Studiengang auf einen Abschluss gerichtet ist, der im Inland nicht berufsqualifizierend ist?<sup>22</sup>**

**(2) Welche förderungsrechtlichen Folgen hat es, wenn ein solcher Abschluss im Zuge des Auslandsaufenthalts eines inländischen Studierenden tatsächlich erworben wird? Kann die grundständige Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG nach Rückkehr zwecks Fortsetzung des Studiums in Deutschland dann nicht mehr gewährt werden, weil ein im Ausland berufsqualifizierender Abschluss erworben wurde? – Das Auslandsstudium wäre unattraktiv, wenn danach das weitere Studium bis zum Erwerb eines deutschen Abschlusses nicht mehr gefördert würde.**

---

<sup>21</sup> Vor der Bologna-Reform war ein ausländischer Bachelorabschluss in Deutschland noch nicht verwertbar und konnte auch noch nicht in das konsekutive Masterstudium führen.

<sup>22</sup> Das mögliche Spannungsverhältnis zwischen § 5 BAföG (Ausbildung im Ausland) und § 2 (förderungsfähige Ausbildungsstätten und -arten) war bis dahin nicht thematisiert worden. Dieses Thema kam nun durch das fragliche Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bei der seltenen Anwendung einer ganz speziellen Ausnahmeregelung zur Altersgrenze auf die Tagesordnung: In § 10 Abs. 3 Nr. 4 BAföG sind die Voraussetzungen „Ausbildung, die nach diesem Gesetz gefördert werden kann“ und „berufsqualifizierend abgeschlossen“ unmittelbar miteinander verbunden.

## DAS BERATUNGSERGEBNIS DER ARBEITSGRUPPE

Die Arbeitsgruppe *Berufsqualifizierender Abschluss* tagte nur einmalig am 23.10.1985. Das Dokument, das ihr Beratungsergebnis festhält, ist als „Tischvorlage“ ([B 138-67336-h](#)) überschrieben, weil es als solche in die Sitzung der *OBLBAfö* am 6.11.1985 eingebracht wurde; eine Abstimmung des Textes mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe konnte folglich nicht stattfinden oder ist jedenfalls nicht dokumentiert.

Das dokumentierte Beratungsergebnis setzt sich mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, „daß ein im Ausland erworbener Abschluß nur dann als berufsqualifizierender Abschluß im Sinne des § 7 Abs. 1 BAföG anzusehen ist, wenn er im Inland verwertbar ist“, ausschließlich im Hinblick auf seine Konsequenzen für die Förderung des Auslandsstudiums von Bildungsinländer\*innen und Auslandsdeutschen auseinander:

Die strikte Berücksichtigung dieser Rechtsprechung würde dazu führen, daß eine Ausbildung, die nur eine im Ausland verwertbare Berufsqualifikation vermittelt, nicht nach den §§ 5 oder 6 BAföG gefördert werden kann. [...] Die Arbeitsgruppe ist sich einig, daß in solchen Fällen eine Förderung möglich sein muß. Dies entspricht auch der bisherigen Praxis ([B 138-67336-h](#)).

Man setzt darauf, dass das Bundesverwaltungsgericht diese den politischen Zielen einer Internationalisierung der Studienförderung entgegenstehende Konsequenz seiner Rechtsprechung selbst erkennen werde, und sieht deshalb sowohl von Initiativen für gesetzliche Änderungen als auch von einer Modifikation des ‚Aussiedler-Rundschreibens‘ vom 14.6.1984 ab.

Mögliche Änderungen des § 7 Abs. 1 werden hypothetisch formuliert, aber dann wird davon Abstand genommen, sie anzuwenden:

Alternativ wäre daran zu denken, in § 7 Abs. 1 BAföG durch Anfügen eines weiteren Satzes

,Berufsqualifizierend ist auch ein im Ausland erworbener Abschluß, der lediglich eine Berufstätigkeit im Ausland ermöglicht.’

eine Klarstellung des Gewollten vorzunehmen. Da diese Klarstellung jedoch als Einschränkung der Auslandsförderung verstanden werden könnte, wird sie als problematisch angesehen.

(Eine gesetzliche Regelung, nach der eine Auslandsausbildung mit im Inland nicht verwertbarem Abschluß zwar nach § 6 BAföG gefördert werden kann, aber nicht als Ausbildung im Sinne des § 7 Abs. 1 BAföG anzusehen ist, wurde von der Arbeitsgruppe mehrheitlich als nicht systemkonform abgelehnt) ([B 138-67336-h](#)).

**Es ging in der Arbeitsgruppe nicht um die Frage, ob Zugewanderte gefördert werden können, die einen ausländischen Abschluss mitbringen, sondern darum, wie man weiterhin sicherstellen könne, dass das Auslandsstudium von Inländer\*innen auch dann förderbar bleibt, wenn der ausländische Studiengang auf einen Abschluss gerichtet ist, der im Inland nicht verwertbar ist. Gleichwohl hat der hypothetisch formulierte Satz 2 zu § 7 Abs. 1 BAföG später in modifizierter Form Eingang in das Gesetz gefunden.**

In der Sitzung der *OBLBAfö* am 6./7.11.1985 wurde das Ergebnis der Arbeitsgruppe – außer durch ihr Ergebnisprotokoll als Tischvorlage – laut Protokoll vom 18.11.1985 ([B 138-67336-i](#)) wie folgt zusammengefasst:

BMBW berichtet zunächst über das Ergebnis der Arbeitsgruppe, die sich mit der Frage befaßt hat, unter welchen Voraussetzungen ein

berufsqualifizierender Abschluß angenommen werden kann. **Eine Änderung im BAföG ergibt sich daraus nicht** (Hervorh. d. Verf.).

### 3.3. ZWISCHENFAZIT

Bei der Arbeitsgruppe *Berufsqualifizierender Abschluss im Sinne des BAföG* handelte es sich um ein einmaliges Treffen von Vertretern des BMBW und dreier Bundesländer. Grundlage für dieses Treffen war eine post festum protokollierte Übereinkunft im ständigen Gremium *Oberste Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung (OBLBAfö)*, keine ‚Einsetzung‘ durch das BMBW. Anlass für die Bildung dieser Arbeitsgruppe war ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 BAföG. Mögliche Auswirkungen des Urteils auf Bildungsausländer\*innen, die mit einem in Deutschland nicht verwertbaren Abschluss nach Deutschland kommen und noch einmal studieren wollen, wurden nicht diskutiert. Letztlich empfahl die Arbeitsgruppe, von gesetzlichen Änderungen, aber auch von einer Aufhebung oder Modifikation des ‚Aussiedler-Rundschreibens‘ von 1984 Abstand zu nehmen. Dieses Ergebnis wurde im Gremium der *OBLBAfö* augenscheinlich einhellig akzeptiert; jedenfalls ist keine Gegenäußerung dokumentiert.

**Insofern sich die Gesetzesbegründung von 1992 auf das „Ergebnis der Beratungen einer vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft im Jahr 1985 eingesetzten Arbeitsgruppe“ ([Bundrats-Drucksache 19/1/92 v. 4.2.1992](#)) berief, stützten Bundesrat und Bundestag die Gesetzesänderung auf Falschinformationen hinsichtlich (1) der Legitimation der Arbeitsgruppe, (2) des Anlasses und Fokus ihrer Beratungen und (3) ihrer Empfehlung. Die 1992 durch die 15. BAföG-Novelle erfolgte Ergänzung von § 7 Abs. 1 BAföG ist folglich nicht durch Verweis auf die Arbeitsgruppe von 1985 legitimierbar.**

### 3.4. DER MERKZETTEL DES REFERENTEN

Auf einem Exemplar des Protokolls der Arbeitsgruppe *Berufsqualifizierender Abschluss* ist eine undatierte handschriftliche Notiz ([B 138-67336-d](#)) angeheftet, die sich wie folgt transkribieren lässt:

OVG: bezieht sich auf BVerwG, dessen Entscheidungen als problematisch angesehen werden (→ Ergebnis der AG). Warum keine Nichtzulassungsbeschwerde?<sup>23</sup>

BVerwG: Bezugnahme auf frühere problematische Rspr.

Vorschlag der AG (Klarstellung im Gesetz) für 12. ÄndG wieder aufnehmen.

Der Autor der Notiz – nach dem Kürzel zu urteilen Oberregierungsrat Bremer – nahm sich vor oder wurde angewiesen, die von der Arbeitsgruppe zwar formulierte, aber ausdrücklich verworfene Änderung für die 12. BAföG-Novelle wieder aufzugreifen.

---

<sup>23</sup> Mit „OVG“ ist vermutlich das Obergerverwaltungsgericht Baden-Württemberg gemeint, an das der Fall der Ordensschwester vom Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen wurde. Wahrscheinlich hatte das OVG in der Zwischenzeit eine Entscheidung getroffen und eine erneute Berufung ausgeschlossen. Anscheinend sollte das betroffene Amt für Ausbildungsförderung über die Oberste Landesbehörde in Baden-Württemberg dazu gedrängt werden, Nichtzulassungsbeschwerde zu erheben. – Siehe hierzu den Kasten auf S. 23.

