

## Ausbildungsförderungsgesetz — ad acta ?

### I

Mit bemerkenswerter Energie sind die Parteien des Bundestages einer Frage aus dem Weg gegangen, deren Lösung sie selten einmütig vor mittlerweile mehr als sechs Jahren gefordert hatten. Am 8. April 1959 hatte der Bundestag die Bundesregierung einstimmig aufgefordert, „möglichst bald den Entwurf zu einem Gesetz über die Gewährung von Berufsausbildungs- und Erziehungsbeihilfen vorzulegen“. Das angestrebte Gesetz sollte zwei Forderungen gerecht werden: Einmal sollte eine juristische Flurbereinigung das in rund zwei Dutzend Beihilfearten zersplitterte Ausbildungsförderungssystem vereinheitlichen und zum anderen sollten die großen Lücken aufgefüllt werden, die es nicht allen bedürftigen jungen Menschen möglich machen, eine ihrer Eignung angemessene Ausbildung zu genießen.

Von internationalen Zahlenvergleichen und Bildungskatastrophe war damals noch nicht die Rede. Die Forderung des Bundestages nach einem Ausbildungsförderungsgesetz ergab sich 1959 aus dem verständlichen und begrüßenswerten Wunsch, den Verfassungspostulaten gerecht zu werden, nach denen jedem Jugendlichen jede Ausbildungsstätte offensteht, materielle Hindernisse bei der Berufswahl keine Rolle spielen dürfen und die Gleichheit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik sichergestellt werden müssen.

Nach soviel Einmütigkeit muß man mit Staunen zur Kenntnis nehmen, daß die Zersplitterung und die Lücken im System der bundesdeutschen Ausbildungsförderung

bisher noch nicht beseitigt wurden. Mittlerweile gibt es allein auf Bundesebene mehr als ein Dutzend Maßnahmen, nach denen Ausbildungsbeihilfen gezahlt werden. Dazu kommen unzählige Maßnahmen der Länder, der Gemeinden und freier Organisationen und Verbände, die ebenfalls Beihilfen zur Ausbildung Jugendlicher gewähren. Genaue Zahlen über die Anzahl der Geförderten, die Höhe der Förderungsbeiträge und die Höhe der insgesamt aufgewendeten Mittel gibt es nirgendwo. Nur für einzelne Bereiche existieren Angaben. So beispielsweise für die allgemeine Studienförderung nach dem *Honnefer Modell*. Nach Angaben des zu Jahresbeginn vorgelegten Bundesberichtes Forschung I<sup>1)</sup> wurden 33 100 Studierende im Jahr 1963 nach diesem Modell gefördert, das sind etwa 14,4 vH aller Studenten an wissenschaftlichen Hochschulen. Bund und Länder brachten dafür insgesamt 70 Mill. DM auf. Diese Summe dürfte sich in diesem Jahr um weitere 8 Mill. DM erhöht haben, da die Anzahl der Geförderten auf rund 40 000 angestiegen ist.

Der Bund hat im vorletzten Jahr etwa 90 Mill. DM für die Studentenförderung insgesamt ausgegeben. Mit diesem Betrag wurde neben dem Bundesanteil am Honnefer Modell die Kategorialförderung und die Ressortförderung einzelner Bundesministerien gedeckt. Vermutlich haben Länder und Gemeinden gemeinsam weitere 70 Mill. DM für die Studentenförderung ausgegeben, so daß die gesamte Summe der staatlichen Studentenförderung etwa 160 Mill. DM im Jahr 1963 betrug. Die genannte Summe deckt etwa ein Drittel aller staatlichen Mittel zur Ausbildungsförderung. Insgesamt dürften in dem genannten Jahr nicht viel mehr als 500 Mill. DM an öffentlichen Mitteln für die Ausbildungsförderung aufgebracht worden sein, davon entfallen auf den Bund nach Schätzung der Experten 330 Millionen und auf die Länder etwa 170 Mill. DM. Private Organisationen brachten schätzungsweise weitere 25 bis 35 Mill. DM auf.

