

**Michael Cordes, Dieter Dohmen**

# Ein BAföG für das 21. Jahrhundert

Perspektiven für die Weiterbildung

**FÜR EIN BESSERES MORGEN**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

## FÜR EIN BESSERES MORGEN

### Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018–2020

Wachsende soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Polarisierung, Migration und Integration, die Klimakrise, Digitalisierung und Globalisierung, die ungewisse Zukunft der Europäischen Union – Deutschland steht vor tief greifenden Herausforderungen.

Auf diese muss die Soziale Demokratie überzeugende, fortschrittliche und zukunftsweisende Antworten geben. Mit dem Projekt *Für ein besseres Morgen* entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung Vorschläge und Positionen für sechs zentrale Politikfelder:

- Demokratie
- Europa
- Digitalisierung
- Nachhaltigkeit
- Gleichstellung
- Integration

#### Gesamtkoordination

**Dr. Andrä Gärber** leitet die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

#### Projektleitung

**Severin Schmidt** ist Referent für Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

#### Kommunikation

**Johannes Damian** ist Referent für strategische Kommunikation dieses Projekts im Referat Kommunikation und Grundsatzfragen.

#### Die Autoren

**Dr. Michael Cordes** ist Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter beim FiBS, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie.

**Dr. Dieter Dohmen** ist Gründer, Inhaber und Direktor des FiBS, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, und als Wissenschaftler und Berater tätig.

#### Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

**Dr. Martin Pfafferott** ist Referent für Bildungs- und Hochschulpolitik in der Abteilung Studienförderung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Andreas Wille** ist Referent für Arbeit und Qualifizierung in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.



Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter:  
[www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen](http://www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen)

Michael Cordes, Dieter Dohmen

# Ein BAföG für das 21. Jahrhundert

Perspektiven für die Weiterbildung

	<b>Vorwort</b>	2
<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b>	4
<b>2</b>	<b>ERFASSUNG UND DARSTELLUNG DER GELTENDEN REGELUNGEN</b>	6
2.1	BAföG und Aufstiegs-BAföG (AFBG) .....	6
2.1.1	Derzeitige BAföG-Regelungen .....	6
2.1.2	Derzeitige Regelungen des Aufstiegs-BAföG (AFBG) .....	8
2.1.3	BAföG- und AFBG-Regelungen im Vergleich .....	9
2.1.4	Überschneidungsfelder BAföG und AFBG .....	12
2.2	Komplementäre Förderinstrumente .....	12
2.3	Förderlücken .....	13
<b>3</b>	<b>DAS MODELL „P-BAFÖG“</b>	16
3.1	Gegenstandsbereich .....	16
3.2	Erweiterung der Förderbereiche .....	16
3.2.1	Altersgrenze .....	17
3.2.2	Teilzeit- und weiterbildende Studiengänge .....	17
3.2.3	Zweites Studium .....	17
3.2.4	Zertifikatsstudiengänge .....	18
3.2.5	Weitere Ausbildungen im Rahmen fach- und berufsverbandlicher Regelungen .....	18
3.3	Förderbedingungen .....	18
3.3.1	Anforderungen an Träger .....	18
3.3.2	Anforderungen an die Maßnahme .....	19
3.4	Leistungen .....	19
3.4.1	Förderung der Fortbildungskosten .....	20
3.4.2	Beitrag zum Unterhalt .....	21
3.4.3	Grundlage der Leistungsberechnung .....	21
3.5	Komplementäre Förderinstrumente zum P-BAföG .....	22
<b>4</b>	<b>FÖRDERWIRKUNG UND KOSTEN DES P-BAFÖG</b>	23
4.1	Schätzung der Zahl der Geförderten .....	23
4.1.1	P-BAföG für Geförderte an Hochschulen .....	23
4.1.2	P-BAföG für Schüler_innen .....	27
4.2	Kostenschätzung .....	29
4.2.1	Szenario I .....	31
4.2.2	Szenario II .....	31
4.2.3	Szenario III .....	32
<b>5</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	34
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	36
	Abkürzungsverzeichnis .....	37
	Literaturverzeichnis .....	38

# Vorwort

Im Jahr 2021 feiert das BAföG seinen 50. Geburtstag. Das Bundesausbildungsförderungsgesetz war eine der zentralen Bildungsreformen der damaligen sozialliberalen Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt. Ziel war und ist es bis heute, gleiche Chancen für alle jungen Menschen beim Zugang zu Bildung und Beruf herzustellen. Generationen von Studierenden konnten von diesem System profitieren – seit 1971 über fünf Millionen Menschen. Für viele wurde erst durch das BAföG der Zugang zur Hochschulbildung möglich. Durch dieses bleibende Verdienst ist das BAföG zu einem festen Begriff der Studienfinanzierung geworden.

Dabei ist das BAföG kein starres System. Im Lauf seines Bestehens wurde es mehrfach reformiert. Seit August 2019 ist bereits seine 26. Novelle in Kraft. Mit den Änderungen der letzten BAföG-Reform durch die Koalition aus SPD und CDU/CSU wurden unter anderem der Förderhöchstsatz um mehr als 15 Prozent erhöht, der Wohnzuschlag um 30 Prozent und die Einkommensfreibeträge der Eltern in drei Schritten um mehr als 16 Prozent angehoben. Auch die Zuschläge für Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Kinderbetreuung sind gestiegen. Die jüngste Reform verbessert die Bedingungen der Förderung in wesentlichen Punkten und reagiert auf gesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen.

Über diese punktuellen Reformen hinaus haben Vertreter\_innen von Studierenden, Verbänden und Wissenschaft mehrfach eine breitere Reform des BAföG angemahnt: In einer veränderten Bildungs- und Arbeitswelt kann nicht mehr von einem linearen Verlauf von Schule-Hochschule-Beruf ausgegangen werden. Stattdessen machen die Biografien des 21. Jahrhunderts lebensbegleitendes Lernen erforderlich. Damit muss es möglich sein, später, ein zweites Mal, auch berufsbegleitend, zu studieren. Dafür müssen sich die Universitäten und Fachhochschulen stärker der Weiterbildung öffnen und Arbeitgeber\_innen Weiterbildung als Chance begreifen, aber auch der Staat muss fördernde Rahmenbedingungen setzen. Laut den Regularien des derzeitigen BAföG jedoch sind weder Zweit- noch Teilzeitstudiengänge förderfähig, ältere Studierende werden durch eine Altersgrenze vom BAföG-Bezug ganz ausgeschlossen.

Im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung haben Dr. Dieter Dohmen und Dr. Michael Cordes die Forderung nach einer

Ausweitung des BAföG für neue Zielgruppen aufgegriffen. In der vorliegenden Studie entwickeln sie das Modell eines „Perspektiven-BAföG“, das das bisherige BAföG an fünf Stellen erweitert: Es hebt die existierenden Altersgrenzen auf, bezieht Teilzeit-, Zweit- sowie Zertifikatsstudiengänge ein und ermöglicht Ausbildungsgänge, die durch Fach- und Berufsverbände geregelt sind. Das Perspektiven-BAföG schließt Förderlücken, indem es in erster Linie die Türen für mehr hochschulische Weiterbildung öffnet. Damit ergänzt es die Förderung beruflicher Aufstiegsfortbildungen, für die 1996 das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz eingeführt worden ist. Das Perspektiven-BAföG verdankt seinen Namen dem Anspruch, Perspektiven zu eröffnen. Es ermöglicht ein hohes Maß an Selbstbestimmung, um die eigene Erwerbsbiografie durch Weiterbildung an entscheidenden Wegmarken zu gestalten. Dabei setzt es insbesondere für diejenigen Anreize, die bereits im Berufsleben stehen und ihre Berufserfahrung in ein (neuerliches) Studium einbringen wollen.

Indem die Studie die Systematik des bestehenden BAföG fort-schreibt, entwirft sie ein in sich stimmiges Modell der Finanzierung von Studium und hochschulischer Weiterbildung über die verschiedenen Lebensphasen hinweg. Mittels Szenarienberechnungen ermitteln die Autoren den Förderbedarf sowie die finanziellen Auswirkungen der Reformvorschläge. Damit bieten sie eine Grundlage für die Diskussion um eine Weiterentwicklung der Finanzierung von Studium und Weiterbildung.

Mit der Fokussierung auf diese Zielgruppe ist das Perspektiven-BAföG naturgemäß nur ein Baustein in der Finanzierung von Weiterbildung. Es erhebt nicht den Anspruch, die vielfältigen Weiterbildungsbedarfe abdecken zu können, die unsere Erwerbsbiografien in Zukunft noch mehr als heute prägen werden. Auch die Frage der Beteiligung (und ihres Ausmaßes) von Arbeitgeber\_innen an den Weiterbildungskosten bleibt virulent und zu diskutieren. In diesem Sinne soll der hier formulierte Vorschlag auch nicht die Diskussion über andere Instrumente zur Finanzierung von Weiterbildung ersetzen, etwa das Konzept einer Arbeitsversicherung, die breiten Personenkreisen im Verlauf der Erwerbsbiografie die Gelegenheit zu Weiterbildung oder einem beruflichen Neustart geben soll. Das Perspektiven-BAföG kann daher auch als ein wichtiger Schritt hin zu umfassenden Finanzierungsmodellen gesehen werden.

Bei der Formulierung von Finanzierungsmodellen ist zweifelsohne zu bedenken, dass Weiterbildung nicht nur das nötige Geld voraussetzt. Gleichmaßen unabdingbar sind die zeitlichen Ressourcen. Ein gesetzliches Recht auf Freistellung für Weiterbildung, das über die bestehenden Möglichkeiten zur Arbeitszeitreduzierung (im Rahmen der Brückenteilzeit) hinausgeht und eine Auszeit für längerfristige, v.a. abschlussbezogene Maßnahmen garantiert, besteht bislang nicht. Auch eine gute Beratung und ein qualitativ hochwertiges Angebot für Weiterbildung sind wichtige Voraussetzungen für den Erfolg von Weiterbildung.

Das Modell des Perspektiven-BAföG möchte einen Beitrag zur politischen und gesellschaftlichen Debatte leisten, die derzeit über die Förderung einer neuen Weiterbildungskultur geführt wird. Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

**MARTIN PFAFFEROTT**

Abteilung Studienförderung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

**ANDREAS WILLE**

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

## 1

## EINLEITUNG

Mit Inkrafttreten des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) im Jahr 1971 wurde vor knapp 50 Jahren ein Instrument geschaffen, um bedürftigen Schüler\_innen und Studierenden den Zugang zu Bildung zu erleichtern. Heute wie damals zielt es darauf ab, die Chancengleichheit für Jugendliche und junge Erwachsene zu verbessern, weiterführende allgemeinbildende ebenso wie berufsqualifizierende Schulabschlüsse und Hochschulabschlüsse zu erlangen. Inzwischen stellt sich zunehmend jedoch die Frage, inwieweit das BAföG in seinem derzeitigen Zuschnitt noch den veränderten Rahmenbedingungen vollumfänglich gerecht wird. So hat sich die Zahl der Geförderten in den vergangenen Jahren stetig verringert, nicht zuletzt weil der definierte Kreis der „dem Grunde nach Anspruchsberechtigten“ sich immer weiter von der Gesamtzahl der Studierenden entfernt, d. h. ein immer größerer Anteil formal keinen Anspruch auf Förderung hat. Die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien haben sich mit der jüngst verabschiedeten BAföG-Reform zum Ziel gesetzt, eine Trendumkehr bei den Zahlen der Geförderten zu erreichen. Vor der BAföG-Novelle 2019 erhielt nicht einmal mehr jede\_r fünfte Studierende Ausbildungsförderung, und zwei Drittel der Studierenden sind darauf angewiesen, parallel zu ihrem Studium zu arbeiten (Börsel et al. 2018). Betroffen sind indes nicht nur Studierende, sondern auch Schüler\_innen in förderfähigen Bildungsgängen, überwiegend Fach- und Berufsfachschulen. Auch deren Förderquoten sind seit geraumer Zeit rückläufig: 2017 erhielt nur noch jede\_r vierte Fach- oder Berufsfachschüler\_in BAföG, 2011 war es noch jede\_r dritte (Statistisches Bundesamt 2018a, 2018d, 2012, 2012a).

Was den Zielgruppenkreis angeht, so stellen Altersgrenzen und die Festlegung auf Vollzeit-Bildungsgänge für viele unüberwindliche Hürden zum Leistungsbezug dar (Börsel et al. 2018, DGB/DSW 2013): Alter, individuelle Bildungsbiografien oder die Notwendigkeit, Teilzeitangebote in Anspruch zu nehmen, schließen weite Teile förderbedürftiger Personengruppen aus oder schränken ihre Fördermöglichkeiten zumindest stark ein. Dies betrifft insbesondere diejenigen, deren Bildungsabsichten nicht in den Bereich der Erstausbildung, sondern in den der Weiterbildung fallen. So ist der Bezug von BAföG z. B. für ein Aufbaustudium nur unter sehr spezifischen Bedingungen möglich (§ 7 Abs. 2 BAföG).

All dies zeigt Reformbedarf an, dem die Bundesregierung inzwischen mit der Verabschiedung der zum 1.8.2019 in Kraft

getretenen 26. BAföG-Novelle in Teilen begegnet ist (BMBF 2019). Die Änderungen richten sich insbesondere auf die Erhöhung von Förderungsleistungen und Freibeträgen und stellen nach der letzten Reform im Jahr 2014 eine notwendige und wichtige Anpassung dar. Fachleute fordern jedoch einen grundlegenden systemischen Neuanfang über die erfolgten Änderungen hinaus (siehe der 11-Punkte-Plan von Börsel et al. 2018). Auch der Beirat für Ausbildungsförderung (2019) und zuletzt der Bundesrat (2019) sehen weitere Handlungserfordernisse.

Für eine weitergehende Förderung bieten sich grundsätzlich zwei Ansatzpunkte zur Anpassung der aktuellen BAföG-Regelungen an: die Erhöhung der Förderleistung einerseits und die Ausweitung des förderfähigen Personenkreises andererseits.<sup>1</sup> Auf den ersten Punkt, eine Aufstockung der derzeitigen Förderleistungen, um Studierenden und Schüler\_innen die intendierte Unterstützung adäquat zu gewähren, zielt die Gesetzesnovelle der Bundesregierung ab. Vorgesehen ist dort u. a. eine Anhebung der Bedarfssätze, des Wohnzuschlags sowie des Kranken- und Pflegeversicherungszuschlags. Der andere Hebel ist die Erweiterung des Adressat\_innenkreises, um mehr Personen von einer BAföG-Förderung profitieren zu lassen. Die jüngste BAföG-Reform greift dies dadurch auf, dass mit einer Erhöhung der Einkommens- und Vermögensfreibeträge mehr Personen bezugsberechtigt werden. Dies betrifft insbesondere die Erhöhung der Freibeträge bei der

<sup>1</sup> Die beiden genannten Wege wurden bereits bei einem anderen Instrument, dem Aufstiegs-BAföG (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz, AFBG), mit folgenden Konsequenzen besprochen: In der zum 1.8.2016 in Kraft getretenen AFBG-Neuregelung wurden die Leistungen deutlich angehoben, was in der Folge zu einem Anstieg des finanziellen Aufwands von 14,8 Prozent (2017 gegenüber 2015) führte. Die Zahl der AFBG-Empfänger\_innen stieg seitdem allerdings lediglich um 1,6 Prozent von 162.013 (2015) auf 164.537 (2017) an – gegenüber 171.815 im Jahr 2014 (Statistisches Bundesamt 2018b). Dies bedeutet, dass durch diese Regelung nicht mehr Personen erreicht, sondern vielmehr der erreichte Personenkreis stärker gefördert wurde. Demgegenüber zielte die Neuregelung aus dem Jahr 2009 darauf ab, das AFBG für weitere Personengruppen zu öffnen. Erweitert wurden die bis dato geltenden Regelungen für Beschäftigte in der Altenpflege und für ausländische Förderinteressierte sowie für Personen, die bereits eine erste, anderweitig finanzierte Aufstiegsfortbildung absolviert haben. Dies führte im Ergebnis zu einem sprunghaften Anstieg der Begünstigten um 19,3 Prozent von 139.520 (2008) auf 166.395 (2010) (Statistisches Bundesamt 2011).

Berechnung des Einkommens der Eltern.<sup>2</sup> In diesem Kontext werden weiterhin auch die für die Berechnung des elterlichen Einkommens relevanten Sozialpauschalen und Höchstbeträge angepasst, mittels derer die Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt werden. Beide Ansätze zielen darauf ab, mehr Personen aus der derzeitigen Zielgruppe zu versorgen. Unberührt bleiben dagegen Altersgrenze oder die Beschränkung förderfähiger Bildungsgänge auf Vollzeitmaßnahmen und damit eine Ausweitung der Zielgruppe.

Der vorliegende Beitrag greift diesen letztgenannten Aspekt auf und geht der Frage nach, wie ein BAFöG aussehen müsste, um es auch für Weiterbildungszwecke stärker zu öffnen (vgl. hierzu auch Bosch 2019, Expertenkommission zur Finanzierung lebenslangen Lernens 2004). Die freie Wahl von Ausbildung und Beruf ist ein Grundrecht (Art. 12 Abs. 1 GG). BAFöG ist ein Instrument, das dabei hilft, dieses Grundrecht unabhängig von der individuellen Einkommens- und Vermögenssituation umzusetzen. Dieses Instrument könnte verstärkt auch im Weiterbildungsbereich zur Anwendung kommen, zum einen da es ohnehin bereits Schnittstellen zwischen den Ausbildungen im Geltungsbereich des BAFöG und verschiedenen Bereichen des Weiterbildungssektors gibt,<sup>3</sup> zum anderen da sich das BAFöG als ein gesetzlich verankertes Regelwerk in der Zuständigkeit des Bundes bewährt hat. Eine solche, neue Perspektiven schaffende Erweiterung, sozusagen ein „Perspektiven-BAFöG“ oder kurz „P-BAFöG“, ist eine mögliche Antwort auf neue Herausforderungen: Die derzeitige Ausrichtung des BAFöG als ein Instrument, das Jugendliche und junge Erwachsene in ihrer beruflichen (Erst-)Ausbildung unterstützt, entspricht noch einem linearen Lebensentwurf „Schule–Ausbildung–Beruf“. Vor dem Hintergrund zunehmend diskontinuierlich verlaufender Berufsbiografien verliert dieses Konzept jedoch zunehmend an Bedeutung, was sich anhand unterschiedlicher Formen der Verzahnung von Studium und Beruf im Erwerbsleben zeigt.<sup>4</sup> Dass im Zuge von Strukturwandel und beschleunigten Digitalisierungsprozessen der Weiterbildung heute eine erhebliche Bedeutung zukommt, ist mittlerweile unumstritten. Weiterbildung beschränkt sich jedoch keineswegs darauf, die eigenen Kompetenzen stetig anzupassen, aufzufrischen und zu ergänzen, sondern schließt auch grundlegende Neuausrichtungen mit ein, für die umfassende abschlussbezogene Qualifizierungsangebote erforderlich sind. Weiterbildungsmaßnahmen an Hochschulen ebenso wie an z. B. Fachschulen oder Akademien kommt hier eine besondere Bedeutung zu, und diese sollten daher stärker über das BAFöG abgedeckt werden.