## 4 Von der Arbeitsgruppe zur 15. BAföG-Novelle: 1985–1992

Der Autor des Zettels in der Akte des BMBW hatte sich vorgenommen, eine Ergänzung von § 7 Abs. 1 bei der Vorbereitung der 12. BAföG-Novelle wieder aufzunehmen. Tatsächlich enthielt das vom Deutschen Bundestag am 28.3.1990 – also zehn Tage nach der ersten und letzten demokratischen Wahl der DDR-Volkskammer – verabschiedete 12. BAföGÄndG jedoch zu diesem Gegenstand keine Änderung; es sollte bis zur 15. Novelle im Jahre 1992 dauern, bis es dazu kam (siehe Kapitel 2 sowie Abschnitt 4.5). Zwischenzeitlich versuchte die Ministerialbürokratie, ihren Standpunkt zum ‚berufsqualifizierenden Abschluss‘ durch ein neues Auslegungsrundschreiben und durch eine Änderung der Verwaltungsvorschriften zum BAföG durchzusetzen. Außerdem wurde das Ergebnis der Arbeitsgruppe schrittweise uminterpretiert als Empfehlung für eine Gesetzesänderung, die auf den Ausschluss von Bildungsausländer\*innen mit ausländischem Abschluss gezielt habe.

### 4.1. RECHTSPRECHUNG ZU § 7 ABS. 1 BAFÖG IM SPANNUNGSVERHÄLTNIS ZUM ‚AUSSIEDLER-RUNDSCHREIBEN‘

Am 3.11.1987 hatte der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg über den Fall eines Spätaussiedlers aus Rumänien zu entscheiden, der dort als Lehrer tätig gewesen war. Für die Zulassung zum Lehramt in Baden-Württemberg wurde ein Ergänzungsstudium verlangt, für das eine Förderung nach dem BAföG abgelehnt worden war. Die Förderverwaltung vertrat den Standpunkt, mit der Ausbildung in Rumänien sei der Grundförderungsanspruch des § 7 Abs. 1 BAföG ‚verbraucht‘, wobei es auf eine Gleichwertigkeitsanerkennung des Abschlusses nicht ankomme. Diese Argumentation entsprach der Position des ‚Aussiedler-Rundschreibens‘ des BMBW vom 14.6.1984 ([B 138-83495-a](#)). – Der VGH hingegen bestätigte mit Verweis auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das erstinstanzliche Urteil und damit den Anspruch auf Förderung ([Urteil vom 3.11.87, Az 7 F 1404/87](#)).

Das baden-württembergische Landesamt für Ausbildungsförderung nahm das Urteil mit Datum vom 1.12.1987 zum Anlass für ein Schreiben an das zuständige Landesministerium, mit dem es sich offensichtlich gegen etwaige spätere Vorwürfe absichern wollte:

Nach Rücksprache mit dem Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft soll gegen das Urteil keine Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt werden. [...] Das Landesamt für Ausbildungsförderung wird zukünftig nach dem Urteil des VGH Baden-Württemberg verfahren. Das Landesamt weist daraufhin [sic!], daß in Anbetracht dieser Auslegung die Tz. 2.4 im Rundschreiben des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 14.06.84, Az.: II A 6-2462-1/1 aufgehoben werden sollte ([B 138-76939](#)).

### Das Gremium der OBLBAfö als rechtspolitische Clearingstelle

Dieses vom baden-württembergischen Ministerium an das BMBW weitergeleitete und in den Akten des BMBW erhaltene Schreiben zeigt ebenso wie einige Protokolle von Besprechungen der OBLBAfö, dass das Bundesministerium und die Landesministerien Rechtspolitik betrieben (und wahrscheinlich heute ebenso betreiben) – in der Weise, dass sie sich darüber abstimmten, ob Urteile der Mittelinstanzen durch Einlegung von Rechtsmitteln vor das Bundesverwaltungsgericht gebracht werden sollten oder nicht. Entscheidungskriterium war dabei stets, ob zu befürchten war, dass unliebsame Rechtsauffassungen dadurch höchstrichterlich bestätigt werden würden, oder ob man die Hoffnung hegte, dass die obersten Verwaltungsrichter unerwünschte Rechtsentwicklungen stoppen würden. Die örtlichen Ämter für Ausbildungsförderung handeln also als Prozessparteien nicht eigenständig, sondern sind spätestens nach der zweiten Instanz gegenüber ihren Aufsichtsbehörden weisungsgebunden. – Ein ähnlicher Fall ist dokumentiert bezüglich des [Urteils des Verwaltungsgerichts Oldenburg vom 25.10.1989 \(Az 3 A 211/89\)](#), das vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst mit der Anregung zu einer gesetzlichen Klarstellung ([B 138-76953-b](#)) an das BMBW übersandt wurde, woraufhin das BMBW zur Berufung gegen das Urteil aufforderte ([B 138-76953-c](#)).

Schon am 11.11.1987 ging es – wiederum beim VGH Baden-Württemberg – zum wahrscheinlich ersten Mal in der Geschichte der Rechtsprechung zum BAföG um eine anerkannte Asylberechtigte, die sich vergeblich um eine Anerkennung ihres Abschlusses aus der CSSR bemüht und dann in Deutschland ein Studium in einem anderen Fach aufgenommen hatte. Die Ablehnungsbegründung der Förderverwaltung war die gleiche wie beim vorstehend wiedergegebenen Urteil.<sup>24</sup> – Der VGH fand unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine sehr klare und eingängige Formulierung: Es sei

für die Berücksichtigung eines Auslandsstudiums im Rahmen von § 7 Abs. 1 BAföG nicht ausreichend, daß das außerhalb der Bundesrepublik Deutschland erworbene Diplom ‚formal und rangmäßig‘ dem Abschluß an einer deutschen Hochschule gleichwertig ist. Der im Ausland erworbene Befähigungsnachweis **muß auch die Aufnahme einer entsprechenden Berufstätigkeit im Bundesgebiet ermöglichen** ([VGH Baden-Württemberg, Urt. V. 11.11.1987, Az 7 S 2310/87](#) – Hervorh. D. Verf.).

In diesem Fall hat das zuständige Amt für Ausbildungsförderung Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt, die vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen wurde ([BverwG, Beschl. V. 2.6.1988, Az 5 B 18/88](#)). Daraufhin drängte das Landesamt für Ausbildungsförderung Baden-Württemberg in einem Schreiben vom 29.8.1988 über das Landesministerium erneut beim BMBW auf eine Änderung des ‚Aussiedler-Rundschreibens‘ von 1984 ([B 138-67336-I](#)).

<sup>24</sup> Im Verfahren wurde die Argumentation nachgeschoben, es sei ungerecht, wenn die im Ausland abgeschlossene Ausbildung förderungsrechtlich gänzlich außer Betracht bleibe und ein vollständiges, frei wählbares Studium gefördert werde; denn wenn die Antragstellerin ihr Studium im Ausland nicht abgeschlossen hätte und in Deutschland lediglich fortsetzen würde, wäre sie an die einschränkenden Regelungen zum Fachrichtungswechsel gebunden.

Die vom VGH Baden-Württemberg vorgenommene Unterscheidung zwischen „formal und rangmäßiger“ (oder auch: institutioneller) Gleichwertigkeit und materieller Gleichwertigkeit im Sinne des Zugangs zu einer entsprechenden Berufstätigkeit ist bis heute relevant und umkämpft.

Mit seinerzeit noch auf niedrigem Niveau zunehmender Zuwanderung kommen mehr Fälle zur gerichtlichen Entscheidung, und der Widerspruch zwischen der Auslegung des BMBW und der Rechtsprechung tritt immer schärfer zutage. Die Ländervertreter drängen bis 1988 auf eine Anpassung des Auslegungsroundschreibens an die Rechtsprechung, während das BMBW mit Verweis auf die Arbeitsgruppe *Berufsqualifizierender Abschluss* versucht, Konsens für eine Gesetzesänderung zu erzeugen.

Bei der Sitzung am 6./7.10.1988 beschäftigten sich die OBLBAfö mit dem Urteil des Oberwaltungsgerichts des Saarlandes vom 11.5.1988 (Az 1 R 372/86 – Urteil lag bei Bearbeitung nicht vor). Im Protokoll der Sitzung heißt es zu diesem Tagesordnungspunkt:

Der Vertreter des BMBW verweist darauf, daß sich das OVG hier auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bezieht, die von der Arbeitsgruppe ‚Berufsqualifizierender Abschluß‘ im Herbst 1985 als problematisch angesehen wurde. [...] Angesichts der Tatsache, daß das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluß vom 2. 6. 1988 – 5 B 18.88 – erneut auf seine frühere problematische Rechtsprechung Bezug genommen hat, hält es der Vertreter des BMBW für **erforderlich, den Vorschlag der Arbeitsgruppe ‚Berufsqualifizierender Abschluß‘ vom Herbst 1985 wieder aufzunehmen**, wonach im Gesetz klargestellt werden soll, daß auch ein im Ausland erworbener Abschluß als berufsqualifizierender Abschluß im Sinne des BAföG gilt. **Dies wird von Länderseite unterstützt** ([B 138-83499a](#) – Hervorh. D. Verf.).