## II

Diese geschätzte Summe von etwas mehr als 0,5 Md. DM, die sich übrigens an der oberen Grenze der Expertenschätzungen orientiert, könnte zu der Ansicht führen, daß eigentlich schon sehr viel für die Ausbildungsförderung getan wird und eine Neuordnung und Verbesserung nicht so dringend ist. Selbst einige Daten aus der Studentenförderung, die etwa ein Drittel aller Ausbildungsförderungsmittel beansprucht, verdeutlichen, daß diese Ansicht vorläufig noch verfrüht ist. Etwa 26 vH aller Studierenden finanzieren ihr Studium vollständig oder teilweise mit öffentlichen Mitteln. Der Anteil des Elternhauses und privater Institutionen an der Studienfinanzierung beträgt etwa 52 vH. Die restlichen Mittel in Höhe von etwa 22 vH der Gesamtstudienfinanzierung beschaffen sich die Studenten durch Werkarbeit.<sup>2)</sup>

Diese wenigen Zahlen deuten auf eine Rekrutierungsstruktur der Studentenschaft hin, die von der Sozialstruktur unserer Gesellschaft völlig verschieden ist. Der geringe Anteil der Arbeiterkinder an der Gesamtstudentenschaft wissenschaftlicher Hochschulen ist das auffälligste Symptom für das Mißverhältnis<sup>3)</sup>: Mehr als die Hälfte aller Menschen in der Bundesrepublik leben in Arbeiterfamilien. Ihr Anteil an der Studentenschaft beträgt jedoch wenig mehr als ein Zwanzigstel. Wenn man den Anteil der deutschen Arbeiterkinder an der Gesamtstudentenzahl einer genauen Analyse unterzieht, wird das Bild noch erschreckender. Jeder vierte Deutsche ist Land- oder Hilfsarbeiter. Jedoch hat nur einer von 100 Studenten einen Vater aus dieser Schicht. Das bedeutet, daß das unterste Viertel unserer Sozialstruktur nur einen Anteil von 1 vH an der Gesamt-

1) Bundesbericht Forschung I, vorgelegt vom Bundesministerium für Forschung und Wissenschaft, Bonn 1965.

2) Vgl. G. Kath: Das Soziale Bild der Studentenschaft. Berlin 1964.

3) Vgl. R. Dahrendorf: Arbeiterkinder an deutschen Universitäten. Die Zeit vom 19. und 26. Juni 1964.

Studentenschaft besitzt. Für die mittleren und höheren Schulen sind die Relationen nur unwesentlich günstiger.

Daß die Gründe für dieses Mißverhältnis neben den anachronistischen, am Humboldtschen Bildungsideal orientierten Bildungsinhalten unserer höheren Schulen und Hochschulen auch bei materiellen Hindernissen liegen, ist in der Diskussion dieser Problematik immer wieder betont worden. Dabei sind diese materiellen Schranken in den unteren Sozialschichten mit einem Mangel an Vertrautheit in allen Angelegenheiten, die mit Bildung und Ausbildung zusammenhängen, verknüpft, so daß es äußerst schwierig ist, sie herauszulösen und allein darzustellen. Es scheint jedoch offensichtlich zu sein, daß finanzielle Schwierigkeiten, besonders zu Beginn der Ausbildung, Kindern sozial schwächerer Schichten den Zugang zu weiterführenden Bildungseinrichtungen erschweren. Wenn man schon studiert, begreift man im allgemeinen auch die Notwendigkeit und den Nutzen einer möglichst qualifizierten Ausbildung als Eintrittskarte in den Fahrstuhl zum gesellschaftlichen Aufstieg und ist bereit, dafür auch Opfer wie die studienzeitverlängernde Werkarbeit zu bringen. Daraus wird deutlich, daß einerseits die Konzeption unseres Bildungssystems Kinder höherer Sozialschichten offensichtlich bevorzugt, und andererseits ein erweiterter Zugang zu höherqualifizierenden Ausbildungsstätten nicht allein durch schulreformerische Maßnahmen und Aufklärungsaktionen über die Funktion von Bildung und Ausbildung erreicht werden kann. Im Hinblick auf Bildung als das in einer Leistungsgesellschaft allein mögliche Mittel des sozialen Aufstiegs sind die Angehörigen der unteren Sozialschichten stark benachteiligt; sie müssen durch materielle Leistungen der ganzen Gesellschaft in die Lage versetzt werden, die gleichen Startchancen zu erhalten.