<sup>2</sup> Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Anhebung nur geringfügig über den Anstieg der Einkommen seit der letzten Anpassung im Jahr 2016 hinausgeht.

<sup>3</sup> Eine solche Schnittmenge ist mindestens dann gegeben, wenn sich das BAFöG auf Schüler\_innen in Bildungsgängen bezieht, für die eine abgeschlossene Berufsausbildung Voraussetzung ist. Dies betrifft einen Großteil der Fachschulen, aber auch der Fachoberschulen, Kollegs oder Abendgymnasien.

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang wurden vom FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie in Kooperation mit dem Institut für Hochschulentwicklung HIS-HE verschiedene Zukunftsszenarien für die Hochschule im Jahr 2030 entwickelt (Orr et al. 2019).

Ein ergänzendes P-BAFöG soll keinen Systemwandel beschreiben oder gar den gesamten Weiterbildungssektor abdecken. Es geht vielmehr darum, von den bestehenden Regelungen ausgehend Lücken innerhalb des Anwendungsbereiches zu identifizieren und Vorschläge zu deren Beseitigung zu entwickeln. Zu diesem Zweck werden zunächst die bestehenden Regelungen hinsichtlich der Fördervoraussetzungen und -leistungen in der gebotenen Kürze dargestellt (siehe Kapitel 2). Neben dem BAFöG für Schüler\_innen und Studierende werden auch das Aufstiegs-BAFöG (AFBG) sowie mögliche Überschneidungsfelder beider Instrumente mitberücksichtigt. Ergänzt wird dieser Abschnitt durch eine Darstellung, welche weiteren öffentlichen (Re-)Finanzierungsquellen Privatpersonen zur Verfügung stehen und inwiefern diese flankierend oder substituierend zum BAFöG zu sehen sind. Anschließend werden die bestehenden, sich aus dem BAFöG- bzw. dem AFBG-Regelwerk ergebenden Förderlücken herausgearbeitet. Auf Basis dieser Lücken werden Vorschläge zur Gestaltung eines P-BAFöG in Ergänzung zum BAFöG entwickelt (Kapitel 3), die sich sowohl auf maßnahme- und personenbezogene Voraussetzungen als auch auf Art und Höhe der Förderungen beziehen. Eine entsprechende Schätzung zu den damit verbundenen öffentlichen Kosten folgt im Kapitel 4, ehe im Kapitel 5 die wichtigsten Schlussfolgerungen zusammengefasst werden.

Die mit dieser Studie vorgelegten Überlegungen fokussieren einen wichtigen Bereich für die Fortentwicklung der Weiterbildungsförderung in Deutschland, sie beschreiben aber beileibe nicht die einzige „Baustelle“. Vielmehr ist eine grundlegende und systemische Weiterentwicklung notwendig, die – idealerweise – sowohl die individuelle als auch betriebliche Förderung in den Blick nimmt, um Betriebe und Individuen bei der Vorbereitung für und Anpassung an das „Morgen“ zu unterstützen. Hierzu zählt insbesondere auch der Ausbau der Förderung der non-formalen Weiterbildung, die derzeit zwar über die Bildungsprämie und andere Instrumente, z.B. der Länder, abgedeckt wird, deren Umfang aber weiterhin unzureichend ist. Das vorliegende Konzept richtet sich in erster Linie an Menschen, die keine ausreichende finanzielle Grundlage haben, um die angedachte (v.a. hochschulische) Weiterbildung aus eigenen oder anderen Mitteln zu finanzieren. Wer eine Unterstützung vom Arbeitgeber hat, ist auf diese Förderung ggf. ergänzend angewiesen – sie soll auch die Unterstützung durch den Arbeitgeber nicht ersetzen. Sie soll aber unabhängig vom Arbeitgeber die Weiterbildung ermöglichen.

Die über den hier skizzierten Ansatz hinausgehende, grundsätzlichere und umfänglichere Debatte über die zukünftige Weiterbildungsfinanzierung durch Bund, Länder und Bundesagentur für Arbeit in Ergänzung zu den privaten Beiträgen von Individuen und Betrieben steht weiterhin aus und sollte im Zuge der Weiterentwicklung und Nachfolge der Bildungsprämie und der Länderinstrumente angegangen werden. Deutschlands Wirtschaft, seine Unternehmen und seine Menschen stehen vor einer grundlegenden Veränderung des Umfelds, und die Digitalisierung wirkt sich nicht nur auf die Arbeitsplätze, sondern auf unser gesamtes Leben aus. Alle Menschen müssen die Chance haben, mit diesen Entwicklungen Schritt zu halten.

## 2

# ERFASSUNG UND DARSTELLUNG DER GELTENDEN REGELUNGEN

Auch wenn das BAföG in erster Linie auf den Erwerb eines ersten Hochschulabschlusses, auf berufsqualifizierende Abschlüsse oder auf das Nachholen schulischer Abschlüsse ausgerichtet ist, lassen sich schon jetzt einige Schnittmengen zur Weiterbildung finden. Das trifft beispielsweise auf eine Förderung für eine vertiefte berufliche Fachbildung in einer Fachschulklasse zu. Diese Schnittmengen erfassen jedoch nur einen kleinen Ausschnitt von Personengruppen und Bildungsformaten im Bereich der Weiterbildung, sodass BAföG als ein Instrument der Weiterbildungsförderung nur eine geringe Relevanz in einem sehr eng abgesteckten Maßnahmenfeld besitzt. Hier besteht Ausbaupotenzial.

Um die Bereiche bzw. die Zielgruppen zu identifizieren, die bisher von einer BAföG- oder AFBG-Förderung nicht erreicht werden, sind zunächst die konkreten, derzeit geltenden Regelungen darzustellen und zu analysieren. Erst hieraus lassen sich Lücken und weitere Bedarfe ableiten und präzisieren. Von Relevanz sind dabei an dieser Stelle die persönlichen und maßnahmebezogenen Fördervoraussetzungen sowie Art und Umfang der Förderleistungen.

## 2.1 BAFÖG UND AUFSTIEGS-BAFÖG (AFBG)

### 2.1.1 DERZEITIGE BAFÖG-REGELUNGEN

Das BAföG bezieht sich auf zwei grundsätzlich unterschiedliche Förderbereiche: Mit dem Schüler\_innen-BAföG wird ein berufsqualifizierender Abschluss bzw. ein weiterführender Schulabschluss gefördert, wohingegen das Studierenden-BAföG zur Förderung eines Hochschulstudiums bestimmt ist. Im Gesetzestext findet sich diese Trennung indes nicht. Lediglich im Kontext der Festsetzung der Bedarfssätze (§§ 12 und 13 BAföG) wird zwischen Schüler\_innen und Studierenden unterschieden, wobei dort allerdings auch Auszubildende an Abendgymnasien, an Kollegs, an Fachschulen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt, an Höheren Fachschulen und an Akademien zur Gruppe der Studierenden gezählt werden. Dessen ungeachtet erscheint es für die weiteren Ausführungen zielführend, den Begriff „Studierenden-BAföG“, soweit nicht ausdrücklich anders erwähnt, auf den Hochschulbereich zu beschränken

und in den anderen Fällen von „Schüler\_innen-BAföG“ zu sprechen.<sup>5</sup>

Neben den beiden Zielgruppen Schüler\_innen und Studierende ist eine zweite Unterteilung wichtig: Zu unterscheiden ist, ob für einen Ausbildungsweg eine abgeschlossene Berufsausbildung vorliegen muss oder nicht, was insbesondere Schüler\_innen in bestimmten Ausbildungsstätten betrifft.<sup>6</sup> Sofern bereits eine abgeschlossene Berufsausbildung vorliegt, besitzt BAföG schon jetzt einen Weiterbildungsbezug (Cordes/Dohmen 2019a). Dieser erschöpft sich nicht darin, dass Fortbildungsabschlüsse an Fachschulen wie z. B. zum/zur „staatlich geprüften Informatiker\_in“<sup>7</sup> erworben werden. Auch das Nachholen eines schulischen Abschlusses oder das Erlangen der Fachhochschulreife an einer Fachoberschule kann als Weiterbildung aufgefasst werden, sofern dies nach einer vorangegangenen beruflichen Ausbildung erfolgt.

Letztlich finden beide Parameter – also zielgruppenbezogene Förderbereiche und (bei Schüler\_innen) eine Berufsausbildung als Fördervoraussetzung – ihren Niederschlag in der Zuordnung des BAföG nach Ausbildungsstätten. Diese werden in §2 Abs. 1 BAföG geregelt. Deutlicher wird diese Zuordnung, wenn beide Parameter zu vier möglichen Varianten kombiniert werden (siehe Tabelle 1).

Die Ausbildungen an den genannten Ausbildungsstätten müssen durch öffentliche Träger, genehmigte Ersatzschulen<sup>8</sup> oder von zuständigen Landesbehörden anerkannten Ausbildungsstätten erfolgen.

<sup>5</sup> Zumal auch die Hochschulstatistik des Statistischen Bundesamts ihre Angaben auf Universitäten, Fachhochschulen sowie des Weiteren pädagogische und theologische Fachhochschulen, Kunsthochschulen und Verwaltungshochschulen beschränkt. Dies ist insbesondere im Kapitel 4 von hoher Relevanz, wenn es um die Abschätzung von Teilnehmenden- und Förderzahlen im Rahmen des P-BAföG geht.

<sup>6</sup> Für Studierende ist dies nur insofern relevant, als dass förderfähige Master-, Magister- oder Postdiplomstudiengänge in der Regel auf einem Bachelor- und damit auf einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss aufbauen.

<sup>7</sup> Eine Liste landesrechtlich geregelter Berufsabschlüsse an Fachschulen liefert die Kultusministerkonferenz (KMK 2015).

<sup>8</sup> Mit Ersatzschulen sind Schulen in freier Trägerschaft gemeint, die den Schulformen des öffentlichen Schulwesens entsprechen und nach dem jeweiligen Landesrecht genehmigt oder anerkannt sind (vgl. VwV 2.1.22 BAföG).

Tabelle 1  
**Zuordnung der Ausbildungsstätten nach Fördergruppe und vorausgesetzter Berufsausbildung**

	Schüler_innen	Studierende
<b>keine abgeschlossene Berufsausbildung vorausgesetzt</b>	– weiterführende allgemeinbildende Schulen – Abendhauptschulen – Berufsaufbauschulen – Abendrealschulen – Berufsfachschulen – Fachoberschulen (teilw.) – Fachschulen (teilw.) – Höhere Fachschulen	– Hochschulen (Bachelor, Staatsexamen)
<b>abgeschlossene Berufsausbildung vorausgesetzt</b>	– Berufsaufbauschulen – Fachoberschulen (teilw.) – Abendgymnasien – Fachschulen (teilw.) – Kollegs – Akademien	– Hochschulen (Master, Magister*, postgraduales Diplom)

\* Laut §7 Abs. 1a Bafög können auch für einen Magisterstudiengang dann Leistungen bewilligt werden, wenn dieser auf einen Bachelor aufbaut – obgleich der Magister allerdings ein grundständiges Studium darstellt.

Quelle: eigene Darstellung.

Mit den Ausbildungsstätten wird der Gegenstandsbereich des Bafög bereits grundlegend festgelegt. Was die weitere Eingrenzung der förderfähigen Bildungsgänge und Personengruppen angeht, so sind vor allem drei Faktoren maßgeblich: das Alter, das Angebotsformat (Vollzeit und Dauer) und die grundsätzliche Ausrichtung auf Erstausbildungen bzw. Begrenzungen bei weiterführenden Bildungsgängen.

- Zum Alter: Es wurde bereits beschrieben, dass das Bafög als ein Instrument für Jugendliche und junge Erwachsene konzipiert ist. Die Altersgrenze bei Aufnahme der Ausbildung ist auf 30 Jahre, für Studierende eines Masterstudiengangs auf 35 Jahre festgesetzt (§ 10 Abs. 3 Bafög). Maßgeblich ist jeweils das Alter bei Beginn des zu fördernden Ausbildungsabschnittes. Eine Förderung nach Überschreiten dieser Altersgrenze ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, so z. B. wenn triftige persönliche oder familiäre Gründe vorliegen. Die Altersgrenze gilt ebenfalls nicht, sofern die Aufnahme eines Studiums aufgrund der beruflichen Qualifikation und ohne Hochschulzugangsberechtigung erfolgt (§10 Abs. 3 Nr. 1a Bafög).<sup>9</sup> Im Jahr 2017 waren insgesamt rund 41.000 Bafög-Empfänger\_innen zwischen 30 und 34 Jahre, 6.800 zwischen 35 und 39 Jahre sowie 1.600 mindestens 40 Jahre alt (Statistisches Bundesamt 2018a), wobei offenbleibt, wie viele dieser Personen auch bei Beginn ihrer Förderung die Altersgrenze überschritten hatten bzw. aufgrund besonderer Voraussetzungen gefördert wurden.

<sup>9</sup> Die Ausbildung muss jedoch unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Verzögern, nach Erreichen der Zugangsvoraussetzungen aufgenommen werden.

Zum Angebotsformat: Die Dauer der Förderung hängt vom jeweiligen Bildungsgang bzw. von der Ausbildungsstätte ab. Im Hochschulbereich entspricht die Förderungsdauer der in den Prüfungs- und Studienordnungen festgelegten Regelstudienzeit. Viel entscheidender als die Dauer der Ausbildung ist jedoch das Zeitformat: Vorausgesetzt wird, dass „die Ausbildung die Arbeitskraft des Auszubildenden im Allgemeinen voll in Anspruch nimmt“ (§ 2 Abs. 5 Bafög), was nichts anderes bedeutet, als dass ausschließlich Bildungsgänge gefördert werden, die (formal) in Vollzeit durchgeführt werden. Eine Vollzeitausbildung liegt vor, wenn die Unterrichtszeit mindestens 20 Unterrichtsstunden pro Woche (im schulischen Bereich) beträgt bzw. pro Semester durchschnittlich 30 ECTS-Leistungspunkte (im Hochschulbereich) vergeben werden.<sup>10</sup>

- Zu Erstausbildungen/weiteren Ausbildungen: Das Bafög legt fest, dass eine Förderung bis zu einem berufsqualifizierenden Abschluss, höchstens bis zu einem Hochschulabschluss, an einer der in den §§2 und 3 genannten Ausbildungsstätten geleistet wird. Das bedeutet, dass mit dem Bafög ein Abschluss an einer dieser Ausbildungsstätten

<sup>10</sup> Auch bei dualen Studiengängen wird von einer Vollzeitausbildung ausgegangen, vorausgesetzt, in diesen ist aufgrund einer einheitlichen Prüfungsordnung eine betriebliche oder schulische Ausbildung fest integriert. In der Praxis dürften duale Studiengänge allerdings eher selten gefördert werden, da die im Rahmen dieser Studiengänge von den Betrieben gezahlte Ausbildungsvergütung voll auf das Bafög angerechnet wird. Die bei der Berechnung des Einkommens berücksichtigten Freibeträge gelten hier nicht (§23 Abs. 3 Bafög). Wer z. B. eine Ausbildungsvergütung in Höhe von 700 Euro erhält, bekäme diesen Betrag beim Bafög wieder abgezogen.

unterstützt werden soll. Ist dieser erreicht, erlischt der Anspruch in der Regel.<sup>11</sup> Darüber hinaus wird ein konsekutiver Master,<sup>12</sup> Magister- oder postgradualer Diplomstudiengang gefördert, sofern dieser auf einem Bachelorabschluss aufbaut – unabhängig davon, ob der Masterstudiengang unmittelbar an den Bachelorabschluss anschließt oder zeitverzögert erfolgt. Allerdings darf der/die Auszubildende noch keinen höheren akademischen Abschluss als einen (oder mehrere) Bachelor besitzen. Auch darf er/sie bei Beginn des Masterstudiums das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (siehe oben). Ein zweiter Master würde demnach als Zweitstudium gelten und wäre damit grundsätzlich nicht förderfähig. Ebenfalls nicht gefördert werden weiterbildende Masterstudiengänge, darunter auch der MBA, sofern diese berufsbegleitend, also in Teilzeit, stattfinden (siehe vorhergehenden Spiegelstrich).

Abgesehen von diesen Regelungen für Masterstudiengänge kann unter bestimmten Umständen eine weitere Ausbildung gefördert werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem eine das Hochschulstudium ergänzende Ausbildung, die für die Ausübung eines bestimmten Berufes rechtlich benötigt wird. Ein Beispiel hierfür wäre eine erforderliche Zusatzausbildung für das Lehramt an Sonderschulen. Weiterhin kann eine weitere Förderung gewährt werden, sofern der Zugang zu dieser Ausbildung z.B. an einer Berufsaufbauschule, einem Abendgymnasium oder einem Kolleg erworben wurde. Wer beispielsweise Schüler\_innen-BAföG erhalten hat und an einem Abendgymnasium sein/ihr Abitur nachgeholt hat, kann also auch für ein anschließendes Bachelorstudium BAföG beziehen.