In der Sitzung der OBLBAfö am 7./8.3.1989 wurde zum Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 2.6.1988 (s. o., S. 22) als Einschätzung des BMBW vermerkt,

man stehe aber jetzt vor der Frage, ob die Rechtsprechung als so verfestigt anzusehen ist, daß von einem erneuten Hauptsacheverfahren keine Änderung der Rechtsprechung erwartet werden kann. **Für diesen Fall habe die Arbeitsgruppe ‚Berufsqualifizierender Abschluß‘ im Herbst 1985 vorgeschlagen, im Gesetz selbst klarzustellen, daß ein berufsqualifizierender Abschluß im Sinne des BAföG auch ein solcher ist, der nur im Ausland zur Berufstätigkeit qualifiziere.** Dies sei im übrigen auch die Grundlage des Aussiedlerrundschreibens. In dieser Frage besteht die **ganz überwiegende Einschätzung**, daß keine Änderung der Rechtsprechung zu erwarten ist und **jetzt der Weg der Gesetzesänderung besritten** werden sollte ([B 138-104066](#) – Hervorh. d. Verf.).

**Erstmals wird Ende 1988/Anfang 1989 – offenbar unwidersprochen – vom Protokollanten, also vom BMBW, die „ganz überwiegende“ Unterstützung der Länder für eine Gesetzesänderung behauptet. Die Position von BMBW und Ländern bezüglich einer Gesetzesänderung in diesem Punkt wird sich jedoch noch mehrere Male ändern, bis es schließlich 1992 zur Gesetzesänderung kommt.**

In der Sitzung der OBLBAfö vom 22.–24.5.1989 sollte es um die Vorbereitung der 12. BAföG-Novelle gehen. Für die Gesetzgebung war nicht das mittlerweile von RegDir Scherer geleitete ‚Vollzugsreferat‘ II A 5 zuständig, sondern das

Grundsatzreferat II A 4 (siehe oben, S. 13). Dieses Referat legte eine vom 10.5.1989 datierte Arbeitsunterlage vor, in der in der Diskussion befindliche Gesetzesänderungen in zwei Gruppen aufgeteilt waren: aktuell anzugehende und zurückzustellende. Die diskutierte Änderung in § 7 Abs. 1 befand sich in der zweiten Gruppe ([B 138-104067a](#)), sollte im Rahmen der 12. Novelle also nicht angegangen werden. Das BMBW ließ sich diese Entscheidung von den Ländervertretern ausdrücklich absegnen, indem es im Protokoll vermerkte: „Die Länder sehen zur Zeit keinen Handlungsbedarf“ ([B 138-104067b](#)). Diskussionsinhalte sind hierzu im Protokoll nicht vermerkt. Tatsächlich enthielt dann der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur 12. BAföG-Novelle keine Änderungen zu § 7 Abs. 1 ([Bundestagsdrucksache 11/5961](#)), und das Gesetzgebungsverfahren endete, ohne dass an dieser Vorschrift etwas geändert wurde ([Bundesgesetzblatt Teil 1 Nr. 24 vom 29.5.1990](#)).

## 4.2. HERAUSFORDERUNGEN DER DDR-GRENZÖFFNUNG

Während des Gesetzgebungsverfahrens zur 12. BAföG-Novelle fiel die Berliner Mauer, und wenige Monate später wurde die DDR-Volkskammer erst- und letztmalig frei gewählt. Die Grenzöffnung konnte nicht ohne Einfluss auf die Hochschulen und damit auf die Praxis des BAföG bleiben. Schon am 1.12.1989, nur knapp einen Monat nach der Grenzöffnung, wies das Deutsche Studentenwerk in einem Schreiben an das BMBW auf die zahlreichen Probleme hin, die sich bei der Eingliederung von Studierenden aus der DDR in den westdeutschen Hochschulbetrieb und bei ihrer Förderung nach dem BAföG stellten, darunter auch Probleme im Zusammenhang mit § 7 Abs. 1 BAföG ([B 138-76953-a](#)).<sup>25</sup>

Im Wortlaut des ‚Aussiedler-Rundschreibens‘ von 1984 (siehe oben, S. 15) war nicht die Rede gewesen von einem ‚im Ausland erworbenen Abschluss‘, sondern von einem „außerhalb des Geltungsbereichs des Bundesausbildungsförderungsgesetzes“ erworbenen Abschluss. Danach waren DDR-Abschlüsse genauso zu behandeln wie Abschlüsse aus Polen, Rumänien oder der CSSR, d. h., eine grundständige Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG sollte ausgeschlossen sein, wenn es sich um einen Abschluss handelte, der in der DDR berufsqualifizierend war – auch wenn der Abschluss in der Bundesrepublik weder anerkannt wurde noch Zugang zu einer qualifizierten Berufstätigkeit ermöglichte.

Das BMBW war bestrebt, seine restriktive Linie gegenüber DDR-Bürger\*innen mit DDR-Abschluss nicht nur durchzuhalten, sondern noch zu verschärfen. Bei der Sitzung der *OBLBAfö* am 18./19.1.1990 wurde protokolliert:

### **Aktualisierung des BMBW-Rundschreibens vom 14.6.1984**

Wegen der Kürze der Zeit wurde zur Anpassung dieses sog. Aussiedlererlasses nur eine Sammlung von Anregungen durchgeführt. Der Vertreter des BMBW sagte zu, daß der Entwurf des angepaßten Rundschreibens bei der nächsten *OBLBAfö*-Sitzung vorgelegt werde. Die Anregungen der Länder flößen [sic!] in den Entwurf ein. Der Erlaß bedarf im übrigen einer umfassenden Überprüfung, insbesondere im

<sup>25</sup> Aufgrund der geografischen Situation besonders betroffen war das zu jener Zeit SPD-regierte Westberlin, weshalb schon am 11.12.1989 im BMBW eine Besprechung mit den ‚A-Ländern‘, also den SPD-regierten Ländern stattfand, in deren Vorfeld ein angekündigter Bundesratsantrag Berlins auf Ausschluss von DDR-Bewohner\*innen vom BAföG-Bezug durch Verankerung des Wohnsitzprinzips im 12. BAföG-Änderungsgesetz ([B 138-76954-b](#), [B 138-76954-c](#)) abgewendet werden konnte ([B 138-76954-e](#)). Die Einführung des Wohnsitzprinzips hätte dazu geführt, dass auch Staatsangehörige der Bundesrepublik, die in westeuropäischen Nachbarländern wohnten und als Grenzpendler\*innen bundesdeutsche Hochschulen besuchten, ihre Förderungsansprüche verloren hätten ([B 138-76954-a](#)) – also beispielsweise Aachener Studierende mit Wohnsitz im niederländischen Vaals. Das BMBW verhielt sich zu solchen Überlegungen zu einer grundsätzlichen Einschränkung der Förderungsberechtigung von DDR-Bürger\*innen abwartend ([B 138-76954-d](#)).

Hinblick auf die neue Situation der offenen Grenzen. [...] In Abwesenheit von Niedersachsen waren alle Länder – auch Baden-Württemberg<sup>26</sup> – für die Anwendung von § 7 Abs. 2 BAföG im Falle des Vorliegens eines außerhalb des Geltungsbereichs erlangten berufsqualifizierenden Abschlusses, der in der Bundesrepublik Deutschland nicht voll verwertbar ist. Trotz der gegenteiligen Rechtsprechung von ‚Unterinstanzen‘<sup>27</sup> solle bei der derzeitigen Lösung geblieben werden. **Das Problem hat eine neue Dimension im Hinblick auf die Massen der Übersiedler aus der DDR, die sonst alle mit der § 7 Abs. 1-Förderung anfangen** ([B 138-104072](#) – Hervorh. d. Verf.).

Für die bei der OBLBAfö-Sitzung am 18./19.1.1990 ins Auge gefasste Neufassung des ‚Aussiedler-Rundschreibens‘ von 1984 machte das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst mit Schreiben vom 14.2.1990 einen ausführlichen Formulierungsvorschlag, der in der Sache keine grundlegende Änderung gebracht hätte und allenfalls bei der Ausweidlösung der Förderung einer ‚weiteren Ausbildung‘ nach § 7 Abs. 2 BAföG noch restriktiver war ([B 138-76953-d](#)). Bemerkenswert ist jedoch die folgende Formulierung:

Wer sich als Deutscher bei der Wahl zwischen einer hier anerkannten und verwertbaren Ausbildung und einer sonstigen Ausbildung im Ausland für letztere entscheidet, ohne hierfür zwingende Gründe gehabt zu haben, kann sich grundsätzlich bei seiner Rückkehr in den Geltungsbereich des Gesetzes nicht auf die fehlende Anerkennung oder die fehlende Verwertbarkeit berufen ([B 138-76953-d](#)).

Die Figur der „Auszubildenden, die sich zunächst für eine im Ausland angebotene Ausbildung entschieden haben“, ist uns bereits in der Gesetzesbegründung von 1992 begegnet (siehe oben, S. 9).