### III

Die Notwendigkeit einer staatlichen Unterstützung bei Kindern schwächerer Sozialschichten, um ihnen eine möglichst qualifizierte Ausbildung zu gewährleisten, ergibt sich im Groben aus zwei Ansatzpunkten. Den ersten könnte man mit *demokratischem* Aspekt umschreiben. Die demokratische Gesellschaft kennt keine Unterschiede der Geburt, des Standes, der Religion und des Geschlechts. Ihr hierarchisches System, ohne das eine Gesellschaft nicht denkbar ist, beruht auf dem Leistungsprinzip. Leistungskräfte werden jedoch zur Hauptsache durch die Ausbildung mobilisiert. Konsequenterweise findet sich in jeder demokratischen Verfassung ein Passus, nach dem die Ausbildungsstätten allen Bürgern offenstehen. Das Grundgesetz umschreibt dieses Prinzip in Art. 12 Abs. 1 mit: „Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen.“

Die Richtung, in der diese materielle Ausgestaltung erfolgen muß, zeigt Artikel 20 des Grundgesetzes. Nach ihm ist die Bundesrepublik ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat; die Sozialstaatlichkeit wurde bisher immer so interpretiert, daß die Gesellschaft das für ihre einzelnen Glieder leistet, was über deren eigene Leistungskraft hinausgeht.

Den zweiten Ansatzpunkt für die Notwendigkeit, Kindern der sozial schwächeren Schichten die materiellen Hindernisse zum Zugang zu weiterführenden Bildungseinrichtungen aus dem Weg zu räumen, könnte man den *bildungspolitischen Aspekt* nennen, der zwar nicht die gleiche Rangstellung hat wie der demokratische Aspekt, seine Gültigkeit jedoch noch jahrzehntelang behalten dürfte. Die Debatten um die Bildungskatastrophe während des letzten Jahres dürften jedem klargemacht haben, daß die Bundesrepublik in einen Fachkräftemangel hineinzugeraten droht, der unsere Leistungsfähigkeit und wirtschaftlich-technische Produktivität in der internationalen Konkurrenz der Industrienationen ernsthaft bedroht. Verdoppelung der Lehrer- und Abiturientenzahlen,

Studien- und Schulreform sind die eindringlichsten Schlagwörter, mit denen diese drohende Katastrophe abgewendet werden soll.

Vor diesem Hintergrund läßt die einstimmige Forderung des III. Bundestages nach einem Ausbildungsförderungsgesetz auf eine bemerkenswerte Weitsicht schließen. Auch ihre Notwendigkeit wurde begriffen. Schon bald liefen bei den beteiligten Ministerien — dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesfamilienministerium — die gesetzgeberischen Vorarbeiten an. Als bis Frühjahr 1962 diese Arbeiten noch nicht so weit gediehen waren, daß die Bundesregierung einen Entwurf einreichen konnte, beschloß die sozialdemokratische Bundestagsopposition eine eigene Initiative.