Besondere Regelungen gelten weiterhin für den Fernunterricht. Auch Fernlehrgänge und Fernstudiengänge fallen in den BAföG-Bereich, sofern diese nach dem Fernunterrichtsschutzgesetz anerkannt sind oder von öffentlich-rechtlichen Trägern angeboten werden. Allerdings ist auch hier Voraussetzung, dass die Arbeitskraft des/der Auszubildenden voll in Anspruch genommen wird und damit der Vollzeitanspruch gewährleistet ist. Gefördert werden können im Fernunterricht lediglich die letzten zwölf Monate einer Ausbildung und dies auch nur dann, wenn der/die Auszubildende bereits seit mindestens sechs Monaten erfolgreich am Fernlehrgang/-studium teilgenommen hat und die weitere Lehrgangsteilnahme mindestens drei aufeinanderfolgende Kalendermonate umfasst. Mit gerade einmal 69 Förderfällen im Jahr 2017 (Statistisches Bundesamt 2018a) spielt Fernunterricht beim BAföG indes praktisch keine Rolle.

Was die Art und die Höhe der Leistungen betrifft, so dient das BAföG der Sicherung des Lebensunterhalts. Die Bedarfssätze variieren je nach Ausbildungsstätte und danach, ob der/die Auszubildende bei den Eltern wohnt oder nicht. Für Studierende gilt nach der jüngsten BAföG-Reform der Bundesregierung seit dem 1. August 2019 als Höchstsatz ein Unterhaltsbedarf von 419 Euro, Wohngeld in Höhe von 325 Euro (bei Unterbringung bei den Eltern 55 Euro), ein Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung in Höhe von maximal 109 Euro (bzw. bei freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Personen<sup>13</sup> von 189 Euro) sowie Zuschläge für eigene Kinder unter zehn Jahren im Haushalt von jeweils 130 Euro. Das Schüler\_innen-BAföG wird als hundertprozentiger Zuschuss gewährt, das Studierenden-BAföG (dies betrifft auch Auszubildende an Höheren Fachschulen und Akademien) erfolgt zur Hälfte als Zuschuss und zur Hälfte als zinsfreies Darlehen. Zu beachten ist, dass beim BAföG neben dem eigenen Einkommen und Vermögen auch das des/der Lebenspartner\_in und der Eltern angerechnet wird. Elternunabhängiges BAföG erfolgt:<sup>14</sup>

- für Besucher\_innen an Abendgymnasien und Kollegs;
- für Personen, die bei Ausbildungsbeginn das 30. Lebensjahr überschritten haben (dies betrifft dann vor allem Studierende in Masterstudiengängen);
- bei mehrjähriger den eigenen Unterhalt tragender Erwerbstätigkeit vor Beginn des Ausbildungsabschnitts (fünf Jahre nach Erreichen der Volljährigkeit oder drei Jahre in Anschluss einer mindestens dreijährigen Ausbildung).

## 2.1.2 DERZEITIGE REGELUNGEN DES AUFSTIEGS-BAFÖG (AFBG)

Während das BAföG von Ausbildungsstätten und damit von einer institutionellen Zuordnung ausgeht, setzt das AFBG bei geregelten Fortbildungsabschlüssen an. Ziel ist es, Personen eine Aufstiegsfortbildung und damit einen weiteren Karriere-schritt zu ermöglichen. Dabei muss der angestrebte berufliche Abschluss über dem Niveau einer Facharbeiter\_innen-, Gesell\_innen- oder Gehil\_innenprüfung bzw. eines Berufsfachschulabschlusses liegen. Gefördert werden Fortbildungen sowohl bei öffentlichen als auch privaten Trägern, die auf eine öffentlich-rechtliche Fortbildungsprüfung vorbereiten. Das umfasst Abschlüsse, die nach §§ 53 und 54 BBiG oder nach §§ 42, 42a, 45, 51a und 122 HwO geregelt sind, sowie gleichwertige Abschlüsse nach bundes- oder landesrechtlichen Regelungen bzw. an Ergänzungsschulen<sup>15</sup> auf Basis staatlich genehmigter Prüfungsordnungen oder nach den Weiterbildungsempfehlun-

<sup>11</sup> Die Ausbildung im dualen System in Betrieben und überbetrieblichen Bildungsstätten fällt nicht in den Regelungsbereich des BAföG. Wer also nach einer dualen Ausbildung ein Studium beginnt, ist, sofern alle anderen Voraussetzungen erfüllt sind, dennoch förderfähig.

<sup>12</sup> Die ehemals verwendete Bezeichnung „nichtkonsekutiver Master“ für Studiengänge mit einer im Gegensatz zum vorangehenden Bachelorstudium fachlichen Neuorientierung ist nicht mehr gebräuchlich. Die Kultusministerkonferenz unterscheidet lediglich zwischen konsekutivem und weiterbildendem Master (KMK 2010).

<sup>13</sup> Dies betrifft in der Regel Personen, die das 30. Lebensjahr vollendet oder das 14. Fachsemester überschritten haben.

<sup>14</sup> Darüber hinaus gehende besondere Ausnahmeregelungen bzgl. der Gewährung elternunabhängigen BAföG wie z. B. die Nichtauffindbarkeit der Eltern sind in §11 Abs. 2a BAföG geregelt.

<sup>15</sup> Ergänzungsschulen sind Schulen in freier Trägerschaft, die Bildungsgänge oder Abschlüsse anbieten, welche an staatlichen Schulen weder angeboten werden noch vorgesehen sind.

Tabelle 2  
Leistungskomponenten des AFBG

	Höhe der Leistung (maximal)	davon als ...		Leistungshöhe abhängig vom Einkommen (j/n)
		... Zuschuss	... Darlehen	
<b>Unterhaltsbedarf pro Monat</b>				
<b>Unterhalt Teilnehmer_in</b>	885 Euro	50% nach Abzug Pauschbetrag (103 Euro)	103 Euro und 50% der Restsumme	ja
<b>Aufschläge für Ehe-/ Lebenspartner_innen</b>	235 Euro	50 %	50 %	ja
<b>Aufschläge je Kind</b>	235 Euro	55 %	45 %	ja
<b>Kinderbetreuung für Alleinerziehende</b>	130 Euro	100 %	0 %	nein
<b>Fortbildungskosten (insgesamt)</b>				
<b>Maßnahmenbeitrag</b>	15.000 Euro	40 %	60 %	nein
<b>Materialkosten für die Meisterprüfung</b>	2.000 Euro	40 %	60 %	nein

Quelle: eigene Darstellung.

gen der Deutschen Krankenhausgesellschaft. Zur Zielgruppe zählen damit also Handwerker\_innen, Techniker\_innen, Erzieher\_innen, Betriebswirt\_innen und andere Fachkräfte, die einen Meisterabschluss oder eine vergleichbare Qualifikation anstreben (BMBF 2019). Auch Bachelor-Absolvent\_innen können bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen AFBG beziehen. Zentrales Kriterium ist also weniger die Art der Ausbildungsstätte, sondern vielmehr die mit dem jeweiligen Fortbildungsabschluss verbundenen Voraussetzungen. Entscheidend sind dabei einerseits die Anforderungen an das Bildungsangebot und andererseits die persönlichen Zugangsvoraussetzungen. Letztere beschränken sich im Grunde auf die Frage, ob die fachlichen Zugangsvoraussetzungen erfüllt werden, die in den Prüfungsordnungen zu der jeweiligen Aufstiegsfortbildung definiert sind.<sup>16</sup> Eine Altershöchstgrenze wie beim BAföG existiert beispielsweise nicht. Auch wer bereits eine andere Aufstiegsfortbildung anderweitig finanziert und abgeschlossen hat, kann noch nach dem AFBG gefördert werden. Zudem ist eine zweite AFBG-Förderung möglich, soweit der Zugang zur zweiten Aufstiegsfortbildung im Rahmen der Erstförderung nach AFBG gelegt wurde.

Was die Anforderungen an die Maßnahme betrifft, so wird ein Mindestvolumen von 400 Unterrichtsstunden verlangt, welches sich auf maximal drei Jahre in Vollzeit oder vier Jahre in Teilzeit erstreckt. In Vollzeitform werden mindestens 25 Unterrichtsstunden pro Woche, in Teilzeitform mindestens 18 Unterrichtsstunden pro Monat verlangt. Auch Fernlehrgänge sind als

Teilzeitmaßnahme förderfähig, soweit sie die für den Präsenzunterricht geltenden AFBG-Bestimmungen erfüllen und nach FernUSG zugelassen sind bzw. von öffentlich-rechtlichen Trägern durchgeführt werden.

Das AFBG bietet zwei Leistungskomponenten: einen Beitrag zum Unterhaltsbedarf und die Förderung der Fortbildungskosten. Der Beitrag zur Deckung des Unterhalts wird nur bei Vollzeitmaßnahmen geleistet. Er errechnet sich aus dem Einkommen und Vermögen sowie ggf. dem Einkommen des/der Ehe-/Lebenspartner\_in unter Berücksichtigung entsprechender Einkommens- und Vermögensfreibeträge (BMBF 2019). Die Bedarfssätze entsprechen dabei denen des BAföG für Studierende gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 2 sowie § 13a BAföG. Hinzu kommen Erhöhungssätze für Teilnehmende und ggf. Aufschläge für Ehe-/Lebenspartner\_innen und Kinder. Die einzelnen Förderkomponenten des AFBG sind in Tabelle 2 zusammengetragen.

Die hier beschriebenen Regelungen beziehen sich auf das AFBG in der zuletzt geänderten Fassung vom 8. Juli 2019. Inzwischen wurde vom Bundeskabinett die vierte AFBG-Novelle mit verbesserten Förderkonditionen verabschiedet, die voraussichtlich im August 2020 in Kraft treten wird.

### 2.1.3 BAFÖG- UND AFBG-REGELUNGEN IM VERGLEICH

Tabelle 3 stellt noch einmal die zentralen Regelungen des Schüler\_innen- und Studierenden-BAföG sowie des AFBG gegenüber.

<sup>16</sup> Auf den im AFBG § 8 geregelten Aspekt der Staatsbürgerschaft wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

Tabelle 3  
**Übersicht der zentralen BAföG- und AFBG-Regelungen**

	BAföG		AFBG
	Schüler_innen-BAföG	Studierenden-BAföG	
<b>A. Voraussetzungen</b>			
Ausbildungsstätten	keine abgeschlossene Berufsausbildung vorausgesetzt: – weiterführende allgemeinbildende Schulen und Berufsfachschulen, Fach- und Fachoberschulklassen – mind. zweijährige Berufsfachschulklassen und Fachschulklassen, die einen berufsqualifizierenden Abschluss vermitteln  abgeschl. Berufsausbildung vorausgesetzt: – Fachoberschulklassen – Abendhaupt-, Berufsaufbau- und Abendrealschulen, Abendgymnasien, Kollegs – Fachschulklassen – Höhere Fachschulen und Akademien	– Hochschulen	Träger, die auf öffentlich-rechtlich geregelte Fortbildungsabschlüsse vorbereiten. Hierzu zählen Fortbildungsabschlüsse nach: – §§ 53 und 54 BBiG – §§ 42, 42a, 45, 51a und 122 HwO – gleichwertige Abschlüsse nach bundes- oder landesrechtlichen Regelungen bzw. an Ergänzungsschulen auf Basis staatlich genehmigter Prüfungsordnungen – gleichwertige Abschlüsse nach Weiterbildungsempfehlungen der Deutschen Krankenhausgesellschaft
Art der Einrichtungen	– öffentliche Bildungseinrichtungen – nichtöffentliche Einrichtungen, die durch die zuständige Landesbehörde anerkannt sind		– öffentliche Bildungsträger – staatlich anerkannte oder unter staatlicher Aufsicht stehende Einrichtungen – sonstige Träger, die nach AZAV akkreditiert sind oder ein Qualitätssicherungssystem anwenden
persönliche Voraussetzung	Die bisher erbrachten Leistungen lassen erwarten, dass das angestrebte Bildungsziel erreicht wird.		fachliche Voraussetzungen gemäß der jeweiligen Fortbildungsordnung
Altershöchstgrenze	bei Beginn des Ausbildungsabschnitts unter 30 Jahre	bei Beginn des Ausbildungsabschnitts unter 30 Jahre, beim Master unter 35 Jahre	keine Altersgrenze
Erstausbildung/weitere Aus- oder Weiterbildung	Förderung bis zu einem allgemein- oder berufsbildenden Abschluss an einer der oben genannten Ausbildungsstätten	– Förderung bis Erwerb eines Bachelorabschlusses – Förderung eines Masters, wenn dieser einen Bachelorabschluss voraussetzt (ein fachlicher Zusammenhang ist nicht erforderlich) und bislang kein höherer Abschluss als ein Bachelor vorliegt	Förderung einer Aufstiegsfortbildung, unabhängig davon, ob zuvor bereits eine andere Aufstiegsfortbildung absolviert wurde
Abbruch oder Fachrichtungswechsel	einmalig bei wichtigen Gründen	einmalig bei wichtigen Gründen bis zu Beginn des 3. Fachsemesters	
Möglichkeit einer Zweitförderung	wenn der Zugang – im Zusammenhang mit der unmittelbar vorausgehenden Ausbildung eröffnet wurde – zu der zu fördernden Ausbildung an einer Fachoberschulklasse, die eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt, einer Abendhaupt-, Berufsaufbau- oder Abendrealschule, einem Abendgymnasium oder einem Kolleg erworben wurde	wenn eine Zusatzausbildung für eine Berufsausübung rechtlich erforderlich ist und diese eine vorhandene Hochschulausbildung ergänzt wenn der Zugang – im Zusammenhang mit der unmittelbar vorausgehenden Ausbildung eröffnet wurde – an einem Abendgymnasium, einem Kolleg oder einer Fachoberschulklasse (abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt) erworben wurde	Eine Zweitförderung ist möglich, wenn die dafür notwendige Vorqualifikation durch den Abschluss der ersten nach AFBG geförderten Maßnahme erlangt wurde.

Quelle: eigene Darstellung.

	BAföG		AFBG
	Schüler_innen-BAföG	Studierenden-BAföG	
<b>A. Voraussetzungen</b>			
Dauer der Ausbildungsförderung	abhängig von der Ausbildungsstätte	Regelstudienzeit gemäß Prüfungs- oder Studienordnung	mindestens 400 Unterrichtsstunden maximal 3 Jahre in Vollzeit oder 4 Jahre in Teilzeit
Zeitform	Vollzeit (40 Wochenstunden); darunter mind. 20 Wochenstunden Unterricht	Vollzeit (40 Wochenstunden); mind. 20 Semesterwochenstunden/30 ECTS-Punkte	Vollzeit: mindestens 25 Unterrichtsstunden pro Woche Teilzeit: mindestens 18 Unterrichtsstunden pro Monat
Fernunterricht	förderfähig, soweit Abschluss und Zugangsvoraussetzungen den für den Präsenzunterricht geltenden BAföG-Bestimmungen entsprechen Besondere Bedingungen: – Lehrgänge sind nach FernUSG zugelassen oder werden von öffentlich-rechtlichen Trägern veranstaltet. – In den letzten sechs Monaten vor dem Bewilligungszeitraum wurde erfolgreich am Fernlehrgang/-studium teilgenommen. – Die Vorbereitung auf den Abschluss kann in 12 Monaten beendet werden – Förderhöchstdauer daher 12 Monate. – Die Lehrgangsteilnahme umfasst mindestens drei aufeinanderfolgende Kalendermonate. – Die Lehrgangsteilnahme nimmt die Arbeitskraft des/der Auszubildenden voll in Anspruch (Vollzeit).		Fernlehrgänge sind als Teilzeitmaßnahme förderfähig, soweit die Voraussetzungen an die Maßnahme die für den Präsenzunterricht geltenden AFBG-Bestimmungen erfüllen. Besondere Bedingung: Lehrgänge sind nach FernUSG zugelassen oder werden von öffentlich-rechtlichen Trägern veranstaltet.
<b>B. Leistungen</b>			
Art der Leistung	Lebensunterhalt, Wohngeld, Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag		Lebensunterhalt und Fortbildungskosten
max. Höhe der Leistung	Höchstsätze je nach Schulform und je nachdem, ob Auszubildende/r bei Eltern wohnt zw. 243 und 675 €. Abweichend dazu: – für Fachschulklassen, Abendgymnasien, Kollegs: Unterhaltsbedarf 391 €; weitere Leistungen wie für Studierende – für Akademien und Höhere Fachschulen: Unterhaltsbedarf und weitere Leistungen wie für Studierende	Unterhaltsbedarf: 419 € Weitere Leistungen: – Wohngeld: 352 € (bei Unterbringung im Elternhaus: 55 €) – Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung: zwischen 109 und 189 € – Zuschlag für eigene Kinder unter 14 Jahren im Haushalt: 140 €	Fortbildungskosten: – 15.000 € – 2.000 € Materialkosten (Meisterstück) Unterhaltsbedarf: – 885 € – Zuschlag Verheiratete/Verpartnerte: 235 € – Kinderzuschlag, sofern Anspruch auf Kindergeld besteht: 235 € – Kinderbetreuungskosten für Alleinerziehende: 130 €
Finanzierungsform	Zuschuss für Auszubildende an Höheren Fachschulen und Akademien je 50 % Zuschuss und Darlehen	je 50 % Zuschuss und Darlehen	Fortbildungskosten: – 40 % Zuschuss, 60 % Darlehen Unterhaltsbedarf: – 50 % Zuschuss nach Abzug eines Pauschbetrages (103 €), Rest als Darlehen – Zuschussanteil Kinderzuschlag: 55 % – Zuschussanteil Betreuungskosten für Alleinerziehende: 100%
Anrechnung des elterlichen Einkommens	ja, Ausnahmen: – Besuch eines Kollegs oder eines Abendgymnasiums – mehrjährige Erwerbstätigkeit vor Beginn des Ausbildungsabschnitts (5 Jahre nach Erreichen der Volljährigkeit oder 3 Jahre in Anschluss einer mind. dreijährigen Ausbildung)	ja, Ausnahmen: – Alter über 30 Jahre bei Beginn des Ausbildungsabschnitts – mehrjährige Erwerbstätigkeit vor Beginn des Ausbildungsabschnitts (5 Jahre nach Erreichen der Volljährigkeit oder 3 Jahre in Anschluss einer mind. dreijährigen Ausbildung)	nein
Dauer der Förderung	Dauer der Ausbildung	Regelstudienzeit	2 Jahre bei Vollzeit-, 4 Jahre bei Teilzeitform

## 2.1.4. ÜBERSCHNEIDUNGSFELDER BAFÖG UND AFBG

Anders als beim BAFöG definiert sich im AFBG der Gegenstandsbereich nicht über Ausbildungsstätten, sondern über Abschlüsse. Dies führt genau dann zu Überschneidungen der Förderbereiche von AFBG und BAFöG, wenn nach AFBG förderfähige Ausbildungen an nach BAFöG förderfähigen Ausbildungsstätten absolviert werden. Möglich ist das bei Fachschulen mit abgeschlossener Berufsausbildung als Voraussetzung und betrifft (sofern die jeweiligen persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind) zum Beispiel staatlich geprüfte Fachwirt\_innen, Erzieher\_innen, Techniker\_innen oder Informatiker\_innen. Damit eine Überschneidung vorliegt, müssen zudem für beide Förderregelungen die jeweiligen persönlichen Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sein. Das bedeutet, dass sich eine mögliche Anspruchskonkurrenz nur bei Vollzeitmaßnahmen und bei Personen unter 30 Jahren ergeben kann.