Am 29.3.1990 versandte das BMBW an die Obersten Landesbehörden für Ausbildungsförderung und das Deutsche Studentenwerk unter dem Betreff „Besondere Probleme bei der Förderung von deutschen Übersiedlern und Bildungspendlern aus der DDR“ „das mit Ihnen in den Grundzügen inhaltlich abgestimmte neue Rundschreiben zur künftigen Behandlung des o. a. Personenkreises mit der Bitte um Beachtung im Vollzug und umgehende Weitergabe an die nachgeordneten Behörden“ ([B 138-76953-g](#)). Auf dieses Dokument wurde später als ‚Übersiedler-Erlass‘<sup>28</sup> Bezug genommen – in Unterscheidung vom ‚Aussiedler-Rundschreiben‘ von 1984. Der für spätere Regelungsversuche gegenüber Zugewanderten prägende Kernsatz lautet:

Hat der Auszubildende in der DDR eine Ausbildungsstätte besucht, die einer der in § 2 Abs. 1 bis 3 BAföG genannten Ausbildungsstätten gleichwertig ist und hat er einen Abschluß erlangt, der ihn in der DDR zur Ausübung eines Berufs berechtigt, so liegt grundsätzlich ein berufsqualifizierender Abschluß im Sinne von § 7 Abs. 1 BAföG vor. **Auf die Anerkennung des Abschlusses in der Bundesrepublik Deutschland kommt es nicht an. Der Grundförderungsanspruch nach § 7 Abs. 1 BAföG ist verbraucht**, die Förderung einer weiteren Ausbildung im Geltungsbereich nur unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 BAföG möglich ([B 138-83498-b](#) – Hervorh. d. Verf.).

<sup>26</sup> Die ausdrückliche Erwähnung des Einverständnisses von Baden-Württemberg nimmt darauf Bezug, dass hier – vermutlich wegen mehrerer entgegenstehender Urteile des dortigen Obergerichts (s. o., S. 22 und 23) – die Skepsis gegenüber der Position des BMBW besonders ausgeprägt gewesen war (s. o., S. 24).

<sup>27</sup> Die Verortung entgegengesetzter Rechtsprechung bei den „Unterinstanzen“ im Protokolltext unterschlägt, dass das Bundesverwaltungsgericht schon lange diese Position vertrat.

<sup>28</sup> Nach dem Vollzug der deutschen Einigung stellten die Ländervertreter\*innen in der Sitzung am 6./7.6.1991 die Frage nach der Fortgeltung; auf Vorschlag des BMBW einigte man sich darauf, den ‚Übersiedler-Erlass‘ nicht aufzuheben, da er mit Verschwinden der dort geregelten Fallkonstellationen „von selbst auslaufen“ werde ([B 138-104083-a](#)).

Der materielle Unterschied zum ‚Aussiedler-Rundschreiben‘ will sich nicht recht erschließen<sup>29</sup>, aber zumindest dem Anschein nach hatte das BMBF seine noch restriktivere Linie gegenüber DDR-Übersiedler\*innen und Bildungspendler\*innen durchgesetzt und insistierte in der folgenden Sitzung der OBLBAfö am 7./8.6.1990 darauf, „daß das BMBW-Rundschreiben vom 14. 6. 1984 - II A 5 - 2462-1/1 – soweit es deutsche Aussiedler betrifft – vorerst uneingeschränkt weitergilt“ ([B 138-104076](#)). **Es gab also jetzt zwei im Wortlaut unterschiedliche Regelungen für Aussiedler\*innen (und implizit auch für Ausländer\*innen) einerseits und für DDR-Bürger\*innen andererseits.**<sup>30</sup>

**Soweit die 1992 eingeführte gesetzliche Regelung mit der Warnung vor Ungleichbehandlung und ‚Inländerdiskriminierung‘ begründet wurde und bis heute mit diesem Argument verteidigt wird, sollte man sich an die seinerzeit seitens des BMBW ausdrücklich erklärte Absicht der Ungleichbehandlung von DDR-Übersiedler\*innen erinnern.**

#### 4.3. DIE ÄNDERUNG DER BAFÖG-VERWALTUNGS-VORSCHRIFT ZU § 7 ABS. 1 LÄSST DIE GERICHTE UNBEEINDRUCKT

Anstatt weiter an Auslegungsrundschreiben zu feilen, wurden bald vermeintlich stärkere Geschütze aufgeföhren. Zur Vorbereitung der Sitzung der OBLBAfö am 20./21.9.1990 wurde ein mit „Stand: 7.9.1990“ datierter Entwurf zur Änderung der BAföG-Verwaltungsvorschrift versandt. Zu § 7 Abs. 1 heißt es hier u. a.:

Eine außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes durchgeführte Ausbildung ist auch dann berufsqualifizierend abgeschlossen, wenn sie nur dort zur Ausübung eines Berufes berechtigt ([B 138-104078](#)).

Im Protokoll der betreffenden OBLBAfö-Sitzung werden die Notwendigkeit einer Anpassung<sup>31</sup> der Verwaltungsvorschriften und der dafür vorgesehene sehr straffe Zeitplan mit dem 12. BAföG-Änderungsgesetz und dem Einigungsvertrag begründet. Die oben aus dem ersten Entwurf wiedergegebene Formulierung fand ihren Weg in kurzer Zeit unverändert über die Kabinettsvorlage (19.10.1990), die Zuleitung an den Bundesrat ([Drucksache 786/90 – 2.11.1990](#)), den Bundesratsausschuss für Kulturfragen (26.11.90) und die Zustimmung des Bundesrats (14.12.1990) in das *Gemeinsame Ministerialblatt* ([Ausgabe 1/1991 vom 7.1.1991](#)). In der äußerst knappen und selektiven Begründung der Bundesratsvorlage findet die Restriktion zum § 7 Abs. 1 keine Erwähnung, und sie spielte auch in der Diskussion des Bundesratsausschusses keine Rolle. Dass zwischenzeitlich am 2.12.1990 die ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen stattfanden und am 18.1.1991 das 4. Kabinett Kohl vereidigt wurde, unterbrach diesen Prozess nicht, zumal der Bildungsminister – Jürgen W. Möllemann (FDP) – derselbe blieb.

Die neue, restriktive Verwaltungsvorschrift war kaum veröffentlicht, da entschied der VGH Baden-Württemberg am 15.4.1991 ([Az 7 S 3048/90](#)) unter der von ihm selbst so formulierten Kurzbeschreibung „**Zum Ausbildungsförderungsanspruch eines Ausländerkindes**“ über den Fall eines türkischen Staatsbürgers, dessen Eltern in

<sup>29</sup> Hierauf wies der Vertreter Hessens bereits in kritischen Anmerkungen zum Vorabprotokoll der vorausgegangenen Sitzung hin ([B 138-76953-f](#)).

<sup>30</sup> Vom Vertreter des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst wurde das in einem Schreiben vom 20.8.1990 unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung scharf kritisiert ([B 138-83498-a](#)).

<sup>31</sup> Beim zitierten Abschnitt handelt es sich allerdings nicht um eine Anpassung, sondern um die erstmalige Erwähnung von im Ausland erworbenen Abschlüssen in den Verwaltungsvorschriften zum BAföG.

Deutschland lebten, der aber offenbar während seines gesamten bisherigen Bildungsverlaufs einschließlich eines abgeschlossenen Studiums in der Türkei gelebt hatte.<sup>32</sup> Das Amt für Ausbildungsförderung hatte den Antrag auf Förderung in Deutschland u. a. mit der Begründung abgelehnt, der in der Türkei erworbene Abschluss stelle eine erste Ausbildung im Sinne von § 7 Abs. 1 BAföG dar.

Nachdem das VG Karlsruhe am 30.10.1990 einen Förderanspruch bejaht hatte, berief sich die Förderverwaltung in ihrem Berufungsantrag auf die inzwischen bekannt gewordene, aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht im *Ministerialblatt* veröffentlichte Änderung der Verwaltungsvorschrift. Der VGH urteilte jedoch, an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei entgegen der Verwaltungsvorschrift festzuhalten:

Diese [...] Verwaltungsvorschrift ist entgegen der Annahme des Beklagten keine ‚Klarstellung des Gesetzgebers, mit der dieser der bisherigen Rechtsprechung begegnen will‘. Bei Anwendung dieser Verwaltungsvorschrift würden [...] insbesondere Spätaussiedler und Asylanten, die zur Berufsausübung nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, von der Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG ausgeschlossen (VGH Baden-Württemberg 15.04.91, [Az 7 S 3048/90](#)).

Das Gericht schloss sich also der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an und stellte diese über die Verwaltungsvorschrift. Es setzte sich auch mit dem Argument der Förderverwaltung auseinander, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedeute „keine Gleichstellung, sondern eine Besserstellung des Ausländers gegenüber einem Auszubildenden mit einem in Deutschland berufsqualifizierenden Abschluss“, denn der Ausländer, der schon ein Studium absolviert hat, habe die Chance, aufgrund hochschulrechtlicher Anrechnungen das Studium früher zu beenden als der Inländer und dadurch in den Genuss von Vergünstigungen bei der Rückzahlung des Darlehensanteils zu kommen. Die technischen Einzelheiten dieser ‚Sprinterprämie‘ müssen hier nicht interessieren, weil diese Regelung inzwischen ausgelaufen ist – bemerkenswert ist aber die Gegenargumentation des VGH,

daß der Ausländer anders als deutsche Auszubildende [...] bisher auch noch nicht gefördert worden ist bzw. Ausbildungskapazität in Deutschland nicht in Anspruch genommen hat (ebenda).