Sie legte dem Parlament schon im Mai 1962 einen Gesetzentwurf über eine allgemeine Ausbildungsförderung vor, der bis auf den Tag von Zeit zu Zeit in den zuständigen Ausschüssen beraten wird. Erst 1963 wurde inoffiziell ein Referentenentwurf des Familienministeriums bekannt, der bis heute einige Modifizierungen erlebte. Beide Entwürfe gehen im Ansatz vom gleichen Punkt aus: Gefördert soll nur der werden, der aus eigener Kraft keine qualifizierte Ausbildungsstätte besuchen kann und der die dazu erforderliche Eignung besitzt. Der SPD-Entwurf forderte großzügigere Freibeträge, eine einfache Eignung und Deckung aller entstehenden Ausbildungskosten. Eine Realisierung des Entwurfs hätte etwas mehr als eine Md. DM im Jahr gekostet. Der Regierungsentwurf war vorsichtiger: Er setzte für den Genuß der Förderungsmittel ursprünglich eine qualifizierte, also überdurchschnittliche, Eignung voraus, räumte geringere Freibeträge ein und wollte nach dem Honnef-Muster verlorene Zuschüsse mit Darlehen koppeln, um die Eigenverantwortlichkeit der Geförderten zu wecken. Die Studentenförderung sollte einer besonderen Regelung vorbehalten bleiben. Zur Realisierung des Entwurfs wären etwa 600 Mill. DM erforderlich. Doch die Finanzminister brauchten sich noch kein Kopfzerbrechen über die Bereitstellung dieser Summen zu machen. Da einige Länder erkennen ließen, im Falle einer Annahme des SPD-Entwurfs durch den Bundestag eine Verfassungsklage einzureichen, zog es die Bundesregierung vor, ihren Entwurf gar nicht erst dem Bundestag vorzulegen.

Während Bayern eine Bundeskompetenz bei der Ausbildungsförderung grundsätzlich ablehnte, zweifelte auch das sozialdemokratische Hessen die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes bei der Realisierung des SPD-Entwurfs an, weil es in ihm Tendenzen der Begabungsförderung zu erkennen glaubte, die den Bund in Konflikt mit der Kulturhoheit der Länder hätte geraten lassen. Die Väter der beiden Entwürfe wollten diese Bedenken von vornherein dadurch entkräften, daß sie die Entwürfe nicht bildungspolitisch, sondern sozialpolitisch konzipierten. Sie stützten sich dabei auf Artikel 74 Abs. 7 des Grundgesetzes, nach dem sich die konkurrierende Gesetzgebung auf die öffentliche Fürsorge erstreckt. Die Länder wandten dagegen ein, daß in den Entwürfen dennoch kulturpolitische Ambitionen des Bundes deutlich zutage träten und daß öffentliche Fürsorge nur als Rehabilitationshilfe Gescheiterter verstanden werden könne. Den ersten Einwand versuchten die Autoren der Entwürfe dadurch zu widerlegen, indem sie einfache Eignung als Voraussetzung zur Förderung postulierten, d. h. der Auszubildende muß erwarten lassen, daß er das Ausbildungsziel erreichen wird. Der Streit um die Auslegung des Begriffes „öffentliche Fürsorge“ konnte bis heute noch nicht beigelegt werden. Ob dieser Begriff nur restriktiv gemeint ist •im Sinne von Gescheitertenfürsorge oder extensiv im Sinne von umfassender präventiver Sozialhilfe, die es den Geförderten ermöglicht, sich auf eigene Füße zu stellen, kann nur vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden. Da das Bundesverfassungsgericht bisher jedoch keine höchstrichterliche Entscheidung in dieser Frage getroffen hat und die Bundesregierung eine versteifte Haltung der Länder zu erkennen glaubte, suchte man nach anderen Wegen zur Lösung des Problemes Ausbildungsförderung.

## IV

Bundesfamilienminister *Heck* warf vor zwei Jahren einen Gedanken in die Diskussion, mit dem er verfassungsrechtliche Schwierigkeiten umgehen zu können glaubte. Von ihm inspiriert legten die Regierungsparteien vor wenigen Monaten einen Gesetzentwurf über eine Änderung und Ergänzung des Bundeskindergeldgesetzes vor. Nach diesem Entwurf, der am 1. April 1965 in Kraft getreten ist, soll allen Jugendlichen im Alter von 15 bis 27 Jahren eine monatliche Ausbildungshilfe oder, wie es jetzt heißt, „Ausbildungszulage“ in Höhe von 40 DM gewährt werden, wenn sie sich noch in irgendeiner Ausbildung befinden. Ausgenommen werden sollten nur Einzelkinder, deren Eltern noch leben. Einkommen der Eltern und tatsächlich entstehende Ausbildungskosten können den Grundsätzen der Kindergeldgesetzgebung entsprechend dabei nicht berücksichtigt werden.