Grundsätzlich haben Teilnehmende an vollzeitschulischen Fortbildungsmaßnahmen in diesen Fällen ein Wahlrecht zwischen AFBG und BAFöG. Eine Doppelförderung ist jedoch ausgeschlossen. Erhält ein\_e Teilnehmer\_in AFBG, entfällt dadurch allerdings nicht automatisch auch der Anspruch auf BAFöG für eine zeitlich parallele andere Ausbildung, allerdings wird für diese der AFBG-Unterhaltsbeitrag als bedarfsminderndes Einkommen angerechnet.

Falls für Teilnehmende eine Wahlmöglichkeit besteht, so hängt die Entscheidung von einer Reihe sehr individueller Faktoren wie der Familien-, Vermögens- oder Einkommenssituation ab. Ebenfalls eine Rolle spielen die mit der Ausbildung verbundenen Maßnahmekosten.<sup>17</sup> In der Regel dürfte aber das BAFöG, welches für Fachschüler\_innen ja als Vollzuschuss gewährt wird, die attraktivere Variante sein.

## 2.2. KOMPLEMENTÄRE FÖRDERINSTRUMENTE

Da nicht sichergestellt ist, dass das BAFöG allein für den Lebensunterhalt der Förderempfänger\_innen in jedem Fall ausreicht, stellt sich die Frage nach weiteren Finanzierungsquellen. Die Möglichkeiten zu einer zeitgleichen Nutzung weiterer öffentlicher Förderinstrumente während eines BAFöG-Bezugs sind dabei limitiert. Die gängigen nachfrageorientierten Förderinstrumente auf Bundes- und Landesebene kommen aus verschiedenen Gründen nicht infrage, was zum Teil auf entsprechende Beschränkungen im BAFöG zurückzuführen ist.

So können Leistungen nach BAFöG grundsätzlich nicht erfolgen, wenn der/die Auszubildende Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung nach SGB II oder SGB III bezieht (§2 Abs. 6 Nr. 1 BAFöG). Darüber hinaus haben Studierende (von wenigen Ausfällen abgesehen) keinen Anspruch auf ALG II (§7 Abs. 5

SGB II). Auch AFBG wird bei Erhalt entsprechender SGB-III-Leistungen nicht gezahlt (§ 3 Nr. 2 AFBG). Sofern das Aufstiegs-BAFöG für den Lebensunterhalt nicht ausreicht, kann ALG II bezogen werden, allerdings werden in diesem Fall die nach dem AFBG erhaltenen Leistungen als Einkommen mitangerechnet. Dies bedeutet, dass Arbeitslose durch den Bezug von BAFöG oder AFBG gegebenenfalls Ansprüche verlieren würden, was in der Praxis unter Umständen der Aufnahme eines Studiums oder einer Fortbildung entgegenwirken kann.

Ebenfalls ausgeschlossen sind BAFöG-Leistungen, wenn bereits Leistungen im Rahmen der Begabtenförderung erfolgen (§2 Abs. 6 Nr. 2 BAFöG). Das betrifft beispielsweise das Aufstiegs- und (ferner) das Weiterbildungsstipendium ebenso wie die Förderung durch die parteinahen bzw. konfessionellen Stiftungen – allerdings sind die Leistungen in der Regel mindestens gleichwertig bzw. besser/attraktiver, da es sich hier um einen Vollzuschuss handelt und weitere materielle (z. B. Büchergeld) und ideelle Unterstützung geleistet wird. Es gibt aber auch Ausnahmen. Das Deutschlandstipendium, durch das 2017 bundesweit rund 26.000 Studierende gefördert wurden (BMBF 2018), kann zum Beispiel parallel zum BAFöG bezogen werden. Grundsätzlich liegt es jedoch im Wesen von Stipendien, dass diese nicht „frei zugänglich“ sind, sondern bestimmten Voraussetzungen unterliegen, die etwa in Form herausragender Leistungen definiert sein können. Stipendien können damit keinesfalls als ein das BAFöG flankierendes Breiteninstrument betrachtet werden.

Eine gleichzeitige Förderung von AFBG und BAFöG ist ebenfalls nicht möglich. Zwar schließt das BAFöG nur eine Doppelförderung für identische Maßnahmen, nicht aber eine zeitgleiche AFBG- und BAFöG-Förderung für unterschiedliche Bildungsmaßnahmen aus (VwV 2.6.3 BAFöG). Allerdings sieht wiederum das AFBG einen zeitgleichen Bezug beider Instrumente grundsätzlich nicht vor (§3 Nr. 1 AFBG). In den Fällen, in denen beide Instrumente infrage kommen, besteht für Auszubildende lediglich ein Wahlrecht (siehe dazu Kapitel 2.1.4).

Weiterbildungsbezogene Gutscheinmodelle wie die Bildungsprämie oder Bildungsschecks einzelner Bundesländer richten sich an Berufstätige und sind schon allein deswegen nicht mit dem BAFöG und der von diesem geforderten Vollzeitform kompatibel. Umgekehrt schließt z. B. die Förderrichtlinie der Bildungsprämie eine Förderung von Schüler\_innen oder Studierenden aus (BMBF 2017). Davon abgesehen ist außerdem zu bedenken, dass diese Instrumente keine Unterstützung zum Lebensunterhalt beinhalten, sondern lediglich eine einmalige und in der Höhe begrenzte Beteiligung an Teilnahmegebühren bieten. Insofern sind sie schon von ihrer eigenen Logik her nicht darauf ausgelegt, BAFöG-Leistungen systematisch und dauerhaft zu ergänzen.

Eine Ko-Finanzierung über die Anrechnung von bei der Einkommensteuer abzugsfähigen Fortbildungskosten wäre nur möglich, wenn zeitgleich ein steuerpflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt bzw. eine Zusammenveranlagung mit dem/der Ehepartner\_in erfolgt. In diesem Fall können direkte Kosten des Studiums bzw. des Schulbesuchs wie Studiengebüh-

<sup>17</sup> Viele Fachschulen erheben eine Aufnahmegebühr, einen Jahresbeitrag oder ein monatliches Schulgeld. Üblicherweise belaufen sich die monatlichen Kosten dabei auf Beträge von deutlich unter 100 Euro.

ren,<sup>18</sup> Lernmaterialien oder Fahrtkosten geltend gemacht werden, die ihrerseits jedoch über das BAFöG wie auch das AFBG nicht explizit gefördert werden. Aufgrund des Vollzeitanspruchs im BAFöG ist diese Form der Ko-Finanzierung nur bei gemeinsamer Veranlagung mit dem/der Lebenspartner\_in relevant.

Ergänzend zum BAFöG können allerdings Studienkredite, wie z. B. der KfW-Studienkredit, in Anspruch genommen werden. Als Darlehen sind diese außerdem nicht als Einkommen zu verstehen und wirken sich demnach nicht auf die Berechnung des individuellen BAFöG-Satzes aus. Zu bedenken ist jedoch, dass diese Kredite trotz ihrer zum Teil vergleichsweise günstigen Konditionen<sup>19</sup> die Gefahr einer längerfristigen Verschuldung bergen. Diese Gefahr ist bereits durch das BAFöG-Darlehen gegeben und würde sich durch einen solchen Kredit noch erhöhen.

Das bedeutet: Abgesehen von der Aufnahme eines Kredits bestehen demnach kaum Möglichkeiten, ergänzend zum BAFöG weitere Finanzierungsinstrumente zu nutzen. Ohnehin kommen die meisten der genannten Instrumente angesichts eingegrenzter Zielgruppen, Leistungsgegenstände und Förderumfänge für eine systematische Studienfinanzierung nicht in Betracht.

Neben der Frage nach den finanziellen Mitteln stellt sich überdies die Frage nach den zeitlichen Ressourcen. Gerade der im BAFöG verankerte Vollzeitanspruch macht es für (junge) Berufstätige erforderlich, ihre Erwerbstätigkeit für die Dauer der Ausbildung zu unterbrechen, sofern die Arbeitszeit nicht entsprechend reduziert werden bzw. mit dem (formalen) Vollzeitstudium in Einklang gebracht werden kann. Bei längerfristigen Maßnahmen ist dies üblicherweise mit der Aufgabe des Arbeitsplatzes verbunden, sofern sich der/die Arbeitgeber\_in nicht auf eine unbezahlte, zeitlich befristete Freistellung einlässt. Entsprechende öffentlich geregelte oder gar rechtlich verankerte Unterstützungsinstrumente, die Weiterbildungsinteressierten nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch zeitliche Freiräume zusichern, existieren in Deutschland nicht bzw. sind für eine abschlussbezogene Weiterbildung irrelevant.<sup>20</sup> Diesbezügliche Instrumente sind dagegen im Ausland zu finden: In Österreich können Beschäftigte mit der sogenannten Bildungskarenz eine bis zu zwölfmonatige Auszeit für Weiterbildungsvorhaben nehmen. Diese kann explizit auch für das Nachholen von Schul- oder Studienabschlüssen genutzt werden. In der Zeit der Bildungskarenz erhalten sie zugleich vom österreichischen Arbeitsmarktservice AMS eine finanzielle Un-

terstützung in Form eines Weiterbildungsgeldes. Für die Inanspruchnahme einer Bildungskarenz ist das Einverständnis des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin Voraussetzung; ein Rechtsanspruch besteht nicht.

### 2.3 FÖRDERLÜCKEN

Den beschriebenen BAFöG-Voraussetzungen stehen komplementäre Förderlücken gegenüber: Die Beschränkung auf Vollzeitmaßnahmen im Sinne von §2 Abs. 5 BAFöG schließt erstens Angebote in Teilzeit und damit berufsbegleitende Bildungsgänge aus. Dies besagt noch nichts darüber, ob eine berufliche (Neben-)Tätigkeit das Studium de facto zu einem Teilzeitstudium macht: Ausgeschlossen sind Förderungen dann, wenn Studierende formal in Teilzeitstudiengänge eingeschrieben sind. Das ist der Fall, wenn entweder Hochschulen diese Möglichkeit als Variante des Vollzeitstudiums anbieten oder aber wenn ein Studiengang bereits von seiner Struktur her berufsbegleitend angelegt ist. Für die Betroffenen bedeutet die Teilnahme an berufsbegleitenden Studiengängen jedoch häufig Arbeitszeitreduktionen und damit indirekte Bildungskosten (Cordes/Dohmen 2019b). Des Weiteren kann es sein, dass das verringerte Einkommen nicht zur (vollständigen) Finanzierung des Lebensunterhalts während des Studiums ausreicht.

Zweitens macht die in §10 Abs. 3 BAFöG festgelegte Altersbegrenzung den Leistungsbezug in späteren Lebensjahren schwierig. Wer mit 30 Jahren oder danach erstmalig ein Studium aufnehmen möchte, ist nur noch in Sonderfällen förderbar (vgl. §10 Abs. 3 Nr. 1 bis 4). Das Gleiche gilt für Bachelorabsolvent\_innen, die mit über 35 Jahren einen Master nachholen wollen, z. B. wenn sie nach ihrem Abschluss eine Zeitlang berufstätig waren.

Und drittens verhindert die eindeutige Ausrichtung des BAFöG auf Förderung einer Erstausbildung ein Zweitstudium (§7 Abs. 1 und 1a Nr. 2 BAFöG). Dies bedeutet aber, dass z. B. Personen, deren akademische Qualifikation aufgrund des wirtschaftlichen und strukturellen Wandels an Bedeutung verliert und die demnach beruflich ohnehin benachteiligt sind, für eine neue Ausrichtung in Form eines zweiten Bachelor- oder Masterabschlusses keinerlei Unterstützung durch das BAFöG<sup>21</sup> erwarten können. Derartige Neuorientierungen aufgrund äußerer Rahmenbedingungen oder auch aufgrund subjektiver Beweggründe stellen keine Abschnitte einer linearen Karriereplanung dar und sind nicht mit z. B. einer durch das AFBG abgedeckten Aufstiegsfortbildung zu vergleichen. Sie kennzeichnen stattdessen berufliche Brüche und Neuanfänge. Aufgrund der genannten Restriktionen werden weite Bereiche bzw. Zielgruppen nicht erfasst.

<sup>18</sup> Für weiterbildende Studiengänge können diese allerdings erheblich sein, da diese Studiengänge in der Regel nicht grundfinanziert werden und folglich gebührenpflichtig sind (Wissenschaftsrat 2019).

<sup>19</sup> Der Zinssatz für den KfW-Studienkredit beläuft sich auf 4,17 Prozent (Stand: 28.3.2019).

<sup>20</sup> Der Vollständigkeit halber seien hier die Bildungsfreistellungsgesetze der Länder genannt, die allerdings nur einen zumeist fünftägigen Bildungsurlaub pro Jahr gewähren. Auch Freistellungen im Rahmen des Programms WeGebAU oder darauf aufbauend seit 2019 aufgrund des Qualifizierungschancengesetzes bieten nur kurze für Weiterbildungszwecke nutzbare Zeitfenster.

<sup>21</sup> Der Vollständigkeit halber sei auch hier noch einmal auf einige spezielle Sonderfälle hingewiesen, die eine einmalige Zweitförderung erlauben (§7 Abs. 2 Nr. 2 bis 5).

Die genannten Förderlücken gelten insbesondere für den Hochschulbereich, und zwar ganz besonders dann, wenn Hochschulangebote berufsbegleitend und/oder zu weiterbildenden Zwecken genutzt werden. Letzteres setzt nicht einmal zwingend ein vorheriges Erststudium voraus, sondern betrifft z. B. auch Personen, die nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung einen Bachelor anstreben (Wissenschaftsrat 2019: 40). Prinzipiell nicht förderfähig sind in diesem Kontext wie erwähnt Teilzeitstudiengänge<sup>22</sup> – egal, ob diese mit einer Berufstätigkeit verbunden sind oder nicht. Dies betrifft berufsbegleitende Bachelorstudiengänge ebenso wie berufsbegleitende Masterstudiengänge. Das Gleiche gilt für ein Zweitstudium: Wer einen zweiten Bachelor anstrebt oder wer bereits einen Master erworben hat, erhält für ein weiteres Studium kein BAföG. Um zu verdeutlichen, welche Relevanz dies hat, ist es an dieser Stelle hilfreich, zur Beschreibung der Förderlücken das Bildungsangebot an Hochschulen wie folgt zu kategorisieren:

### 1. Grundständige und konsekutive Studiengänge, die im Rahmen einer ersten beruflichen Ausbildung absolviert werden:

Diese entfallen eindeutig in die BAföG-Systematik und sind somit dem Prinzip nach förderbar, sofern sie in Vollzeit stattfinden. Üblicherweise dürfte das auch bei den meisten Personen, die einen solchen Ausbildungsgang als Erstausbildung absolvieren, der Fall sein. In der Regel ist davon auszugehen, dass Personen dieser Zielgruppe auch noch nicht die jeweiligen Altersgrenzen überschritten haben, sodass hier keine systematischen Förderlücken zu verzeichnen sind.

Die individuellen Fördervoraussetzungen können jedoch anders aussehen, wenn diese Studiengänge individuell für Weiterbildungszwecke genutzt werden. Das ist der Fall, wenn einem grundständigen oder konsekutiven Studiengang entweder eine Berufsausbildung vorausgegangen ist (was einer Förderung grundsätzlich noch nicht abträglich ist) und/oder der Studiengang berufsbegleitend absolviert wird. Dass Letzteres nicht gefördert werden kann, wurde beschrieben. Was den zuvor erworbenen Berufsabschluss angeht, hängt eine Förderung von der Art dieses Abschlusses ab. Wer z. B. eine duale Ausbildung absolviert hat, kann BAföG erhalten, wer einen zweiten Master anstrebt, nicht. Letztlich ist hier die individuelle Konstellation entscheidend: In Kombination mit der Altersgrenze bedeutet dies in der Praxis, dass etwa ein\_e 32-Jährige\_r, der/die nach dem Abitur eine Ausbildung absolviert hat und anschließend einige Jahre berufstätig war, kein BAföG für ein Bachelorstudium erhalten würde.<sup>23</sup>

### 2. Bachelor- und Masterstudiengänge, die von den Hochschulen als weiterbildende Studiengänge ausgewiesen sind:

Weiterbildende Masterstudiengänge, zu denen auch der MBA zählt, setzen in der Regel eine mindestens einjährige Berufstätigkeit und in der Regel, jedoch nicht zwingend, einen ersten Hochschulabschluss voraus. Dabei sollen berufspraktische Erfahrungen im Studium genutzt werden (KMK 2010). Inzwischen sind in einigen Hochschulrahmengesetzen der Länder auch weiterbildende Bachelorstudiengänge verankert, die auf eine vorherige Ausbildung aufbauen (vgl. z. B. §31 Abs. 2 LHG Baden-Württemberg). Dies deckt sich zunächst einmal soweit mit dem, was zuvor bzgl. der für Weiterbildungszwecke genutzten grundständigen und konsekutiven Studiengänge gesagt wurde – abgesehen davon, dass weiterbildende Studiengänge in ihrer inhaltlichen Gestaltung anders konzipiert sind. Und in der Tat machen die BAföG-Regelungen keinen Unterschied, ob ein Studiengang individuell zu Weiterbildungszwecken genutzt oder von der Hochschule als weiterbildender Studiengang ausgewiesen wird. Für beide Varianten gelten die genannten Beschränkungen bei Teilzeitangeboten, Zweitstudien und Überschreiten der Altersgrenzen. Wer z. B. mit 21 Jahren einen Bachelorabschluss erwirbt und anschließend einige Jahre erwerbstätig ist, kann für einen weiterbildenden Master BAföG beziehen, soweit dieses Studium als Vollzeitstudium angelegt ist. Keine Förderung erhält jedoch, wer bereits über einen Master verfügt oder – dies ist als Ausschlusskriterium weitaus gravierender – berufsbegleitend bzw. in Teilzeit studiert. Dennoch ist die Abgrenzung der Weiterbildungsstudiengänge gegenüber den zuvor genannten im Sinne einer Weiterbildung genutzten grundständigen und konsekutiven Studiengängen höchst bedeutsam.