**Im Rahmen einer Gesamtabwägung, ob eine bestimmte Regelung in der Ausbildungsförderung als Gleichbehandlung von Bildungsin- und -ausländer\*innen zu bewerten ist, kann also nach Auffassung dieses Gerichts durchaus der Gesichtspunkt der bisherigen staatlichen Aufwendungen für die Ausbildung eines\*einer Bildungsinländer\*in im Vergleich zu den nicht gegebenen Aufwendungen für die Bildungsausländer\*in herangezogen werden.**

Wie dieses Urteil die Ministerialbürokratie in Alarmbereitschaft versetzte, wird im nächsten Abschnitt noch zu zeigen sein; an dieser Stelle folgen wir nicht der Chronologie, sondern dem Ablauf der Rechtsprechung. Denn die Förderverwaltung akzeptierte das Urteil des VGH Baden-Württemberg nicht, sondern erhob Nichtzulassungsbeschwerde, die das Bundesverwaltungsgericht am 25.7.1991 zurückwies. Beim obersten Verwaltungsgericht fiel die Ohrfeige für die Urheber der Verwaltungsvorschrift noch drastischer aus als beim VGH Baden-Württemberg:

---

<sup>32</sup> Er erhielt eine Aufenthaltserlaubnis nur zum Zwecke des Studiums, was normalerweise keine Förderungsmöglichkeit nach dem BAföG eröffnet hätte; in seinem Fall ergab sich diese jedoch daraus, dass zumindest ein Elternteil sich in den letzten drei Jahren im Geltungsbereich des Gesetzes aufgehalten hatte und erwerbstätig gewesen war (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BAföG in der damaligen Fassung; heute Abs. 3).

Der Begriff des berufsqualifizierenden Abschlusses in § 7 Abs. 1 BAföG ist ein Rechtsbegriff, für dessen Auslegung die Exekutive nicht wie bei einer Ermessensentscheidung eine nur ihr zukommende Entscheidungsbefugnis beanspruchen kann [...]. Auf die Auslegung derartiger Rechtsbegriffe gerichtete **Verwaltungsvorschriften sind grundsätzlich Gegenstand, nicht Maßstab richterlicher Kontrolle** [mit Verweis auf eine entsprechende Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts] – (BVerwG 25.7.1991 [Az 5 B 115.91](#) – Hervorh. d. Verf.).

Mit diesem Beschluss des obersten Verwaltungsgerichts musste für die Ministerialbürokratie klar sein, dass sie ihre Auffassung weder mit Auslegungsrundschreiben noch mit Verwaltungsvorschriften durchsetzen konnte. Der logisch nächste Schritt war folglich die in Kapitel 2 bereits dargestellte Gesetzesänderung, die ja im Übrigen auch bereits seit 1985 das erklärte Ziel des anonymen Zettelschreibers war (s. o., 3.4.).

#### 4.4. IM ZICKZACKKURS VON DER VERWALTUNGSVORSCHRIFT ZUR GESETZESÄNDERUNG

##### UNEINIGKEIT BEI DEN LÄNDERN UND IM MINISTERIUM

Mit Schreiben vom 22.5.1991 lud das BMBW die *OBLBAfö* zur Sitzung am 6./7.6.1991 ein. Da es um den „Rohentwurf eines 15. Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes“ gehen sollte, erfolgten Einladung und Protokollierung durch das für die Gesetzgebung federführende Referat II A 4. Fragen im Zusammenhang mit § 7 Abs. 1 befanden sich unter den versandten Erörterungspunkten nicht. Sie wurden in der Sitzung jedoch aufgeworfen vom Referatsleiter II A 5. Über die Protokollierung dieser Intervention hat es längere und kontroverse Abstimmungsprozesse innerhalb des BMBW gegeben. In der ersten, vom Referat II A 4 erstellten Entwurfsfassung des Protokolls heißt es lediglich:

Herr Scherer<sup>33</sup> hielt eine Änderung der Vorschrift zur Stützung der Verwaltungsvorschrift Tz 7.1.7 für erforderlich. Zu dieser Frage ergab sich kein einheitliches Meinungsbild. Die Anregung wird im BMBW geprüft ([B 138-104083](#)).

Die Akten enthalten mehrere Kopien dieses Protokollentwurfs mit unterschiedlichen handschriftlichen Ergänzungen ([B 138-104083-b](#)), die vermutlich während interner Telefongespräche zur Abstimmung des Textes eingefügt wurden. In der schließlich vom Referat II A 5 am 26.9.1991 versandten Endfassung des Protokolls der Sitzung vom 7.6.1991 (die *OBLBAfö* hatte zwischenzeitlich am 17.9. schon wieder getagt) heißt es dann zu § 7 Abs. 1 BAföG:

Herr Scherer hielt eine Änderung der Vorschrift zur Stützung von Tz 7.1.7 Abs. 3 BAföGVwV für erforderlich. Zu dem Gesamtkomplex ergab sich jedoch kein einheitliches Meinungsbild. Insbesondere blieb offen, wie Berufsabschlüsse im Ausland behandelt werden sollen, die im Zuge eines ein- oder zweijährigen Auslandsaufenthalts automatisch

---

<sup>33</sup> Bereits die Namensnennung in einem Kontext, in dem normalerweise nur von „dem Vertreter des BMBW“ oder „dem Vertreter des Landes XY“ die Rede ist, signalisiert eine Ausgrenzung aus dem Konsens des Hauses durch den Verfasser des Protokollentwurfs.

miterworben werden (z.B. Bachelor oder Masterdegrees). – Die Frage wird im BMBW geprüft (B 138-104083-a).<sup>34</sup>

Die Kontroverse innerhalb des Bundesministeriums spiegelt sich auch in handschriftlichen Vermerken zu der mit Datum vom 10.7.1991 eingeleiteten Abstimmung über den Referentenentwurf im ‚Sternverfahren‘. Auf der letzten Seite des Dokuments, unter der Tabelle mit den beteiligten Referaten, behauptet das Referat II A4, das Referat II A 5 habe seine Bedenken zunächst zurückgestellt, während II A 5 unter Berufung auf die angebliche Meinung der Ländervertreter\*innen auf einer gesetzlichen Klarstellung beharrt, dass auch ein im Ausland erworbener Abschluss förderungsrechtlich berufsqualifizierend sei.

Auch wenn Abgrenzungsschwierigkeiten in der Diskussion mit den Ländern deutlich geworden sind, ist doch davon auszugehen, daß von den Ländern Regelungen – insbes. zu den o. g. Punkten – weiterhin für erforderlich gehalten werden ([B 138-103369](#)).

In der Zwischenzeit nahm das Drängen aus den Ländern auf eine Lösung der rechtlichen Widersprüche zu, aber die Länder drängten in unterschiedliche Richtungen: Einige verlangten eine Anpassung an die Rechtsprechung<sup>35</sup>, andere präsentierten Fallkonstellationen und fragten, wie zu verfahren sei<sup>36</sup>, während der Vertreter Hessens immer wieder auf eine Gesetzesänderung drängte.

## BUND UND LÄNDER NEHMEN VON EINER GESETZESÄNDERUNG VORERST ABSTAND

Am 17.9.1991 tagte die *OBLBAfö* erneut. Inzwischen hatte das Bundesverwaltungsgericht den oben (S. 27) bereits wiedergegebenen Beschluss gefasst, in dem es den Primat der Rechtsprechung über Verwaltungsvorschriften feststellte. In der mit dem 21.10.1991 datierten Ergebnism Niederschrift, die erst mit Schreiben vom 13.11.1991, also fast zwei Monate nach der Sitzung, versandt wurde, findet sich dazu folgende Aussage:

§ 7 (Berufsqualifizierender Abschluß im Ausland)

Der Vertreter des Landes Baden-Württemberg hielt insbesondere nach dem Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. 7. 1991 eine unverzügliche Entscheidung des Bundes zu der Frage, ob Tz 7.1.7. Abs. 3 BAföGVwV weiterhin anzuwenden sei, für erforderlich.

Die Vertreter der Länder sprachen sich auch auf Nachfrage seitens des BMBW nicht für eine gesetzliche Änderung aus. Vielmehr regte der Vertreter Bayerns an, Tz 7.1.7 Abs. 3 BAföGVwV aufzuheben ([B 138-104084-a](#)).

Laut Teilnehmerliste war Herr Scherer, der Referatsleiter II A 5, der bei der Juni-Sitzung so vehement für eine Gesetzesänderung eingetreten war, bei dieser Sitzung nicht anwesend ([B 138-104084-b](#)). Die Länder befürworteten nach dem Wortlaut des Protokolls eher eine Anpassung der Verwaltungsvorschrift an die Rechtsprechung als eine Gesetzesänderung.