Der Protest gegen den sogenannten *Heckplan*, besonders von Seiten der Jugendverbände, blieb nicht aus. Man bemängelte, daß das Problem der Ausbildungsförderung in das Kindergeldgesetz verlagert wird und so eine gezielte, auf die individuellen Bedürfnisse abgestellte Förderung unmöglich gemacht wurde. Außerdem konnte der bildungspolitische Effekt einer solchen Maßnahme mit 40 DM monatlich nicht gewährleistet werden. Seinen Kritikern hielt der Minister mit Recht entgegen, daß 40 DM mehr seien als nichts. Mit Skepsis muß jedoch seine Behauptung aufgenommen werden, daß eine allgemeine und gezielte Ausbildungsförderung an den verfassungsrechtlichen Bedenken der Länder schon gescheitert sei oder zumindest scheitern müsse. Ebenfalls muß seine Überlegung realistischer betrachtet werden, nach der die geplante Maßnahme lediglich ein Anfang sei. Die hierfür erforderlichen 450 Mill. DM jährlich bereiten dem Finanzminister schon Kopfschmerzen, so daß es fraglich ist, ob nach einer Realisierung dieses Plans überhaupt noch einmal in absehbarer Zeit zusätzliche Mittel für ein allgemeines Ausbildungsförderungsgesetz bereitgestellt werden können. Die familienpolitische Bedeutung des Heckplans verdient jedoch uneingeschränkte Anerkennung, wenn damit auch die Probleme eines leistungsfähigen Ausbildungsförderungssystems, wie der Minister selbst einräumt, einer Lösung nicht nähergebracht wurde. Man hat aber auch nach anderen Möglichkeiten gesucht, die nach Meinung der Bundesregierung ungesicherte verfassungsrechtliche Lage einer Ausbildungsförderung zu umgehen. Seit die Junge Union im Januar dieses Jahres den Vorschlag eines *Verwaltungsabkommens* in die Diskussion geworfen hat, scheinen sich die Bundestagsparteien mit diesem Plan zu befreunden, dessen Realisierungsmöglichkeiten in absehbarer Zeit unbestritten größer sind als die gesetzliche Regelung.

Während jedoch *Dufhues* auf dem VIII. Studententag im Mai dieses Jahres die Ansicht äußerte, notfalls eine Grundgesetzänderung in Kauf zu nehmen, um ein Ausbildungsgesetz zu ermöglichen, scheint mittlerweile auch die CDU einem Verwaltungsabkommen den Vorzug zu geben, nachdem die FDP und die SPD sich schon vorher auf diese Linie festgelegt hatten.

Durch ein solches Verwaltungsabkommen würden sich die Länder zweifellos weniger in ihrem Kulturmonopol beeinträchtigt sehen als durch ein Ausbildungsförderungsgesetz, obwohl unklar bleibt, wieso der Bund durch ein Verwaltungsabkommen weniger seine Kompetenzen überschreiten soll als durch eine gesetzliche Regelung. Ein Verwaltungsabkommen hätte allerdings den entscheidenden Nachteil, daß der Auszubildende keinen rechtlichen Anspruch auf Förderung besitzt, ein Nachteil, der sich besonders beim Honnefer Modell in manchen Fällen empfindlich bemerkbar gemacht hat. Durch eine nichtgesetzliche Regelung der Ausbildungsförderung geriete die Bereitstellung der Mittel in eine Abhängigkeit von der jeweiligen Haushaltslage, die eine optimale Effizienz der Förderung gefährden würde. Ein weiterer Nachteil wäre die nicht garantierte Einheit-

lichkeit der Förderung, wie wir ebenfalls im Honnefer Modell deutlich demonstriert bekommen.