Zum einen wird bislang ein Master nur gefördert, sofern er auf einen Bachelorabschluss aufbaut. Dies ist bei weiterbildenden Studiengängen aber nicht zwingend der Fall. Das Hochschulgesetz Bremen sieht zum Beispiel vor, dass der Masterstudiengang „als weiterbildender Studiengang auf qualifizierte berufspraktische Erfahrung nach einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss aufbauen“ kann (§54 BremHG). Ein solcher berufsqualifizierender Abschluss kann ein Bachelor sein, muss es aber nicht.

Zum anderen stellen Weiterbildungsstudiengänge eine Möglichkeit dar, Hochschulen stärker in die Weiterbildung einzubinden. Immerhin ist dies eine der im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode festgelegten bildungspolitischen Zielsetzungen (Bundesregierung 2018). Ohnehin werden Hochschulen zunehmend im Spannungsfeld von Bildungs-, Beschäftigungs- und Wissenschaftssystem wahrgenommen. Zuletzt hat sich auch der Wissenschaftsrat ausführlich zur Weiterbildung an Hochschulen geäußert und dabei darauf hingewiesen, dass Weiterbildung an Hochschulen üblicherweise nicht

<sup>22</sup> Laut Hochschulkompass werden derzeit 13,5 Prozent aller Studiengänge in Deutschland in Teilzeit angeboten. 7,2 Prozent aller Studierenden machen hiervon Gebrauch (Gehlike et al. 2018).

<sup>23</sup> Anders hingegen, wenn das Abitur erst nach der Ausbildung erworben wurde, und das Bachelorstudium unverzüglich aufgenommen wird.

grundfinanziert wird. Zur Finanzierung der Weiterbildungsangebote werden demzufolge Gebühren oder Entgelte von den Studierenden erhoben (Wissenschaftsrat 2019). Bislang ist noch nicht abschließend geklärt, ob es sich bei dem Weiterbildungsangebot durch Hochschulen um eine wirtschaftliche Tätigkeit handelt, die demzufolge dem EU-Beihilferecht unterliegt (Maschwitz et al. 2017). Ist dies so, dann müssten die von Hochschulen als Weiterbildung ausgewiesenen Veranstaltungen kostendeckend (Stichwort Vollkostenbetrachtung) angeboten werden, was wiederum zwangsläufig höhere Gebührensätze nach sich ziehen würde (Nickel et al. 2017, Ruhr-Universität Bochum 2012). In der Konsequenz bedeutet dies, dass für weiterbildende Studienangebote enorme Maßnahmekosten entstehen, die nicht durch das auf den Unterhalt bezogene BAFÖG gedeckt sind: Die Gebühren für einen weiterbildenden Master liegen häufig im mittleren vierstelligen Bereich pro Semester! Hinzu kommen neben Kosten für Lernmaterialien oder für Fahrten ganz besonders auch Verdienstaufschläge für die Zeit der Weiterbildung. Für den/die Nachfrager\_in von Weiterbildungsstudiengängen stellt sich an dieser Stelle die Frage nach der Finanzierbarkeit, sodass ein weiterbildendes Studium für viele Personen ohne Förderung schlichtweg nicht realisierbar ist.

### 3. Sonstiges Weiterbildungsangebot an Hochschulen (Zertifikatsstudien, Kontaktstudien, Module, Einzelveranstaltungen):

Das darüber hinaus gehende Weiterbildungsangebot an Hochschulen in Form von z. B. Modulen oder Zertifikatsstudien ist nicht über das BAFÖG abgedeckt, da es sich bei diesen Angeboten nicht um berufsqualifizierende Abschlüsse handelt. Abgesehen davon sind diese Angebote in der Regel berufsbegleitend angelegt und kommen daher für eine Förderung ohnehin nicht in Betracht. Sie richten sich vorrangig an weiterbildungswillige Personen und setzen nicht zwingend einen Hochschulabschluss voraus. Dennoch umfasst diese Kategorie sehr unterschiedliche Angebote: So werden einerseits Zertifikatsstudiengänge angeboten, die sich über einen Zeitraum von meist ein bis zwei Semestern erstrecken und zu einem Hochschulzertifikat führen, auf der anderen Seite finden sich seminaristische Veranstaltungsformen von nur wenigen Tagen Dauer.

Über all dies hinaus begrenzen noch die Regelungen im Kontext eines Fachrichtungswechsels die Förderfähigkeit. Erfolgt ein Fachrichtungswechsel nach dem vierten Semester oder zum wiederholten Mal, so muss für eine Weiterförderung ein „unabweisbarer Grund“ vorliegen. Ein solcher Grund wäre z. B. eine eingetretene gesundheitliche Beeinträchtigung, die ein Weiterführen des ursprünglichen Studiengangs unmöglich macht. Durch diese Vorgaben werden Studierende jedoch nach dem vierten Semester festgelegt. Angesichts der Masse an Studiengängen, deren fließender Übergänge und der Anrechenbarkeit bereits erbrachter Leistungen ist eine solche Festlegung aber kaum noch zeitgemäß (Börsel et al. 2018).

Auch abseits des Hochschulbereiches lassen sich Förderlücken erkennen: Für den schulischen Sektor bringen vor allem die Vollzeitregelungen erhebliche Restriktionen mit sich. So sind beispielsweise die ersten anderthalb Jahre an Abendgymnasien nicht förderfähig, da diese keine 20 Unterrichtsstunden pro Woche vorsehen. In einigen Berufsfeldern stellt zudem die Altersgrenze von 30 Jahren eine erhebliche Hürde für Ausbildungsinteressierte dar. Dies betrifft insbesondere Erzieher\_innen-, Sozial- oder Gesundheitsberufe. Zumeist handelt es sich dabei zwar um schulische Ausbildungen an Fachschulen oder Berufsfachschulen, die insoweit gefördert werden können, allerdings sind diese Felder auch besonders stark vom Fachkräftemangel betroffen (Bundesagentur für Arbeit 2018), was sie zu klassischen Quereinsteigsbranchen macht – auch für Personen über 30 Jahre.

Aus der Perspektive der Abschlussystematik und abseits der beschriebenen Lücken werden durch die beiden Regelbereiche des BAFÖG und des AFBG gesetzlich geregelte berufliche Abschlüsse außerhalb des dualen Systems weitgehend abgedeckt. Dies gilt auch für Weiterbildungen in reglementierten Berufen<sup>24</sup> mit Ausnahme von Abschlüssen nach einer Sach- und Fachkundeprüfung.<sup>25</sup> Nicht abgedeckt werden dagegen branchenbezogene Abschlüsse, die zwar nicht öffentlich-rechtlich, dafür aber durch Berufs- oder Fachverbände geregelt sind.

Als erstes Fazit lässt sich festhalten: In seiner jetzigen Form spart das BAFÖG relevante Teile berufs- und hochschulischer Bildung aus. Vor dem Hintergrund der immer enger werdenden Verzahnung von Lernen und Arbeiten und der sich daraus ergebenden Anforderung kontinuierlichen Weiterlernens kommt jedoch insbesondere Hochschulen eine zunehmende Rolle bei der Wahrnehmung von und Beteiligung an Weiterbildungsaufgaben zu. Dies geschieht unter anderem durch das Angebot weiterbildender Studiengänge, die ein Bindeglied zwischen akademischen Inhalten und beruflicher Praxis darstellen. Um dies nicht nur für privilegierte Personenkreise, sondern für breite Zielgruppen zugänglich zu machen, sind finanzielle Unterstützungssysteme erforderlich. Eine Erweiterung des BAFÖG im Sinne eines P-BAFÖG bietet sich hierzu als ein Ansatz an.

<sup>24</sup> Eine Liste der rund 150 reglementierten Berufe in Deutschland wird von der Europäischen Union unter [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=map\\_regulations](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=map_regulations) angeboten (Europäische Union 2019).

<sup>25</sup> Allerdings handelt es sich bei Vorbereitungsmaßnahmen zu den Sach- und Fachkundeprüfungen in der Regel um Lehrgänge von nur wenigen Tagen Dauer.

# 3

## DAS MODELL „P-BAFÖG“

### 3.1 GEGENSTANDSBEREICH

Die folgenden Ausführungen legen dar, wie das Modell eines P-BAföG ausgestaltet werden könnte. Das P-BAföG zielt darauf ab, durch eine entsprechende finanzielle Förderung Zugänge zu Bildungsabschlüssen für breite Personengruppen zu ermöglichen. Erreicht werden soll eine Öffnung für weiterbildungsorientierte Bildungswege an Hochschulen und berufsbildenden bzw. weiterführenden allgemeinbildenden Schulen. Das P-BAföG richtet sich dabei insbesondere an Personen, die einen Bildungsgang in Teilzeit anstreben, an ältere Personen oder an Interessent\_innen für ein zweites Studium. Die bisher im Rahmen des BAföG und des AFBG bestehenden Fördermöglichkeiten weisen, wie gezeigt wurde, in diesem Zusammenhang Lücken auf, die durch das P-BAföG geschlossen werden sollen.

Gefördert werden sollen Bildungsmaßnahmen nach einer ersten Phase der Erwerbstätigkeit oder nach einer längeren Familienphase,<sup>26</sup> sodass das P-BAföG an alternierende Arbeits-, Qualifizierungs- und Familienphasen angepasst ist. Mit diesem (berufs-)biografischen Ansatz orientiert sich das P-BAföG nah an den Lebenssituationen der (potenziellen) Bildungsteilnehmer\_innen und stellt damit eine Ergänzung zum an Ausbildungsstätten und (Erstausbildungs-)Abschlüssen orientierten BAföG dar. Mit einem P-BAföG werden Qualifizierungen an den in den §§2 und 3 BAföG genannten Ausbildungsstätten gefördert, die nach einer ersten Erwerbsphase stattfinden und die nach den derzeitigen Regelungen aus unterschiedlichen Gründen nicht gefördert werden können (siehe Kapitel 2.3). Darüber hinaus werden auch durch einen Berufs- oder Fachverband geregelte Weiterbildungsabschlüsse<sup>27</sup> ohne gesetzliche Grundlage unter bestimmten, im Folgenden noch zu definierenden Anforderungen für eine P-BAföG-Förderung zugelassen. Insgesamt geht das P-BAföG damit deutlich über bereits bestehende Regelungen (insbesondere §2 Abs. 1 Nr. 3 und (teilw.) Nr. 4 BAföG) hinaus, indem es einerseits den Kreis der förderberechtigten Perso-

nen sowohl im Bereich weiterführender Schulabschlüsse auf dem zweiten Bildungsweg als auch im Bereich konsekutiver Studiengänge, andererseits das Spektrum förderfähiger Maßnahmen um weitere abschlussbezogene Maßnahmeformen, insbesondere weiterbildende Studiengänge, erweitert.

In seinen Regelungen und im Gegenstandsbereich ist das P-BAföG insofern trennscharf vom BAföG abgegrenzt, als dass hiermit eine andere Zielgruppe bzw. andere Ausbildungsformen angesprochen werden. Als Förderinstrument ist es dagegen nicht als ein in sich geschlossenes Werkzeug, sondern als eine Ergänzung bzw. eine Erweiterung der derzeit gültigen BAföG-Regelungen zu sehen.

Das P-BAföG bezieht sich nicht auf den Förderbereich des AFBG. Es beinhaltet also nicht die Förderung von Fortbildungsabschlüssen, die bereits nach §2 Abs. 1 AFBG förderfähig sind. Eine über den derzeitigen Status quo hinausgehende Anspruchskonkurrenz soll nach Möglichkeit vermieden werden. Das P-BAföG umfasst grundsätzlich keine Förderung informellen Lernens, das außerhalb curricular, didaktisch und organisatorisch aufbereiteter Formate stattfindet (Kaufmann-Kuchta/Kuper 2017). Ebenfalls nicht erfasst werden Besuche von Einzelveranstaltungen wie Workshops, Vorträge, Konferenzen, Tagungen oder Messen.

### 3.2 ERWEITERUNG DER FÖRDERBEREICHE

Bei der Beschreibung des Gegenstandsbereichs des P-BAföG muss zwischen zwei grundsätzlich unterschiedlichen Ansatzpunkten differenziert werden, nämlich zwischen a) der Erweiterung des förderfähigen Personenkreises für Maßnahmen, die bereits jetzt durch den Geltungsbereich des BAföG abgedeckt sind – dies betrifft eine Verschiebung der Altersgrenze und die Öffnung für ein zweites Studium –, und b) der Erweiterung des Förderbereiches um Maßnahmen, die bislang noch nicht im Rahmen des BAföG förderfähig sind – dies sind Zertifikatsstudiengänge sowie durch Berufs- und Fachverbände geregelte Ausbildungen. Nicht eindeutig ist innerhalb dieser Differenzierung die Zuordnung formaler Teilzeitstudiengänge, da sich hier die Erweiterung der Förderung im Rahmen des P-BAföG zwar aus maßnahmeimmanenten Gründen ergibt, andererseits diese Studiengänge ihrem fachlich-inhaltlichen Wesen und ihrem Ab-

<sup>26</sup> Dies schließt sowohl Kinderbetreuungszeiten als auch die Pflege Angehöriger mit ein.

<sup>27</sup> So führt z. B. der Bundesverband Sekretariat und Büromanagement (bSb) mehrere Weiterbildungsabschlüsse, für die Weiterbildungen und Prüfungen bundesweit bei autorisierten Bildungsanbietern stattfinden. Ein anderes Beispiel sind Coaching und Trainerverbände mit jeweils spezifischen Ausbildungsprofilen.

schluss nach schon jetzt förderfähig wären und lediglich aufgrund des organisatorischen Zeitformates außerhalb des BAföG-Regelkreises liegen. Die Unterscheidung in zwei Gruppen wird später maßgeblich sein, wenn es um die Bestimmung der Förderleistungen und -modalitäten geht (vgl. Kapitel 3.4).

Da sich das P-BAföG auf Bildungsgänge nach einer ersten Erwerbs- bzw. Familienphase bezieht, wird vorgeschlagen, für eine Förderung einen Mindestzeitraum von z. B. zwei Jahren vorheriger Erwerbstätigkeit<sup>28</sup> bzw. einen vergleichbaren Zeitraum an familiären Betreuungszeiten vorauszusetzen. Dadurch wird der Förderanreiz auf die Gruppe derjenigen fokussiert, die auf Basis ihrer berufs- und/oder lebenspraktischen Erfahrungen eine Qualifizierung anstreben. Als nicht zwingend wird dagegen eine vorherige berufliche Ausbildung angesehen, sodass auch Geringqualifizierte Fördermittel beziehen können.

### 3.2.1 ALTERSGRENZE

Die derzeitige Altersgrenze von 30 Jahren bzw. 35 Jahren für Master-, Magister- oder postgraduale Diplomstudiengänge stellt eine Barriere für ein erstmaliges Studium nach Erreichen dieses Alters bzw. die Nutzung des BAföG zu Weiterbildungszwecken dar. Eine Verschiebung oder besser noch Aufhebung der Altersgrenze wird als zwingend notwendig betrachtet, um dem Modell des lebenslangen Lernens in einer durch demografische Entwicklungen und digitale Anforderungen veränderten Arbeitswelt (Börsel et al. 2018) gerecht zu werden.

Das P-BAföG sieht daher eine sukzessive Anhebung der Altersgrenze vor. In einem ersten Schritt sollen für Ausbildungsstätten gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2–6 Personen bis 45 Jahren gefördert werden können. Die bestehende Differenzierung nach Studiengängen (vgl. § 7, Abs. 1a und § 10, Abs. 3 BAföG) würde dadurch hinfällig. Diese Altersgrenze soll im weiteren Zeitverlauf auf bis zu 55 Jahre ausgedehnt werden. Die Erhöhung könnte in drei Stufen erfolgen, die die Altersgrenze zunächst um zehn bzw. 15 Jahre und anschließend um zweimal jeweils fünf Jahre anheben.

### 3.2.2 TEILZEIT- UND WEITERBILDENDE STUDIENGÄNGE

Mit dem P-BAföG sollen künftig auch formale Teilzeitstudiengänge gefördert werden. Darunter werden Studiengänge gefasst, in denen im Durchschnitt weniger als 30 ECTS-Leistungspunkte pro Semester vergeben werden. Dieser Wert markiert die Grenze, ab der im BAföG von einer Vollzeitausbildung ausgegangen wird (vgl. VwV 2.5.2 BAföG); in den Erläuterungen zum § 2 des BAföG wird in diesem Zusammenhang auch von 20 Semesterwochenstunden gesprochen. Eine Vollzeitausbildung ist laut § 2 Abs. 5 Satz 1 BAföG Voraussetzung für eine Förderung.

Die Einbindung von Teilzeitstudiengängen in das P-BAföG bedarf indes einer rechtsverbindlichen Verankerung dieser Formate innerhalb der Studienordnungen und der Hochschulgesetze. Dieser Aspekt wäre außerhalb der vorliegenden Studie zu vertiefen.