<sup>34</sup> Dieses Protokoll ist aus mehreren Teilen unter Bruch der Seitenzählung zusammengestellt und inhaltlich widersprüchlich. An hinterer Stelle taucht das Thema „berufsqualifizierender Abschluss“ erneut auf, wobei die tatsächliche zeitliche Reihenfolge der Behandlung in der Sitzung anscheinend umgekehrt war. Die Länder drängen auf eine Regelung in der 15. BAföG-Novelle (wie es dann ja auch geschehen ist). „Die Vertreter des BMBW weisen darauf hin, daß nach dem Ergebnis der Beratungen der im Jahre 1985 eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe inzwischen eine Festlegung in der Verwaltungsvorschrift [...] erfolgt sei und demnächst die Klärung in einem Hauptsache-Revisionsverfahren erwartet werden könne“ ([B 138-104083-a](#)).

<sup>35</sup> Bremen, 7.10.1991, [B 138-83498-c](#).

<sup>36</sup> NRW, 31.7.1991, [B 138-83498](#); Studentenwerk Augsburg, 3.9.1991, [B 138-104085](#).

Insbesondere findet sich im Protokoll zu diesem Punkt keine Wortmeldung Hessens. Der anwesende Vertreter, Herr Gorr, bedauerte jedoch wenige Tage später in einem Schreiben an das BMBW den Verzicht auf eine gesetzliche Regelung ([B 138-83499-c](#)).

**Die dokumentierte Position der Ländervertreter hängt in auffällig starkem Maße davon ab, von welchem Referat des BMBW eine Sitzung der OBLBAfö geleitet und protokolliert wird.**

Bereits wenige Tage nach dieser Sitzung verkündete das BMBW in einem Rundschreiben an die OBLBAfö seinen Rückzug von einer gesetzlichen Regelung:

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht nunmehr auch ausdrücklich zu Tz 7.1.7 Abs. 3 BAföGVwV Stellung genommen und diese gegenüber dem Gesetzeswortlaut für ~~unbeachtlich~~ [handschr.: unverbindlich] erklärt hat und eine Änderung des Gesetzes im Sinne des von Tz 7.1.7 Abs. 3 BAföGVwV Gewollten nicht erfolgen wird, bitte ich, zukünftig derartige Fälle auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu bescheiden. Etwaige Klageverfahren bitte ich durch Klaglosstellung zu erledigen. Entsprechend der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes kann daher Tz 7.1.7 Abs. 3 BAföGVwV nicht mehr angewendet werden ([B 138-83498-d](#)).

Das Dokument ist gestempelt als „Entwurf“ mit Datum 18.9.1991. Verfasst wurde es nicht von Ministerialrat Scherer, dem Referatsleiter II A 5, sondern von seinem Stellvertreter, Herrn Wegenast; der Vermerk „Herrn Scherer vor Abgang z. K.“ wurde von diesem am 20.9.1991 paraphiert; der Vermerk „Frau Kramer bitte versenden“ wurde mit „erl. 23/9.“ quittiert.<sup>37</sup>

Warum schickt der Referatsleiter seinen Stellvertreter vor, anstatt einen so wichtigen Vorgang selbst zu zeichnen? – Wenn man davon ausgeht, dass es in einem Ministerium so etwas wie einen ‚Schmollwinkel‘ nicht geben kann, dann bietet sich als Erklärung nur an, dass Herr Scherer sich gegenläufige Handlungsmöglichkeiten offenhalten und, sofern sich die Gelegenheit zu einer Kehrtwende ergeben sollte, nicht zu offensichtlich in Widerspruch zu eigenen Entscheidungen geraten wollte.

## DIE LÄNDER SPRECHEN SICH GEGEN DEN WIDERSTAND DES BUNDES FÜR EINE GESETZESÄNDERUNG AUS

Mit Schreiben vom 22.11.1991 ([B 138-83499-d](#)) wies das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst auf mehrere „Ungereimtheiten“ hin, die durch eine gesetzliche Lösung beseitigt werden sollten. Das Zurückschrecken vor einer gesetzlichen Regelung sei – so der Vertreter Hessens – ausschließlich durch die Befürchtung begründet, dadurch Nachteile aufgrund eines im Ausland während eines vorübergehenden Studienaufenthalts erworbenen Abschlusses zu erzeugen. Dieses ließe sich durch folgende Gesetzesänderung vermeiden:

Berufsqualifizierend abgeschlossen ist eine Ausbildung auch dann, wenn sie nur in dem Land, in dem sie abgeschlossen wurde zur Berufsausübung befähigt. Dies gilt nicht für einen während eines Studienaufenthaltes nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BAföG im Ausland erworbenen Abschluß, wenn danach die im Inland begonnene Ausbildung fortgesetzt wird ([B 138-83499d](#)).

<sup>37</sup> Danach wäre dieses Rundschreiben also erst am 23.9.1991 versandt worden, während es später vom BMBW mit dem Datum des 19.9.1991 zitiert wird. Die Endfassung mit Umsetzung der handschriftlichen Korrekturen wurde bei Durchsicht der einschlägigen Akten des BMBW im Bundesarchiv nicht gefunden.

Diese Formulierung kam dem wenig später beschlossenen Gesetzeswortlaut schon sehr nahe (siehe oben, 2.1.).

Für eine zunächst für den 12./13.12.1991 geplante, dann aber auf den 13./14.1.1992 verschobene Sitzung der OBLBAfö wurde der Tagesordnungspunkt „Auswirkungen des BMBW-Rundschreibens vom 19. September 1991 zur Bewertung von im Ausland erworbenen berufsqualifizierenden Abschlüssen“ ([B 138-104087](#)) angekündigt. Verwiesen wird also auf das oben (S. 30) wiedergegebene Schreiben, mit dem auf die Linie des Bundesverwaltungsgerichts eingeschwenkt und die gerade erst erfolgte Ergänzung der Verwaltungsvorschrift für gegenstandslos erklärt wurde.

Zwischenzeitlich hatte das Bundeskabinett am 8.1.1992 den Entwurf zum 15. BAföGÄndG beschlossen, der keine Änderungen bei § 7 Abs. 1 vorsah und am 9.1.1991 dem Bundesrat zugeleitet wurde ([BR-Drucksache 19/92](#)). Der als Anpassung der Erlasslage an die Rechtsprechung angekündigte Tagesordnungspunkt wurde vom stellvertretenden Referatsleiter II A 5, Herrn Wegenast, wie folgt protokolliert:

Der Vertreter des BMBW führt in die Problematik ein und sagt eine Anpassung des sog. ‚Aussiedlererlasses‘ (vom 14. Juni 1984 [...]) im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu. Eine gesetzliche Reaktion noch im 15. Änderungsgesetz hält er angesichts der Komplexität der Materie für schwer zu verwirklichen.

Dem widerspricht der Vertreter Hessens und weist auf eine bereits 1985 gebildete Arbeitsgruppe hin, die sich mit der Problematik eingehend befaßt habe und auf deren Ergebnisse zurückgegriffen werden könne. [...]

Der Vertreter des BMBW verwies demgegenüber darauf, daß die Länder noch bei der OBLBAföG[sic!]-Sitzung vom 6. / 7. Juni 1991 [...] eine Gesetzesänderung einstimmig abgelehnt und beschlossen hätten, nunmehr der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu folgen.<sup>38</sup> Für das 16. BAföG-Änderungsgesetz könne in Ruhe eine entsprechende Regelung im Gesetz vorbereitet werden. Der Vorschlag des BMBW, eine Arbeitsgruppe zu bilden, fand keine Zustimmung [...].

Die Ländervertreter hielten vielmehr den Vorschlag Hessens für unterstützungswürdig. [...]

Bei einer durchgeführten Befragung sprachen sich alle Länder für eine entsprechende Gesetzesänderung noch im 15. BAföG-Änderungsgesetz aus ([B 138-104087](#)).

**Der Vertreter Hessen hat in mehreren oben erwähnten Schreiben an das BMBW konstant für eine Gesetzesänderung plädiert und diese Position auch argumentativ unterlegt. Aber dass sich die Position der Ländervertreter insgesamt innerhalb von vier Monaten um 180 Grad dreht, ist überraschend und aufgrund der verfügbaren Dokumente nicht inhaltlich erklärbar. Es wiederholt sich das Muster, dass die dokumentierte Position der Länder davon abhängt, welches BMBW-Referat das Protokoll einer Sitzung der OBLBAfö verfasst.**

---

<sup>38</sup> Diese Behauptung trifft für die Sitzung vom 6./7.6.1991 nicht zu (siehe oben), sondern erst für die Sitzung vom 17.9.1991, d. h., der Sinneswandel unter den Ländern erfolgte in noch kürzerer Frist.

## 4.5. DIE GESETZESÄNDERUNG KOMMT ÜBER DEN BUNDESRAT

Am 27.1.1992 befasste sich der Kulturausschuss des Bundesrates mit dem Entwurf für das 15. BAföGÄndG. Der Ausschuss empfahl, dem § 7 Abs. 1 BAföG die beiden folgenden Sätze anzufügen:

Berufsqualifizierend abgeschlossen ist eine Ausbildung auch dann, wenn sie nur in dem Land, in dem sie abgeschlossen wurde, zur Berufsausübung befähigt. Dies gilt nicht für einen Abschluß, der während eines nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 förderungsfähigen Studienaufenthaltes im Ausland erworben wurde, wenn danach die im Inland begonnene Ausbildung fortgesetzt wird ([Kulturausschuss 1992-01-27](#)).