Besonders das Problem der Eignung würde zu schaffen machen. Denn wie beim Honnefer Modell bestände bei einem Ausbildungsförderungsverwaltungsabkommen die Gefahr, daß die Eignungskriterien stark unterschiedlich gehandhabt würden. Es gibt beispielsweise eine Reihe von Hochschulen, an denen entgegen den Honnef-Richtlinien nur Studenten gefördert werden, die in den obligatorischen Prüfungen als „überdurchschnittlich“ eingestuft werden. Daß diese Gefahren bestehen, geht aus der Haltung einiger Politiker hervor, die ein Verwaltungsabkommen à la Honnef mit qualifizierten Eignungsvoraussetzungen fordern. Die Bedenken gegen ein Verwaltungsabkommen könnten jedoch zumindest teilweise entkräftet werden, wenn das Verwaltungsabkommen genau detailliert werden würde. Die Bemessungsgrundlage, die Eignungskriterien, die Aufbringung der Mittel als wesentlichste Punkte müßten darin festgelegt werden, um tatsächlich eine bundeseinheitliche Lösung zu garantieren. Ein Verwaltungsabkommen müßte so konzipiert werden, daß es nach einer verfassungsrechtlichen Klärung der Kompetenzen gesetzlich untermauert werden könnte. Denn daß eine gesetzliche Regelung der Ausbildungsförderung die einzige Möglichkeit ist, die im Grundgesetz verankerte Chancengleichheit materiell auszufüllen, dürfte auf der Hand liegen.

Daß die Gewerkschaften, Jugend- und Studentenverbände, die in zahlreichen Memoranden auf eine Lösung des Problems Ausbildungsförderung gedrängt haben, bei seiner Verschleppung von einer Legislaturperiode in die andere unzufrieden sind, ist verständlich. Daß in der Studentenschaft mittlerweile immer stärkere Forderungen nach einem Studienhonorar laut werden, kann ebenfalls nicht verwundern. Daß es dem Bund jedoch in diesen sechs Jahren noch nicht gelungen ist, zusammen mit den Ländern diese Probleme ernsthaft in Angriff zu nehmen und einer befriedigenden Lösung näherzubringen, wirft ein beunruhigendes Schlaglicht auf die Ernsthaftigkeit der Bemühungen. Mittlerweile gibt es zwar neben dem interministeriellen Ausschuß für Ausbildungsförderung auch einen Kabinettsausschuß unter der Leitung des Bundeskanzlers. Es gibt ebenfalls in der Kultusministerkonferenz einen Ausschuß für Ausbildungsförderung. Von Sitzungen, geschweige von Arbeitsergebnissen dieser Ausschüsse ist bisher jedoch noch nichts bekannt geworden. Daß dieser Stand der Bemühungen um eine zeitgerechte Ausbildungsförderung nichts mit der in der Regierungserklärung *Erhards* sowie in allen Parteiprogrammen postulierten Priorität der Bildungspolitik zu tun hat, dürfte klar sein. Man kann nur hoffen, daß sich der nächste Bundestag von dem Ballast dieser Hypotheken zu befreien weiß, um endlich jedem unserer Jugendlichen eine Ausbildung zu ermöglichen, die seiner Eignung und Neigung entspricht.

In den ersten Heften des Jahrgangs 1966 der GM erscheinen u. a. folgende Aufsätze:

- Prodosh Aich: Studium im Ausland — eine Möglichkeit des interkulturellen Lernens.
- Fritz Baade: Deutschlands Stellung in der Welt von morgen.
- Wolf Donner: Welternährung im Jahre 2000.
- Reinhard Hoffmann: Koalitionsrecht und Tarifautonomie.
- Walter Pöppel: Struktur und Entwicklung der schwedischen Wirtschaft.
- Rudolf Wassermann: Gericht und Bürger.
- Rainer Waterkamp: Wirtschaftsplanung, Forschung und Rüstungsindustrie.
- Claus Weiss: Gewerkschaftsarbeit in Indien.