Eine Erweiterung der Förderung auf Teilzeitstudiengänge kommt einerseits all jenen zugute, die ein Studium z. B. mit Familie oder mit der Pflege von Angehörigen vereinbaren müssen. Zum anderen profitieren vor allem diejenigen von einer Teilzeitregelung, die berufsbegleitend studieren und aufgrund ihrer eingeschränkten Erwerbstätigkeit Finanzierungsbedarf aufweisen – insbesondere dann, wenn das eigene berufliche Arbeitspensum aufgrund der Weiterbildung eingeschränkt werden muss. Immerhin stellt die Reduktion der Arbeitszeit für Weiterbildungszwecke eine nicht zu unterschätzende Bildungsinvestition dar, gerade für umfassende Bildungsmaßnahmen wie eben auch Studiengänge: Müller und Wenzelmann schätzen die Gesamtsumme der durch Verdienstausschlag entstehenden indirekten Kosten für das Jahr 2015 im Weiterbildungsbereich auf rund 4,8 Milliarden Euro (Müller/Wenzelmann 2018).

Die vorgeschlagene Teilzeitregelung betrifft auch förderfähige schulische Weiterbildungen außerhalb von Hochschulen, soweit diese nicht ohnehin durch das AFBG abgedeckt sind. Das erleichtert Bildungszugänge etwa für berufsbegleitende Ausbildungen in Fachschulklassen (auch ohne abgeschlossene berufliche Erstausbildung als Voraussetzung) oder erweitert die Förderung für Personen, die auf dem zweiten Bildungsweg einen weiterführenden Abschluss nachholen.

Ebenfalls gefördert werden sollen Weiterbildungsstudiengänge (siehe Kapitel 2.3). Mit der Teilzeitöffnung des P-BAföG sind die meisten dieser Studiengänge bereits abgedeckt. Des Weiteren geht das P-BAföG damit für weiterbildende Master insbesondere über die geltende Bestimmung im § 7 Abs. 1a Nr. 1 BAföG hinaus, indem nicht mehr ein vorausgehender Bachelor gefordert wird.<sup>29</sup>

Wenn hier ein Weiterbildungsstudium im Anschluss an eine Beschäftigung oder Familienphase betrachtet wird, so soll auch nicht übersehen werden, dass abseits hiervon auch ein „grundständiges“ Teilzeitstudium derzeit nicht nach BAföG förderfähig ist. Diese Lücke kann durch das P-BAföG nicht geschlossen werden – insofern gibt es an dieser Stelle weiteren Handlungsbedarf im Rahmen des bestehenden BAföG.

### 3.2.3 ZWEITES STUDIUM

Derzeit ist ein Zweitstudium<sup>30</sup> nicht förderfähig. Förderfähig sind in Abgrenzung dazu nur Aufbau- oder Zusatzstudiengän-

<sup>28</sup> Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies in Einzelfällen zu einer Verzögerung der Studienaufnahme führen kann, um in den Genuss einer Förderung zu kommen.

<sup>29</sup> Laut Kultusministerkonferenz kann „in definierten Ausnahmefällen für weiterbildende und künstlerische Masterstudiengänge an die Stelle des berufsqualifizierenden Hochschulabschlusses eine Eingangsprüfung treten“ (KMK 2010: 4).

<sup>30</sup> Der Begriff „Zweitstudium“ im hier gebrauchten Sinne setzt ein erstes abgeschlossenes Studium voraus. Ausdrücklich nicht gemeint sind Fachrichtungswechsel oder ein erneutes Studium nach einem Studienabbruch.

ge, soweit diese für die Aufnahme eines angestrebten Berufes rechtlich erforderlich sind (vgl. §7 Abs. 2 Nr.1. BAföG). Wer also beispielsweise einen zweiten Bachelor- oder Masterabschluss anstrebt, erhält außerhalb dieser Sonderregelung kein BAföG. Allerdings kann eine berufliche Neuorientierung zwingend erforderlich sein, wenn z. B. ein Abschluss aufgrund der technologischen Entwicklung oder aufgrund sich wandelnder Berufsbilder seine Bedeutung einbüßt, oder aber wenn eine Tätigkeit in der vormals studierten Fachrichtung aufgrund persönlicher (z. B. gesundheitlicher) Faktoren nicht mehr möglich ist.

An dieser Stelle empfiehlt es sich, auch ein Zweitstudium zu fördern. Um dabei „Förderbiografien“ zu unterbinden, könnte die Zweitstudienförderung an bestimmte Bedingungen geknüpft sein. Denkbar wäre beispielsweise die Beschränkung auf eine einmalige Förderung eines weiteren Studienabschlusses oder aber die Festlegung eines Mindestzeitraums zwischen dem Abschluss des Erststudiums und der Aufnahme des Zweitstudiums.

Besondere Beachtung ist in diesem Zusammenhang der Frage nach im Ausland erworbenen Abschlüssen zu widmen. So stellt sich z.B. für Geflüchtete oder für Personen, die im Zuge der Arbeitsmigration nach Deutschland gekommen sind, die Frage, ob ein gegebenenfalls im Ausland erworbener Hochschulabschluss in Deutschland anerkannt ist oder nicht – und ob es sich demnach bei einer neuerlichen Studienaufnahme um ein Erst- oder um ein Zweitstudium handelt. Das Thema der Anerkennung ausländischer (Studien-)Abschlüsse an dieser Stelle vertieft zu diskutieren, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es sei jedoch ausdrücklich darauf verwiesen, dass auch und insbesondere für diese Gruppen das P-BAföG eine Option darstellt, Abschlüsse zu erwerben oder nachzuholen und dadurch leichter auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können.

### 3.2.4 ZERTIFIKATSSTUDIENGÄNGE

Seit einigen Jahren drängen im Hochschulbereich verstärkt Zertifikatsstudiengänge auf den Markt, die der akademischen Weiterbildung zuzurechnen sind. Diese Zertifikatsstudiengänge ermöglichen den Erwerb umfassender Kenntnisse innerhalb eines Fachgebietes über einen überschaubaren Zeitraum von wenigen Semestern. Sie bilden häufig nur bestimmte Ausschnitte eines „vollen“ Studiengangs ab oder vertiefen bestimmte Teilaspekte einer Fachdisziplin. Insofern bieten sie Weiterbildungswilligen eine Chance, dem individuellen Bedarf entsprechend sehr selektiv und spezifisch Angebote wahrzunehmen und Kompetenzen aufzubauen. Sofern sich dies über einen Zeitraum von mindestens zwei Semestern<sup>31</sup> erstreckt und für die Betroffenen mit einem Finanzierungsaufwand verbunden ist, den sie selbst nicht tragen können, wird dies als grundsätzlich förderwürdig betrachtet, sodass auch dieses Segment über das P-BAföG abgedeckt sein sollte.

### 3.2.5 WEITERE AUSBILDUNGEN IM RAHMEN FACH- UND BERUFSVERBANDLICHER REGELUNGEN

Denkt man ein P-BAföG weniger von einer Förderlogik aus, die auf eine enge Vernetzung zwischen Abschlüssen und Form der Ausbildungsinstitutionen baut, und rückt stattdessen die Frage nach dem Berufs- bzw. Arbeitsmarktzugang aufgrund eines Abschlusses in den Fokus, so erweitert dies den Blick um die von Fach- und Berufsverbänden geregelten fachbezogenen Qualifizierungen. Grundsätzlich lässt sich ein P-BAföG auch für diese Weiterbildungsgänge vorstellen. Voraussetzung hierfür sollte jedoch sein, dass einerseits überprüfbare Standards für die Qualität und für den Nutzwert der jeweiligen Ausbildungen und andererseits geeignete Anerkennungsverfahren für Maßnahme und Träger entwickelt würden. In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu vermeiden, dass ein P-BAföG zu einem Wettbewerbsvorteil für Anbieter bestimmter förderfähiger Bildungsgänge führt. Dies wäre der Fall, wenn z. B. ein Abschluss ausschließlich bei Bildungsträgern mit Verbandsmitgliedschaft erreicht werden kann.

## 3.3 FÖRDERBEDINGUNGEN

P-BAföG wird für den Besuch von Bildungsangeboten an geeigneten Ausbildungsstätten geleistet. Grundsätzlich geeignet sind öffentliche Träger bzw. staatliche Hochschulen sowie nach §2 Abs. 1 Satz 2 (Ersatzschulen) und §2 Abs. 2 (Ergänzungsschulen und nichtstaatliche Hochschulen) BAföG durch die zuständigen Landesbehörden anerkannte Träger. Die beschriebenen Regelanpassungen bezüglich Alter, Teilzeit und Zweitstudium betreffen die derzeit geltenden Anforderungen an Ausbildungsstätten nicht. Indem aber durch das P-BAföG auch Zertifikatsstudiengänge und durch Berufs- und Fachverbände geregelte Abschlüsse gefördert werden, die bislang noch nicht in den Regelbereich des BAföG fallen, sind speziell für diese Bildungsgänge weitere sowohl träger- als auch maßnahmebezogene Anforderungen zu definieren.

### 3.3.1 ANFORDERUNGEN AN TRÄGER

Auch für Zertifikatsstudiengänge und für durch Berufs- und Fachverbände geregelte Abschlüsse können nur dann Förderleistungen erbracht werden, wenn die Ausbildung in einer geeigneten Einrichtung stattfindet. Insbesondere gilt dies für An-Institute von Hochschulen, die ihren Schwerpunkt im Bereich weiterbildender abschlussorientierter Angebote haben. Als geeignet gelten alle öffentlichen sowie durch Landesbehörden anerkannte Einrichtungen nach §2 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 BAföG. Nicht öffentliche und bislang noch nicht anerkannte Bildungsträger können eine Anerkennung beantragen. Voraussetzungen für die Anerkennung sollte mindestens sein, dass diese ein Qualitätsmanagementsystem anwenden und keine weiteren Umstände vorliegen, die der Eignung des Trägers oder der Einrichtung entgegenstehen.

Mit der Überprüfung der Eignung könnten die jeweiligen Landesbehörden betraut sein, die sich schon jetzt für die Anerken-

<sup>31</sup> Es ist davon auszugehen, dass zwei Semester eine weit verbreitete Länge für Zertifikatsstudiengänge ist. Längere Laufzeiten dürften indes eher selten sein.

nung von Ergänzungsschulen und nichtstaatlichen Hochschulen verantwortlich zeigen.

### 3.3.2 ANFORDERUNGEN AN DIE MASSNAHME

Maßnahmebezogene Anforderungen ergeben sich hinsichtlich der Dauer, der Lernform, einer Regelungsgrundlage des jeweiligen Ausbildungsgangs und der Überprüfung des Kompetenzerwerbs.

**Dauer:** Mit dem P-BAföG sollen abschlussbezogene Weiterbildungen gefördert werden, die aufgrund ihres zeitlichen und finanziellen Aufwands für Nachfragende einen Förderbedarf bedeuten. Im Fokus des P-BAföG stehen damit keine verpflichtenden Weiterbildungen und keine (zeitlich) niedrigschwelligen Maßnahmen. Es ist daher wichtig, eine zeitliche Mindest- bzw. Höchstdauer zu definieren. Als Untergrenze wird vorgeschlagen, P-BAföG nur für Bildungsgänge mit einer Gesamtdauer von mindestens einem Jahr und mindestens 400 Unterrichtsstunden oder 15 ECTS-Punkten zu gewähren. Die Festlegung der Obergrenze wird an dieser Stelle dagegen zunächst noch offengelassen. Diese muss sich letztlich an der Zeit, die für den Erwerb eines Abschlusses erforderlich ist, orientieren und dabei gegebenenfalls nach Teilzeit- und Vollzeitbildungsgängen differenzieren.

**Lernform:** Weiterbildung findet zum Großteil zwar immer noch in Präsenzform statt, die Bedeutung anderer Formen wie digitale Angebote, Blended-Learning oder auch Fernunterricht steigt jedoch rapide. Dies ist auch bei einer Konzeption des P-BAföG zu beachten. Konkret bedeutet das, dass die oben genannten Lernumfänge nicht zwingend in Präsenzform erfolgen müssen, sondern auch über andere Zugänge abgedeckt werden können. Was die Laufzeit und die Anzahl der Unterrichtsstunden betrifft, müssen Angebote dieser Lernformen kongruent zu den Förderbedingungen bei Voll- bzw. Teilzeitangeboten sein.

**Regelung:** Eine weitere Anforderung an Maßnahmen ist, dass diese eine (gesetzliche) Regelungsgrundlage haben. Eingeschlossen werden damit Hochschulabschlüsse nach §§ 18 und 19 HRG, Weiterbildungsabschlüsse für reglementierte Berufe (soweit diese nicht über das AFBG förderfähig sind) und schulische Abschlüsse auf dem zweiten Bildungsweg. Bundesweit einheitlich, landesrechtlich oder über die zuständige Stelle geregelte Fortbildungsabschlüsse sind über das AFBG förderbar.<sup>32</sup> Da das AFBG erstens keine Altersbegrenzung vorsieht und zweitens Teilzeitangebote abdeckt, besteht daher kein zwingender Bedarf, diese Abschlüsse ebenfalls im P-BAföG aufzunehmen.

Um das Feld der förderbaren Weiterbildungsabschlüsse weiter zu öffnen, sollen schließlich auch Abschlüsse einbezogen werden, die zwar keine gesetzliche Grundlage besitzen, aber entweder als Zertifikatsstudiengänge angeboten werden oder die von Berufs- und Fachverbänden geregelt sind. Es wird allerdings

erforderlich sein, ein Akkreditierungsverfahren und entsprechende Kriterien festzulegen, um zu entscheiden, welche Abschlüsse förderfähig sind und welche nicht. Bedingung ist dabei weiterhin, dass diese Angebote von Trägern auch außerhalb einer Verbandszugehörigkeit frei angeboten werden können und Träger und Maßnahmen die weiteren beschriebenen Voraussetzungen erfüllen.

**Überprüfung des Kompetenzerwerbs:** Neben Dauer, Lernform und (gesetzlicher) Regelung spielt schließlich der Aspekt der Leistungskontrolle und -bewertung eine Rolle. Eine weitere Fördervoraussetzung wäre demnach das Vorhandensein einer Prüfungsordnung, in der insbesondere die Zugangsvoraussetzungen, die zu erbringenden Leistungen und die Prüf- und Bewertungsverfahren definiert sind. Dies schließt aus, dass der Besuch niedrigschwelliger Angebote mit z. B. einer „Teilnahmebestätigung“ als Zertifikat bzw. Nachweis gefördert wird. Ergänzend zur Prüfungsordnung ist eine Fortbildungsordnung zu erwarten, in der die Lernziele, der curriculare Aufbau und die didaktische Vermittlungsstrategie niedergelegt sind. Ausdrücklich ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass Fortbildungs- und Prüfungsordnung keine Eingrenzung modernen Lernens sein dürfen. Die Anforderungen eines P-BAföG an Fortbildungs- und Prüfungsordnungen müssen ausreichend Spielräume für die Gestaltung von Lernprozessen zulassen. Exemplarisch seien hier agile Projekte oder FabLabs als potenzielle Lernsettings sowie Projektarbeiten und nachweisbare Transfertätigkeiten als Alternative zu schriftlichen oder mündlichen Prüfungen genannt.

## 3.4 LEISTUNGEN

Was die Leistungen betrifft, ist zu unterscheiden zwischen a) Maßnahmen, die dem Grunde nach schon jetzt BAFÖG-förderfähig sind und nur für weitere Personengruppen (Ältere, Studierende im Zweitstudium) geöffnet werden – dies schließt auch formale Teilzeitstudiengänge als Alternative zum Vollzeitstudium mit ein – und b) bisher (noch) nicht förderfähigen weiterbildenden Maßnahmen. Was die erste Gruppe angeht, so muss bei der Bestimmung der Förderleistungen, Konditionen und Darlehensmodalitäten die geltende Regelung für „normale“ Vollzeitstudierende im Auge behalten werden. Würde beispielsweise eine Förderung im Rahmen des P-BAföG aus Altersgründen oder für ein Zweitstudium erfolgen und würde die Förderung einen ansonsten über das BAFÖG förderfähigen Studiengang betreffen, so ist eine Besserstellung nach Möglichkeit zu vermeiden. Es ist zumindest fraglich, ob jemand, der/die mit 32 Jahren erstmalig ein Studium aufnimmt, einen Zuschuss zu Fortbildungskosten erhalten soll (in diesem Fall ggf. Seminargebühren oder Lernmittel), ein\_e 19-jährige\_r Studienanfänger\_in im selben Studiengang dagegen nicht. Insofern orientiert sich die Berechnung des P-BAföG an dieser Stelle am BAFÖG. Sicherlich sind auch Varianten vorstellbar, die über die im BAFÖG fixierten Förderleistungen hinausgehen, beispielsweise um den mit steigendem Alter erhöhten Lebensbedürfnissen gerecht zu werden. Denkbar wäre zum Beispiel ein nach Alter und nach Lebenssituation abgestuftes Fördermodell. Solche Modelle würden jedoch begründete Detailfestlegungen erfordern, die zum jetzigen Zeitpunkt nur schwerlich getroffen werden können. Daher haben

<sup>32</sup> Gesetzliche Grundlagen sind §§ 53 und 54 BiBB sowie §§, 42, 42a, 45, 51a und 122 HwO.

wir uns bei der Berechnung des P-BAföG an das Regelwerk des BAföG und an die dort formulierten Bedarfssätze angelehnt.

Dagegen erfordern die neu hinzukommenden Weiterbildungsformen aufgrund ihrer Zielgruppen und der oftmals mit ihnen verbundenen Kosten veränderte Leistungen. Dies ist vor dem Hintergrund angezeigt, dass Teilnehmende häufig ihre Arbeitszeit für die Weiterbildung reduzieren und gleichzeitig die zum Teil kostspieligen Teilnahmeentgelte aufbringen müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass sich viele Personen in altersbedingt anderen Lebenslagen befinden. Sie müssen z. B. zugleich eine Familie ernähren. Gehaltseinbußen und Bildungsinvestitionen bekommen hierdurch eine noch größere Relevanz.