Das entspricht nahezu wörtlich dem Vorschlag aus dem Schreiben des Hessischen Ministeriums vom 22.11.1991 (s. o., S. 30).<sup>39</sup> Der Vorschlag wurde von Hessen eingebracht, von Rheinland-Pfalz unterstützt und bei Enthaltung der Vertreter von Baden-Württemberg, Bayern und Berlin ohne Gegenstimmen beschlossen.<sup>40</sup> Zusammen mit dem Vorschlag zur Ergänzung des Gesetzes wurde der schon aus 2.2 bekannte Begründungstext beschlossen, der unverändert seinen Weg in das weitere Gesetzgebungsverfahren fand.

Das Protokoll der Sitzung des Kulturausschusses unterscheidet sich bei diesem Regelungsgegenstand des BAföG-Änderungsgesetzes deutlich von den Ausführungen zu anderen Inhalten des Gesetzes. Während zu anderen vom Ausschuss vorgeschlagenen Änderungen ausführlich referiert und argumentiert wird, heißt es zu § 7 Abs. 1 BAföG nur:

Der Vertreter Hessens stellt den unter I Ziff. 3 wiedergegebenen Antrag und begründet ihn im einzelnen. Der Vertreter von Rheinland-Pfalz unterstützt den Antrag nachdrücklich. Er bringe Klarheit in ein Problem, das seit Jahren ungelöst sei. Die Formulierung entspreche einem Vorschlag einer Expertengruppe des Bundes ([Kulturausschuss 1992-01-27](#)).

Im Unterschied zu anderen Punkten meldete sich der Vertreter des BMBW zu diesem Punkt im Kulturausschuss offenbar nicht zu Wort. Bemerkenswert ist auch der Formulierungsunterschied bei der Berufung auf ein anderes Gremium, das in dem Teil des Protokolls, der die Diskussion wiedergibt, als „Expertengruppe des Bundes“, in der beschlossenen Gesetzesbegründung dagegen als „vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft im Jahr 1985 eingesetzte[.] Arbeitsgruppe“ ([Bundesrats-Drucksache 19/1/92 v. 4.2.1992](#)) bezeichnet wird.

**Wir haben oben (3.3.) bereits gesehen, dass beide Charakterisierungen unzutreffend sind: Die Arbeitsgruppe *Berufsqualifizierender Abschluss* wurde weder von der Bundesregierung berufen noch vom BMBW eingesetzt; es handelte sich um eine ad hoc gebildete Untergruppe des Gremiums der OBLBAfö, die nur einmal zusammentrat. Die Unsicherheit der Akteure, wie sie ihr Konstrukt benennen sollen, enthüllt dessen fiktiven Charakter.**

<sup>39</sup> In der Kulturausschuss-Fassung wurde präziser ausgedrückt, dass der Hinweis auf § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BAföG lediglich die Art des Studienaufenthaltes charakterisiert, dass aber eine tatsächliche Förderung nicht Voraussetzung der Ausnahmeregelung ist.

<sup>40</sup> Hessen und Rheinland-Pfalz waren zu dieser Zeit SPD-regiert, einschl. Besetzung des Wissenschaftsressorts durch die SPD. Die Länder, die sich enthielten, waren unionsregiert. Die SPD-Verantwortung für die Gesetzesinitiative im Bundesrat wurde, wie oben (2.3.) bereits gezeigt, durch einen Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion flankiert.

## 4.6. ZUSAMMENFASSUNG

Ab Ende 1987 kam es häufiger zu Gerichtsurteilen, die der 1984 im ‚Aussiedler-Rundschreiben‘ formulierten restriktiven Position der Ministerialbürokratie widersprachen. Die von den Gerichten verhandelten Fälle betrafen nicht mehr nur Aussiedler\*innen, sondern auch anerkannte Asylbewerber\*innen und Nachkommen türkischer Gastarbeiter\*innen. Die Vertreter der Landesbehörden tendierten offenbar – soweit dokumentiert – zunächst eher dazu, das ‚Aussiedler-Rundschreiben‘ von 1984 an die Rechtsprechung anzupassen. Der für Vollzugsfragen und die Koordinierung mit den Landesbehörden zuständige Referatsleiter II A 5 des BMBW favorisierte hingegen eine gesetzliche ‚Klarstellung‘, d. h. eine Verankerung der restriktiven Position im Gesetzestext. Zur Untermauerung dieser Position rekurrierte er wiederholt auf die Arbeitsgruppe *Berufsqualifizierender Abschluss* von 1985 und stellte ihr Beratungsergebnis jeweils so dar, als habe sich diese Arbeitsgruppe für eine Gesetzesänderung ausgesprochen, womit er diese Erzählung in der Aktenlage und in der Erinnerung der Ländervertreter\*innen etablierte.

Die Auslegungs Rundschreiben zu § 7 Abs. 1 BAföG wurden nicht an die Rechtsprechung angepasst, sondern Ende 1990 ergänzt und untermauert durch eine Änderung der Verwaltungsvorschriften zum BAföG. Noch im gleichen Jahr wischte das Bundesverwaltungsgericht die geänderten Verwaltungsvorschriften als die Rechtsprechung nicht bindend beiseite (BVerwG 25.7.1991 [Az 5 B 115.91](#)). Im BMBW selbst traten Differenzen auf zwischen dem für die BAföG-Gesetzgebung zuständigen Referat II A 4 und dem für den Verwaltungsvollzug und die Kooperation mit den Obersten Landesbehörden zuständigen Referat II A 5, die sich schrittweise verschärften. Die Hintergründe dieser Differenzen lassen sich aus den vorliegenden Dokumenten nicht erschließen.

Auch die Positionen der Länder waren in der Frage, ob man eine gesetzliche Regelung anstreben sollte, schwankend. Dieses dokumentierte Schwanken kann zumindest teilweise davon abhängig gewesen sein, welches der beiden beteiligten BMBW-Referate jeweils die Protokollführung bei einer Sitzung mit den Ländern hatte. Manipulativ wirkende Gestaltung der Beratungsprozesse mit den Ländern durch das BMBW ist in den Dokumenten mehrmals nachweisbar (siehe auch schon Kapitel 3). Der Sinneswandel der Länder innerhalb von vier Monaten von der Ablehnung einer Gesetzesänderung zur Befürwortung in letzter Minute, als sich der Gesetzentwurf zum 15. BAföGÄndG bereits im parlamentarischen Verfahren befand, bleibt dennoch unerklärt.

Eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung einer gesetzlichen Änderung spielte der Vertreter Hessens. Eine personelle Identität zwischen der Vertretung Hessens in der *OBLBAfö* und im Kulturausschuss des Bundesrates ist zwar nicht dokumentiert, aber höchst wahrscheinlich.<sup>41</sup>

Abgesehen von der zeitweiligen Aufmerksamkeit für die Folgen der DDR-Grenzöffnung erscheinen die Beratungen der Ministerialbürokratien von Bund und Ländern seltsam unberührt vom migrationspolitischen Zeitgeschehen. Die Zahl der Aussiedler\*innen aus dem ehemaligen sowjetischen Machtbereich erreichte 1990 einen Höhepunkt, und die Bürgerkriege im zerschlagenden Jugoslawien führten zu einem steilen Anstieg der Asylbewerberzahlen. Die Partei der ‚Republikaner‘ hatte 1989 Wahlerfolge mit dem Schlagwort ‚Asylmissbrauch‘. Das alles findet in den gesichteten Dokumenten keinen Niederschlag. Allenfalls mag die Sensibilität gegenüber einer möglichen Benachteiligung

---

<sup>41</sup> In einer der gesichteten Akten des BMBW findet sich die Anwesenheitsliste einer früheren Sitzung des Bundesratsausschusses für Kulturfragen (18.6.1984), und bei dieser Sitzung war Hessen durch Herrn Gorr vertreten, der auch Autor aller Interventionen Hessens gegenüber dem BMBW bezüglich § 7 Abs. 1 BAföG war.

von Inländer\*innen durch diese Zeitumstände gesteigert worden sein. Die Frage einer möglichen Benachteiligung von Zugewanderten wurde niemals aufgeworfen.