Während das BAföG und die in diesem Zuge erbrachten Leistungen eng mit dem Unterhaltsrecht verknüpft sind, greift diese Verknüpfung im P-BAföG nicht. Es gilt daher, eine andere Grundlage zu finden und das P-BAföG für diesen Adressat\_innenkreis von Weiterbildungsstudierenden vom Unterhaltsrecht zu lösen. Entscheidend ist, dass die Lebenshaltungskosten während des Bildungsgangs gedeckt sind und durch das P-BAföG ein Grundsockel für den Lebensunterhalt gewährleistet ist. Hier bietet sich eine Anlehnung an das AFBG an – allein schon aufgrund der Vergleichbarkeit der Lebenssituation im Allgemeinen und der Bildungs- und Berufsbiografie im Besonderen. Zudem werden im AFBG auch die Fortbildungskosten berücksichtigt, was insofern eine zentrale Rolle spielt, als dass auch das P-BAföG auf Angebote, die gegebenenfalls mit hohen Fortbildungskosten in Form von Teilnahmegebühren verbunden sein können, abzielt. Daher besteht das P-BAföG ebenso wie das AFBG aus zwei Leistungskomponenten: den Fortbildungskosten und dem Unterhaltsbeitrag.

Der Ansatz dieser zwei Leistungskomponenten ist die präferierte Form des P-BAföGs. Denkbar, wenngleich auch in diesem Konzept nicht tiefer gehend behandelt, sind auch andere Finanzierungsmodelle: Würde man sich etwa vollständig von BAföG- bzw. AFBG-Regelungen lösen, so wäre beispielsweise auch eine vollständige Übernahme der Weiterbildungskosten für bestimmte Zielgruppen vorstellbar. Ein solches Modell könnte möglicherweise die Nachfrage deutlich erhöhen. Derartige Modelle würden nicht zwingend in Konkurrenz zum P-BAföG stehen, sondern könnten es ebensogut punktuell ergänzen.

Die im Folgenden in den Kapiteln 3.4.1, 3.4.2 und 3.4.3 beschriebenen Förderleistungen betreffen daher ausschließlich solche (Weiter)bildungsgänge, die bislang nicht in den Regelbereich des BAföG fallen.

### 3.4.1 FÖRDERUNG DER FORTBILDUNGSKOSTEN

Mit dieser Leistungskomponente soll Weiterbildungsinteressierten der Zugang zu kostenpflichtigen Angeboten erleichtert werden, indem die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Maßnahme anfallenden Bildungsinvestitionen bezuschusst werden. Damit wird folgender Sachverhalt aufgegriffen: Berufliche Fortbildungskosten können im Rahmen der Einkommensteuer geltend gemacht werden und sich dementsprechend

steuermindernd auswirken; letztendlich ist diese Option das mit Abstand umfassendste Refinanzierungsinstrument für private Bildungsausgaben (Cordes/Dohmen 2019b, Dohmen 2017a). Allerdings führt ein mit dem Einkommen steigender Grenzsteuersatz dazu, dass die Höhe der Refinanzierung bzw. die bildungsbezogenen Nettoausgaben ungleich verteilt sind, indem eben auch der Ko-Finanzierungsanteil mit dem zu versteuernden Einkommen ansteigt. Bei einer Teilnahmegebühr<sup>33</sup> an einem weiterbildenden Studiengang in Höhe von beispielsweise 5.000 Euro bedeutet dies, dass die Rückerstattung bei einem Grenzsteuersatz von 42 Prozent bei 2.100 Euro läge. Wer dagegen wenig verdient und daher einen Grenzsteuersatz von 15 Prozent hat, kommt im Unterschied dazu auf eine Rückerstattung von gerade einmal 750 Euro. Bedenkt man, dass insbesondere weiterbildende Studiengänge zum Teil sehr hohe Teilnahmegebühren aufweisen, wird die Notwendigkeit einer Förderung von Fortbildungskosten als Leistungskomponente eines P-BAföG offensichtlich.

Der Ansatz des P-BAföG kann aus folgenden drei denkbaren Varianten abgeleitet werden:

1. Ausgehend von den bestehenden Steuerregelungen könnten diese systemisch fortgesetzt werden: Der oben beschriebene Effekt einer mit dem Grenzsteuersatz steigenden Ko-Finanzierung begünstigt eine Weiterbildungsbeteiligung, die mit Einkommen und Vorbildung steigt. Dies birgt nicht nur eine ungleiche Verteilung von Bildungschancen, sondern ist auch ineffizient, da bei einkommenschwächeren und/oder Personen mit geringerer Vorbildung die Weiterbildung zur Verbesserung der Erwerbschancen beiträgt bzw. meist unabdingbar notwendig ist. Zur Kompensation ist daher eine ergänzende Zuschussregelung denkbar, indem umgekehrt proportional zum jeweiligen Steuersatz bis zu 45 Prozent<sup>34</sup> der Weiterbildungskosten bezuschusst würden. Für ALG-II-Empfänger\_innen könnte die Bezuschussung über diesen Wert hinausgehen. In diesem Zusammenhang können auch weitere Kosten wie Fahrtkosten, Verpflegungsmehraufwand etc. geltend gemacht werden. Der Nachteil dieses Verfahrens ist dagegen in der Notwendigkeit einer individuellen Festsetzung des Zuschussanteils und damit verbunden in einem weitaus höheren administrativen Aufwand sowie Transparenzeinbußen zu sehen.
2. Ähnlich wie bei Bildungsschecks könnten Fortbildungskosten auch zu einem festen Anteil bezuschusst werden, indem z. B. 60 Prozent der Teilnahmekosten übernommen werden. Dabei wäre ein Höchstsatz der Förderung der Fortbildungskosten festzulegen. Auch diese Variante könnte insofern einkommensabhängig erfolgen, als dass

<sup>33</sup> Weitere anrechenbare Kosten wie z. B. für Lernmaterialien werden hier der Einfachheit halber ebenso wie der Werbungskostenpauschbetrag in Höhe von derzeit 1.000 Euro ausgeblendet.

<sup>34</sup> 45 Prozent entspricht dem Höchststeuersatz („Reichensteuer“), der bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von etwa 265.000 Euro pro Person greift. Der Spitzensteuersatz liegt bei 42 Prozent und wird ab etwa 56.000 Euro zu versteuerndem Jahreseinkommen pro Person erhoben.

die Leistungen den Bezug des ebenfalls einkommensabhängigen Beitrags zum Unterhalt voraussetzen. Allerdings würde die Fixierung auf einen prozentualen Zuschussanteil verhindern, dass innerhalb der Gruppe der P-BAföG-Bezieher\_innen den oben beschriebenen einkommensbedingten Unterschieden hinsichtlich der Effekte steuerlicher Anrechenbarkeit entgegengewirkt würde. Zudem würde dies zu einer Ungleichbehandlung derjenigen führen, die knapp oberhalb der Berechnungsgrenzen für ein P-BAföG liegen, gegenüber denen, die diese Grenzen gerade noch unterschreiten.

3. Ähnlich wie beim AFBG könnten die Fortbildungskosten in voller Höhe in die Förderung übernommen und in Form eines Zuschuss-Darlehens-Systems abgedeckt werden, wobei auch hier ggf. ein Maximalbetrag (im AFBG sind dies 15.000 Euro zzgl. 2.000 Euro Materialkosten) festzulegen wäre. Aus Sicht der Leistungsbezieher\_innen erscheint diese Variante attraktiver. Zugleich steigt mit der vollumfänglichen Bereitstellung der Weiterbildungskosten in Form von Zuschüssen und Darlehen jedoch die Gefahr von Preissteigerungen am Markt. Auf der anderen Seite könnte auf dieser Basis eine (dies nun im Gegensatz zum AFBG) einkommensabhängige Berechnung erfolgen, so dass die steuerlich unterschiedlichen Effekte stärker ausgeglichen werden können.

Für alle drei Varianten empfiehlt sich hinsichtlich der Teilnahmegebühren die Festlegung einer Bagatellgrenze. Unabhängig davon, welcher der Varianten der Vorzug gegeben wird, ist weiterhin zu bedenken, dass Teilnahmegebühren nur einen Teil der Fortbildungskosten ausmachen. Es wird daher vorgeschlagen, zusätzliche Aufschläge zumindest für Lernmaterialien und Fahrtkosten zur Ausbildungsstätte zu berücksichtigen.

Für das P-BAföG wird ein Ansatz vorgeschlagen, der sich eng an der dritten Variante anlehnt: Ähnlich wie beim AFBG wird für den Kostenzuschuss der Leistungskomponente „Fortbildungskosten“ eine Kombination aus Darlehen und Zuschuss vorgeschlagen. Um stärkere Anreize zu schaffen, wird jedoch ein im Vergleich zum AFBG höherer Zuschussanteil von 60 Prozent vorgeschlagen. Dieser Wert bildet auch die Grundlage für die in Kapitel 4.2 durchgeführten Berechnungsmodelle. Förderungsfähig sind analog zum AFBG Kosten von bis zu 15.000 Euro, wobei anders als im AFBG unter diesen Betrag auch nachweisbare Kosten für Lernmaterialien, Fahrten oder Betreuung fallen sollten. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob und inwieweit eine einkommensabhängige Staffelung des Zuschussanteils angesichts des damit verbundenen höheren administrativen Aufwandes vertretbar ist. Weiterhin wäre zu überlegen, ob ein zusätzlicher Darlehensnachlass gegebenenfalls bei einem erfolgreichen Abschluss gewährt werden soll.

Neben den drei beschriebenen Varianten wäre für die Finanzierung der Fortbildungskosten grundsätzlich auch ein Ko-Finanzierungsmodell durch den/die Arbeitgeber\_in denkbar, indem diese\_r sich an den direkten oder, durch (partielle) Freistellungen beispielsweise, an den indirekten Kosten beteiligt. Allerdings ist zu bedenken, dass der/die Arbeitgeber\_in ohnehin

betrieblich notwendige Weiterbildungen zu tragen hat. Bei Weiterbildungen, die durch das P-BAföG abgedeckt werden, handelt es sich dagegen zum Teil um Maßnahmen, die von Privatpersonen aus eigenem Interesse heraus initiiert werden. Eine Beteiligung von Arbeitgeber\_innen an solchen Maßnahmen mag zwar insofern begrüßenswert sein, sofern auch diese von den Bildungsaktivitäten und den dadurch erzielten Lernerfolgen der Arbeitnehmer\_innen profitieren, von einer grundsätzlichen „Pflicht-“Beteiligung der Arbeitgeber\_innen im Rahmen des P-BAföGs wird an dieser Stelle jedoch abgesehen. Erstens weil es eben nicht als ein Modell der Finanzierung betrieblicher Weiterbildung (die ohnehin in der Verantwortung des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin liegt) gedacht ist. Und zweitens weil sich das P-BAföG keineswegs ausschließlich an Arbeitnehmer\_innen in einem Angestelltenverhältnis richtet.

### 3.4.2 BEITRAG ZUM UNTERHALT

Wie erwähnt befinden sich potenzielle P-BAföG-Leistungsbezieher\_innen in ähnlichen Lebenslagen wie AFBG-Bezieher\_innen. Es liegt somit nahe, den Bedarfssatz für den Unterhalt an den Regelungen des AFBG zu orientieren (vgl. 2.1.2). Bestandteile wären demnach der Unterhaltsbeitrag als solcher,<sup>35</sup> Aufschläge für Lebenspartner\_in, Aufschläge für eigene Kinder im Haushalt sowie Zuschläge für Alleinerziehende. Im Gegensatz zum AFBG wird jedoch vorgeschlagen, die Gewährung eines Unterhaltsbeitrages nicht auf Teilnehmende in Vollzeitmaßnahmen zu beschränken, sondern dies grundsätzlich von der Einkommens- und Vermögenssituation des Antragstellers/der Antragstellerin und des/der Ehegatten\_in bzw. des Lebenspartners/der Lebenspartnerin abhängig zu machen. Insofern können unter Umständen auch Personen in Teilzeitmaßnahmen einen entsprechenden Unterhaltszuschuss beziehen, sofern deren Einkommens- und Vermögenssituation eine Förderung zulässt.

Ebenso wie die Förderung der Fortbildungskosten wird auch hinsichtlich des Unterhaltsbeitrags in Anlehnung an das AFBG eine Kombination aus Darlehen und Zuschuss vorgeschlagen. Der Darlehensanteil läge dann bei 50 Prozent, wobei Zuschläge für Alleinerziehende (wie dies auch im AFBG gehandhabt wird) komplett als Zuschuss gewährt werden sollten. Die geplanten Änderungen des AFBG (vgl. Kapitel 2.1.2) sehen vor, den Unterhaltszuschuss für Vollzeitgeförderte in einen Vollzuschuss umzuwandeln. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen und wäre im P-BAföG zu übernehmen, dort allerdings ebenfalls auf Teilzeitgeförderte zu beziehen.

### 3.4.3 GRUNDLAGE DER LEISTUNGSBERECHNUNG

Es ist naheliegend, dass die Beschaffenheit des P-BAföG als ein Instrument zur Förderung von Weiterbildung eine elternunab-

<sup>35</sup> Die Bedarfssätze laut AFBG entsprechen den in §13 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 2 und §13a BaföG vorgegebenen Bedarfssätzen (vgl. §10 Abs. 2 AFBG). Seit dem 1. August sind dies maximal 825 Euro. Hinzu kommt ein Erhöhungsbetrag für den/die Teilnehmer\_in in Höhe von 60 Euro.

hängige Förderung erfordert – zumindest wenn es um weiterbildende Maßnahmen außerhalb des bisherigen Regelbereiches des BAföG geht. Insofern ist auch eine Entkoppelung vom Unterhaltsrecht erforderlich. Zugleich empfiehlt es sich, den Leistungsbezug vom Einkommen und Vermögen des Leistungsempfängers/der Leistungsempfängerin abhängig zu machen und dabei ebenfalls das des Lebenspartners/der Lebenspartnerin zu berücksichtigen, da das P-BAföG schließlich darauf abzielt, benachteiligten Gruppen und Geringverdiener\_innen Chancen zu öffnen. Eine Privilegiertenförderung sollte vermieden werden.

In diesem Zusammenhang wäre auch das Einkommen des/der Ehegatten\_in bzw. des Lebenspartners/der Lebenspartnerin mitzuberücksichtigen. Für die Einkommensberechnung bieten sich hier die Abschnitte IV und V des BAföG als Vorlage an, wobei gegebenenfalls Anpassungen hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensfreibeträge vorzunehmen wären. Als Freibetrag für das eigene Einkommen sieht das BAföG gerade einmal 290 Euro vor (§23 Abs. 1 Nr. 1. BAföG), zzgl. pauschalierter Anrechnungen für Sozialversicherungsbeiträge etc. Die Vermögensfreibeträge könnten analog zu §17a AFBG angesetzt werden. Alternativ dazu wäre zu überlegen, diese Vermögensfreibeträge altersabhängig (ansteigend) zu staffeln, um eine Benachteiligung älterer Personen zu vermeiden. Zum einen würden dadurch deren angesparte Altersreserven weniger stark belastet, zum anderen ist zu bedenken, dass die aufgrund der Weiterbildung erzielten finanziellen Erträge für diese Gruppe einen kürzeren Wirkungszeitraum besitzen.

### 3.5 KOMPLEMENTÄRE FÖRDERINSTRUMENTE ZUM P-BAFÖG

Die Frage stellt sich, ob eine Kombination unterschiedlicher Förderinstrumente sinnvoll und vertretbar ist. Die Regelung des BAföG, dass keine Leistungen erfolgen sollen, wenn Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung nach SGB III oder Arbeitslosengeld II bei beruflicher Weiterbildung nach SGB II gezahlt wird, wäre für das P-BAföG zu hinterfragen. Immerhin werden Studiengänge nach SGB II und III nicht gefördert, sodass sich für die Betroffenen ein Interessenskonflikt ergibt: Entweder sie verzichten auf diese Studiengänge oder aber sie verlieren Ansprüche als Arbeitssuchende. Es wäre wünschenswert, wenn sich SGB II und III an dieser Stelle in Richtung hochschulischer Weiterbildung öffnen würden und sich ein Modus finden ließe, diesbezügliche Leistungen für Arbeitssuchende mit dem P-BAföG kompatibel zu gestalten.

Des Weiteren schließt sich eine zeitgleiche Förderung von P-BAföG und WeGebAU aufgrund des Zuschnitts beider Instrumente an. Aber auch hier wäre zu überprüfen, ob eine Öffnung des WeGebAU-Programms sinnvoll und möglich ist bzw. ob und wenn ja, inwiefern beide Instrumente miteinander kombinierbar sind.

Nicht vertretbar ist ein paralleler Bezug von AFBG und P-BAföG für die gleiche Maßnahme – soweit das P-BAföG den Förderbereich des AFBG ausklammert, stellt sich dieses Problem jedoch ohnehin nicht.

Leistungen seitens der Begabtenförderungswerke sind als eine Alternative zum P-BAföG zu sehen. Dies betrifft in erster Linie das Aufstiegs- und das Weiterbildungsstipendium. Auch in diesem Fall ist von einer Doppelförderung abzugehen, zumal ohnehin die Fördersätze einiger Begabtenförderungsprogramme an denen des BAföG angelehnt sind bzw. teilweise auch darüber hinausgehen und meist ausschließlich als Zuschuss geleistet werden.

Insbesondere die vorgeschlagene Teilzeittlösung besitzt darüber hinaus jedoch Implikationen hinsichtlich der ergänzenden Nutzung weiterer (öffentlicher) Finanzierungsquellen:

Zum einen lässt sich ein Szenario denken, in dem Bildungsschecks der Länder parallel zum P-BAföG für gleiche Maßnahmen genutzt werden. Bildungsschecks könnten dann für die Restsumme der Fortbildungskosten eingesetzt werden, die nicht vom P-BAföG abgedeckt sind.<sup>36</sup> So könnte, um ein Beispiel zu nennen, die flankierende Nutzung des Bildungsschecks NRW eine zusätzliche Erleichterung für den dort angesprochenen Personenkreis (u. a. auch Selbstständige) bedeuten. Voraussetzung für solche Parallelförderungen wäre dabei die Kompatibilität mit den jeweiligen landesspezifischen Regelwerken. Abhängig wäre dieser Ansatz davon, ob hierfür ein Verfahren gefunden wird, welches mit einem möglichst geringen administrativen Aufwand verbunden ist.