## 5 Fazit und Ausblick

Das BAföG fördert bei entsprechender Eignung (§ 9) die Ausbildung von Personen, die aufgrund ihrer deutschen Staatsangehörigkeit bzw. ihres Aufenthaltsstatus förderungsberechtigt (§ 8) sowie nach Maßgabe ihrer finanziellen Situation förderungsbedürftig sind (§ 11), **bis zu einem berufsqualifizierenden Hochschulabschluss** (§ 7 Abs. 1). Die Rechtsprechung hat darunter immer einen **zur Berufsausübung in Deutschland qualifizierenden** Hochschulabschluss verstanden. Die Ministerialbürokratie von Bund und Ländern, kontinuierlich zusammenarbeitend im Gremium *Oberste Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung (OBLBAfö)*, hat dagegen – nach anfänglich großzügiger Auslegung gegenüber Aussiedler\*innen – ab 1984 die Auffassung vertreten, dass der Förderungsanspruch durch einen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland erworbenen und **dort** berufsqualifizierenden Abschluss ausgeschöpft sei, wobei es auf Anerkennung und Verwertbarkeit dieses Abschlusses im Inland **nicht** ankomme. Diesen Standpunkt hat die Ministerialbürokratie mit Auslegungsgrundschriften, Verwaltungsvorschriften und 1992 mit einer Gesetzesänderung durchzusetzen versucht. Die Legitimation dieser Gesetzesänderung ist zweifelhaft, da die Gesetzesbegründung auf Falschbehauptungen beruht und da die Gesetzgebungsmaterialien keinerlei Hinweis darauf enthalten, dass demokratisch legitimierte Akteur\*innen Inhalt und Implikationen der Regelung erkannt und gebilligt hätten.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich durch diese „gesetzliche Klarstellung“ nicht von seiner grundlegenden Position abbringen lassen, war aber gezwungen, mit dem Konstrukt ‚offene Wahlmöglichkeit für ein Studium in Deutschland bei Aufnahme des Studiums im Ausland‘ weitere Prüfkriterien einzuführen, wodurch die Rechtslage komplexer wurde.<sup>42</sup> Nachdem die Ministerialbürokratie ihr schärfstes Mittel, die Gesetzesänderung, verbraucht hat, besteht seit nunmehr 30 Jahren ein doppelter Standard: Soweit die Förderverwaltung sich am Gesetzeswortlaut und den seit 2013 nicht mehr geänderten Verwaltungsvorschriften<sup>43</sup> orientiert, werden Förderanträge von Studierenden mit ausländischem Abschluss abgelehnt. Soweit die Betroffenen Informationen über ihre Rechte suchen und finden sowie von kompetenten Ehrenamtlichen oder von Anwalt\*innen unterstützt werden, haben sie gute Chancen, irgendwann ihren Förderanspruch durchzusetzen – sei es im Widerspruchsverfahren oder im Zuge eines Rechtsstreits. Wie oft das eine oder das andere

---

<sup>42</sup> Zwischen 2008 (Urteil vom [10.04.2008 - Az 5 C 12/07](#)) und 2019 (Urteil vom [08.08.2019 - Az 5 C 6/18](#)) subsumierte das Bundesverwaltungsgericht die Fallkonstellation ‚erneutes Studium nach im Inland nicht gleichwertigem ausländischen Abschluss‘ nicht unter die grundständige Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG, sondern unter die „andere Ausbildung“ nach § 7 Abs. 3, um zu erreichen, dass etwa angerechnete Semester aus der ausländischen Ausbildung auf die inländische Förderungshöchstdauer angerechnet werden konnten. Durch diese Konstruktion kamen weitere Prüfkriterien in das Entscheidungsverfahren hinein, die auch nach ausdrücklicher Änderung der Rechtsprechung weiterhin angewandt werden – etwa die Frage, ob jemand wirklich gezwungen war, das Herkunftsland zu verlassen (vgl. S. 3).

<sup>43</sup> [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_15101991\\_42511VwV17.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_15101991_42511VwV17.htm)

geschieht und wie viele Studierwillige sich in der Annahme, keinen Förderanspruch zu haben, von der Antragstellung oder gar von der Aufnahme eines Studiums abhalten lassen, ist nicht bekannt.

Ministerialbürokratie und BAföG-Förderverwaltung sind seit 40 Jahren bestrebt, Unvergleichbares formal gleich zu behandeln.

- Wer im Inland einen Hochschulabschluss erwirbt, ist nicht mit Hürden der formellen Anerkennung bzw. – bei nicht reglementierten Berufen – mit grundsätzlichem Misstrauen gegen die Qualität des Abschlusses konfrontiert. Sollte sich der Abschluss trotzdem als wenig marktgängig erweisen, so dürfte das in der Regel vorhersehbar gewesen sein: Wer sich als Bildungsinländer\*in für ein Studienfach entscheidet, kann wissen, auf was sie oder er sich einlässt. Von daher ist es gerechtfertigt, bei Vorliegen eines inländischen Abschlusses den grundständigen Förderanspruch nach § 7 Abs. 1 als erfüllt zu betrachten, unabhängig davon, ob für den Erwerb dieses Abschlusses Förderung in Anspruch genommen wurde.
- Wer dagegen als Bildungsausländer\*in im Herkunftsland studiert, trifft keine bewusste Entscheidung gegen ein Studium in Deutschland, wie es die Gesetzesbegründung von 1992 konstruiert, sondern folgt dem mehrheitlichen Muster von akademischen Bildungsverläufen in der Welt. Die Wahl des Studienfaches wird nicht im Hinblick auf die institutionellen Bedingungen und die Arbeitsmarktverhältnisse in Deutschland getroffen. Über diese bestehen in der Regel überhaupt keine Kenntnisse, weil eine Übersiedlung nach Deutschland zum Zeitpunkt des Studienbeginns noch gar nicht in Betracht gezogen wird. Im Unterschied zu Bildungsinländer\*innen können Bildungsausländer\*innen bei der Aufnahme ihres Studiums im Ausland nicht wissen, was sie erwartet, sollten sie eines Tages versuchen, ihren Hochschulabschluss in Deutschland zu verwerten. Folglich haben sie etwaige Schwierigkeiten, mit denen sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt konfrontiert sind, nicht zu vertreten. Außerdem haben sie für ihr Studium im Ausland nicht nur keine Studienförderung nach dem BAföG in Anspruch genommen, sondern überhaupt keine Leistungen des deutschen Bildungssystems.

Aus diesen Gründen stellt es keine Inländerdiskriminierung dar, wenn die Rechtsprechung Bildungsausländer\*innen trotz Vorliegen eines Hochschulabschlusses einen Anspruch auf Förderungsleistungen nach § 7 Abs. 1 BAföG zuerkennt. Vielmehr beinhalten der Gesetzeswortlaut und die Verwaltungspraxis eine Diskriminierung von Bildungsausländer\*innen selbst dann, wenn die Betroffenen erfolgreich den Rechtsweg beschreiten; denn der Weg zu einem obsiegenden Urteil ist lang, und eine rückwirkende Befriedigung der Ansprüche kann für die Belastungen während der Zeit der Mittellosigkeit nicht entschädigen.

**Deshalb ist es unter Gesichtspunkten der Gleichbehandlung, der Integration und der Fachkräftesicherung dringend erforderlich, das BAföG migrationssensibel zu novellieren. Dabei geht es nicht nur um das im Fokus der vorliegenden Studie stehende Problem des ausländischen Abschlusses. Ähnlich gelagert ist der migrationsbedingte Fachrichtungswechsel, bei dem die formale Gleichbehandlung mit Inlandsfällen ebenfalls zur Benachteiligung führt.**

Da dieses Problem unabhängig von einer historischen Gesetzesänderung besteht, wurde es in der vorliegenden Untersuchung nicht behandelt. Eine gesetzgeberische Lösung sollte aber beide Probleme umfassen.

## Literatur

- Klammer, Ute, Alexandra Graevskaia und Matthias Knuth. 2020. Wo wenig viel bewirken könnte: Nach- und Weiterbildungsmöglichkeiten für hochqualifizierte Zugewanderte auf dem steinigen Weg in den deutschen Arbeitsmarkt. *Migration und Soziale Arbeit* 42/3: 205–213.
- Knuth, Matthias. 2020a. Das Bundesausbildungsförderungsgesetz in der Einwanderungsgesellschaft. Das Bundesverwaltungsgericht sorgt mit aktuellem Urteil für mehr Klarheit. *Soziale Sicherheit* 69/5: 193–198.
- Knuth, Matthias. 2020b. Ausweg aus der Förderungsfalle. Studium in einem anderen Fach nach fluchtbedingtem Studienabbruch – Verwaltungsgericht findet neuen Ansatz. *Soziale Sicherheit* 69/10: 367–371.
- Knuth, Matthias. 2021. Studienförderung: Mittelbare Benachteiligung von Geflüchteten mit Auslandsstudium. *Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung* 5/2: 270–308.
- Ramsauer, Ulrich, Michael Stallbaum und Sonja Sternal. 2020. *Bundesausbildungsförderungsgesetz*. Kommentar. 7. Auflage. Hrsg. v. Ulrich Ramsauer. München: C.H.Beck (Gelbe Erläuterungsbücher).
- Rothe, Friedrich, Ernst August Blanke und Franz-Egon Humborg. 2003. *Bundesausbildungsförderungsgesetz: Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – BAföG*. Kommentar. Loseblatt-Ausgabe, Stand Januar 2023. 5. Aufl.: Kohlhammer.

## Über den Autor

**Prof. Dr. Matthias Knuth** war bis 2016 als Sozialforscher, Hochschullehrer und Koordinator von Forschungsförderungsprogrammen in den Themenbereichen Arbeitsgestaltung, Mitbestimmung, Erwerbsformen, Arbeitsmarkt, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten tätig. Von 2011 bis 2017 war er Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF). Seit 2015 engagiert er sich im Verein zur Förderung der Integration von hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderern (INTEZ) und in der Flüchtlingshilfe.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

## Impressum

DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung

Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)

Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)

Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik,

Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: [www.difis.org](http://www.difis.org)

**Erscheinungsort und -datum:** Duisburg/Bremen, Dezember 2023

**Inhaltliche Betreuung:** Prof. Dr. Ute Klammer

**Betreuung der Publikationsreihe:** Dr. Miruna Bacali

**ISSN:** 2748-7199