Zum anderen wird für Erwerbstätige oder Personen, die mit dem/der Ehepartner\_in zusammenveranlagt werden, in berufsbegleitenden Bildungsgängen die steuerliche Absetzbarkeit von Fortbildungskosten relevant. Sie können die Weiterbildungskosten steuerlich geltend machen und erhalten dabei aufgrund des progressiven Steuersatzes eine Ko-Finanzierung, die mit dem zu versteuernden Einkommen ansteigt, wodurch – ceteris paribus – Bezieher\_innen höherer Einkommen niedrigere Netto-Weiterbildungskosten zu tragen haben gegenüber Bezieher\_innen niedrigerer Einkommen. Insofern sind Bildungschancen ungleich verteilt. Indem Leistungen im Rahmen des P-BAföG einkommensabhängig erfolgen, bietet das P-BAföG hier eine potenzielle Ausgleichsfunktion in dem Umfang, in dem die Förderung als Zuschuss erfolgt – zumindest wenn die Förderung der Fortbildungskosten kompensatorisch zu den steuerlichen Effekten gestaltet ist. Darüber hinausgehende Kosten sind nach wie vor versteuerbar.

Unberührt von den Regelungen des P-BAföG ist die Möglichkeit der Aufnahme eines zusätzlichen Kredits zur weiteren Finanzierung. Allerdings fehlt ein (öffentlich-rechtlicher) Studienkredit, der auch die Teilnahmekosten, also die Teilnahmegebühren, umfasst.

<sup>36</sup> Zumindest wäre dies denkbar, wenn Fortbildungskosten durch das P-BAföG bis zu einer bestimmten Höhe voll übernommen werden (vgl. 3.4.1, Variante 2). Bei einer anteiligen Förderung der Fortbildungskosten (Variante 1) wäre dagegen von einer Kombination mit einer weiteren anteiligen Förderung in Form eines Bildungsschecks abzuraten.

# 4

## FÖRDERWIRKUNG UND KOSTEN DES P-BAFÖG

Um die finanziellen Auswirkungen der in dieser Studie vorgeschlagenen Maßnahmen abzuschätzen, wird von den derzeitigen Studierenden- und Schüler\_innenzahlen gemäß Schul- und Hochschulstatistik sowie von der aktuellen BAFöG-Statistik ausgegangen. Dabei wird ermittelt, inwieweit ein P-BAföG innerhalb des bestehenden Studierenden- und Schüler\_innenbestandes den Kreis der Leistungsberechtigten erweitern würde. In einem zweiten Schritt werden auf dieser Grundlage Kostenschätzungen vorgenommen.

Zu berücksichtigen ist indes, dass die mit einem P-BAföG verbundenen Kosten sich nicht anhand des aktuellen Studierenden- und Schüler\_innenbestandes zuverlässig ermitteln lassen. Darüber hinaus sind auf der einen Seite die gerade durch das P-BAföG bewirkten Effekte einer erhöhten Weiterbildungsbeteiligung zu beachten – das ist schließlich eines der Ziele des P-BAföG! Auf der anderen Seite unterscheiden sich die Lebenslagen der mit dem P-BAföG angesprochenen Zielgruppe von derjenigen der durch das BAFöG förderbaren Schüler\_innen und Studierenden dahingehend, dass z. B. aufgebautes Vermögen, Erwerbssituation des Lebenspartners/der Lebenspartnerin oder eine eigene Teilerwerbstätigkeit einen anderen, gegebenenfalls niedrigeren Förderbedarf mit sich bringen. Letztlich stellen die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung einerseits und die Spezifität der Lebenslagen andererseits gegenläufige Einflussgrößen für die mit dem P-BAföG verbundenen Kosten dar. Aus diesem Grunde wird in einem dritten Schritt eine Berechnung auf Basis verschiedener Berechnungsszenarien vorgenommen, je nachdem, ob einer dieser Effekte dominiert oder sich beide neutralisieren.

Die Ermittlung der Zahl potenzieller Leistungsberechtigter bezieht sich auf Regelungen im Zusammenhang des Teilzeitstudiums, des Zweitstudiums und der Aufhebung bzw. Verschiebung der Altersgrenze. Dabei wird zwischen Studierenden und Schüler\_innen differenziert. Mangels empirischer Datenbasis lassen sich indes keinerlei Berechnungen durchführen, die Aufschluss geben würden, welche Wirkeffekte die Ausweitung der Förderung auf Zertifikatsstudiengänge und durch Fach- und Berufsverbände geregelte Ausbildungen haben würde. Hierzu wäre eine umfassende Markterhebung in besagten Feldern erforderlich.

### 4.1 SCHÄTZUNG DER ZAHL DER GEFÖRDERTEN

#### 4.1.1 P-BAFÖG FÜR GEFÖRDERTE AN HOCHSCHULEN

Grundlage für die Berechnung der Zahl derjenigen, die im Rahmen eines (weiterbildenden) Studiums von einem P-BAföG profitieren würden, sind wie erwähnt die Hochschul- und BAFöG-Statistiken des Statistischen Bundesamtes. Letztere fasst unter der Förderung Besucher\_innen von Universitäten, Fachhochschulen, Kunsthochschulen, Akademien und Höheren Fachschulen zusammen. Die Hochschulstatistik bezieht sich dagegen nur auf die ersten drei Gruppen, sodass in allen folgenden Berechnungen dieser Studie Akademien und Höhere Fachschulen bei den Schüler\_innenzahlen mitberücksichtigt werden (vgl. 4.1.2).

Tabelle 4 und Abbildung 1 geben zunächst einen Überblick hinsichtlich der derzeitigen Studierenden- und Gefördertenzahlen. Erkennbar ist eine seit 2007 kontinuierlich steigende Zahl an Studierenden bei gleichzeitig seit 2012 stetig zurückgehenden Förderzahlen. Die Förderquote lag 2017 bei 19,5 Prozent. Zuletzt bezogen 59 Prozent der BAFöG-Empfänger\_innen eine Teilförderung, dementsprechend erhielten 41 Prozent eine Vollförderung. Insgesamt lag der durchschnittliche Förderbetrag 2017 bei 499 Euro. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings auch eine veränderte Zusammensetzung der Gruppe der Studierendenschaft mit einem wachsenden Anteil an nichtförderfähigen Personen wie z. B. Ausländer\_innen, soweit diese nicht unter eine der im § 8 Abs. 1 BAFöG genannten Gruppen fallen.

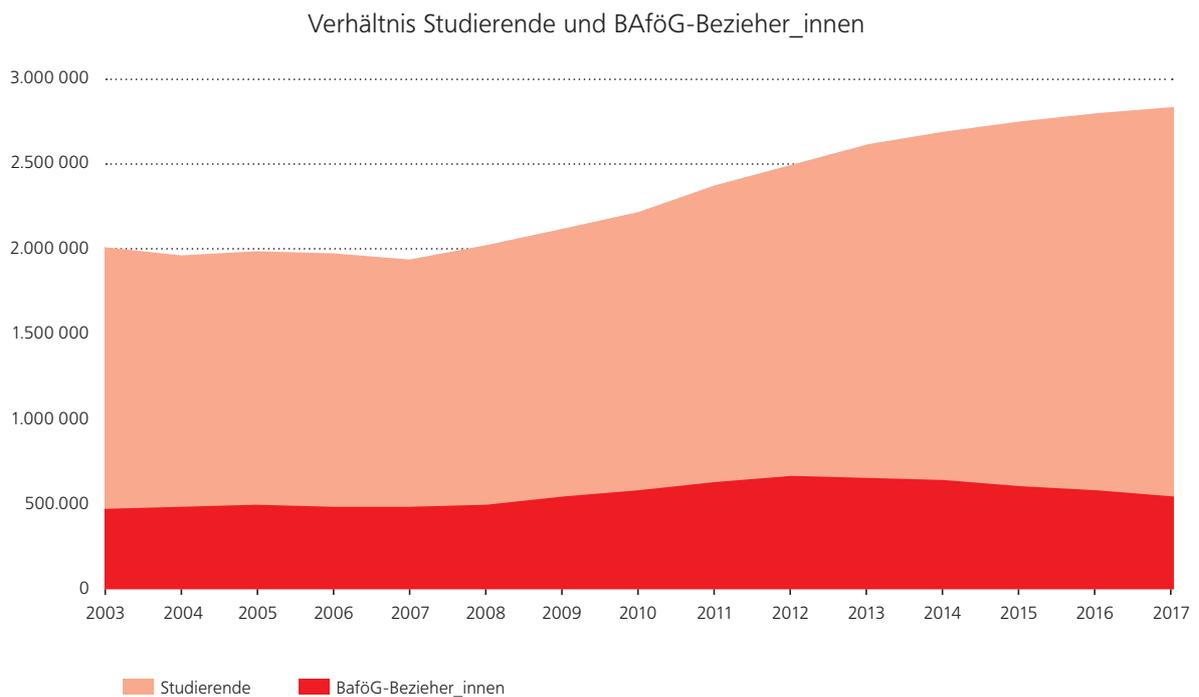
Tabelle 4  
**Entwicklung der Studierenden und Gefördertenzahlen an Hochschulen zwischen 2003 und 2017**

Jahr	Anzahl Studierender*	BAföG-Bezieher_innen **				
		insgesamt pro Jahr	davon in Teilförderung (in %)	durchschn. Monatsbestand	durchschn. Förderbetrag (in €)	Förderquote (pro Jahr)
2003	2.019.831	474.566	62,67	321.191	371	23,5%
2004	1.963.598	490.605	62,40	335.602	372	25,0%
2005	1.986.106	500.585	61,87	340.953	376	25,2%
2006	1.979.445	492.073	62,09	337.620	376	24,9%
2007	1.941.763	488.017	61,32	326.889	376	25,1%
2008	2.025.742	503.766	57,30	328.566	399	24,9%
2009	2.121.190	544.510	61,00	356.879	412	25,7%
2010	2.217.604	586.671	60,70	382.164	417	26,5%
2011	2.380.974	638.112	61,64	415.370	437	26,8%
2012	2.499.409	666.191	62,03	436.995	448	26,7%
2013	2.616.881	662.077	61,95	436.017	447	25,3%
2014	2.698.910	643.708	61,81	422.650	448	23,9%
2015	2.757.799	609.121	62,14	399.588	448	22,1%
2016	2.807.010	581.652	59,70	375.982	464	20,7%
2017	2.844.978	554.796	58,85	362.937	499	19,5%

\* Bezogen jeweils auf das Wintersemester (beginnend bei WS 2003/04).  
 \*\* ohne Akademien und Höheren Fachschulen.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis des Stat. Bundesamt, Fachserie 11, Reihen 4.1 und 7 (verschiedene Jahrgänge).

Abbildung 1  
**Entwicklung der Studierenden- und der BAföG-Empfänger\_innenzahlen an Hochschulen (ohne Akademien und Höhere Fachschulen) zwischen 2003 und 2017**



Quelle: eigene Berechnung auf Basis des Stat. Bundesamt, Fachserie 11, Reihen 4.1 und 7 (verschiedene Jahrgänge).

Die Daten aus Tabelle 4 und Tabelle 5 markieren den Bezugsrahmen bei der Berechnung der Zahl derjenigen, die von einem P-BAföG profitieren würden. Die dargestellte Zeitreihe legt es auf den ersten Blick nahe, die Daten prognostisch weiterzuführen. Allerdings ist es angesichts der aktuellen Diskussion um das Bafög und der im August 2019 in Kraft getretenen Änderungen derzeit nicht absehbar, ob sich die Förderquote stabilisiert oder nicht. Es wird daher im weiteren Verlauf dieser Studie mit den Daten für 2017 gearbeitet. Die weiteren hinzuzuziehenden Parameter sind außerdem (1) der Anteil der derzeit in formalen Teilzeitstudiengängen Studierenden, (2) der Anteil derjenigen, die aus Altersgründen bislang aus einer Bafög-Förderung herausfallen, sowie (3) der Anteil der Studierenden im Zweitstudium.<sup>37</sup> Für diese Gruppen wird davon ausgegangen, dass es sich bei den entsprechenden Studienaktivi-

Masterstudiengänge. Es sei in diesem Kontext noch einmal darauf verwiesen, dass es sich nicht um individuelle Teilzeitregelungen aufgrund bestimmter persönlicher Umstände, sondern um formale Teilzeitstudiengänge handelt.

Was den Anteil der Teilzeitstudierenden betrifft, so wurde dieser an anderer Stelle bereits mit 7,2 Prozent (siehe Kapitel 2.3, Fußnote 22) beziffert. Für die hier vorgenommenen Berechnungen ist dieser Wert relevant, da er sich auf diejenigen bezieht, die formal in einen Teilzeitstudiengang eingeschrieben sind.<sup>38</sup> Wenn man nun von der in Tabelle 5 genannten Studierendenzahl die Promotionsstudierenden und die Personen im Zweitstudium sowie des Weiteren den Anteil der Nicht-EU-Ausländer\_innen (laut Hochschulstatistik sind dies 273.259), die jeweils nicht Bafög-berechtigt sind, abzieht, reduziert sich die Zahl auf 2.315.249 Studierende. Bei einem Anteil von 7,2 Prozent sind darunter 166.698 ebenfalls nicht förderfähige Studierende im formalen Teilzeitstudium. Zieht man auch diesen Wert von der Zahl der (förderberechtigten) Studierenden ab, so revidiert sich die Förderquote (siehe Tabelle 4) für den Rest auf 25,8 Prozent. Wären Teilzeitstudiengänge förderbar und würde man diese Quote auf Teilzeitstudierende übertragen, so ergäbe sich dadurch eine Zahl von 43.045 förderbaren Personen. Umgerechnet auf den durchschnittlichen Monatsbestand sind dies 28.159 Studierende pro Monat in formalen Teilzeitstudiengängen, die durch ein P-BAfög zusätzlich gefördert werden würden.

Letztlich bietet diese Zahl nur einen Anhaltspunkt. Sie lässt außer Acht, dass das Einkommen, welches durch eine zum Studium parallele Erwerbstätigkeit erzielt wird, ab einer bestimmten Höhe den Förderbedarf aufhebt. Auf der anderen Seite bietet eine Förderung von Teilzeitangeboten ja gerade Anreize dafür, ein Studium aufzunehmen. Insofern ist nach Einführung des P-BAfög von einer Steigerung der Zahl der Studierenden in Teilzeit auszugehen. Inwieweit sich diese beiden Effekte gegenseitig neutralisieren, lässt sich nicht sagen. Für beide Effekte liegen keine empirischen Daten vor.

Auch was das Alter angeht, lassen sich die potenziellen Gefördertenzenzahlen nur schätzen, zumal auch hier der Umfang des durch ein P-BAfög erzielten Anreizeffektes auf über 30- bzw. 35-Jährige nicht zuverlässig prognostiziert werden kann. Dennoch lassen sich aus den Statistiken entsprechende Anhaltspunkte finden: Die Hochschulstatistik des Statistischen Bundesamtes gibt für das Wintersemester 2017/18 insgesamt 264.055 Studierende zwischen 30 und unter 35 Jahren und 201.765

Tabelle 5  
Verteilung Studierender nach Art des Studiums (WS 2017/18)

Art des Studiums	Anzahl Studierender
<b>Studierende insg.</b>	<b>2.844.978</b>
Erststudium	2.004.872
Zweitstudium	146.618
Aufbaustudium	26.986
Ergänzungs-, Erweiterungs-, Zusatzstudium	12.564
Promotionsstudium	109.852
Weiterbildungsstudium	46.166
Konsekutiver Master	484.709
Weiterstudium zur Verbesserung der Prüfungsnote	1.091
kein Abschluss angestrebt	12.120

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.1.

täten tatsächlich um Formen der Weiterbildung handelt. Das ist auch deshalb vertretbar bzw. dürfte den überwiegenden Teil der Fälle betreffen, da bezüglich des Alters eine vorausgehende Berufstätigkeit oder Elternzeit etc. in aller Regel vermutet werden kann. Ein Zweitstudium wird ohnehin als eine Form der Weiterbildung gesehen (obgleich dies eine vorausgehende Berufstätigkeit nicht zwingend voraussetzt). Und formale Teilzeitstudiengänge gehen a) häufig mit einer Berufstätigkeit einher und betreffen b) vielfach weiterbildende Bachelor- oder

<sup>37</sup> Als Berechnungsgrundlage nicht verwertbar ist die Angabe zur Zahl der Studierenden im Weiterbildungsstudium, da keinerlei Aussagen zu Bafög-Förderungen in diesem Segment gemacht werden. Relevant wären in diesem Kontext nur Studierende in einem Vollzeitweiterbildungsgang, der nicht auf einen Bachelor aufbaut. Der Großteil weiterbildender Studiengänge dürfte indes als formale Teilzeitbildungsgänge konzipiert sein, sodass die betreffende Personengruppe bereits unter dem Parameter „Teilzeit“ erfasst wird. Für die restlichen Angebote bleibt unklar, inwieweit diese ohnehin förderfähig sind oder nicht.

<sup>38</sup> Tatsächlich ist allerdings von einer weitaus größeren Zahl auszugehen: Die 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes ergab, dass im Jahr 2016 mehr als 60 Prozent aller Studierenden einen Nebenjob hatten und 29 Prozent wöchentlich weniger als 25 Stunden in ihr Studium investierten (Middendorff et al. 2017). Ein Re-Analyse der Daten der Sozialerhebung durch das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie FiBS (Dohmen et al. 2019), in der das Augenmerk auf die Lebenshaltungskosten von Studierenden gelegt wurde, zeigt weiterhin, dass rund die Hälfte der Studierenden mindestens an einem Tag und immer noch 18,4 Prozent an mindestens drei Tagen pro Woche einer Erwerbstätigkeit nachgingen. Sicherlich kann bei einer Erwerbstätigkeit von mehreren Tagen in der Woche davon gesprochen werden, dass Studierende ihr Studium de facto in Teilzeit absolvieren, dies schließt sie aber noch nicht zwingend von einer Bafög-Förderung aus.

Studierende ab 35 Jahre an (Statistisches Bundesamt 2018e). Auf der anderen Seite werden für 2017 in der BAföG-Statistik an Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen jährlich 32.478 BAföG-Empfänger\_innen zwischen 30 und unter 35 Jahren und 5.846 ab 35 (darunter 1.086 ab 40) Jahren ausgewiesen.<sup>39</sup> Unter der Annahme, dass die Relation zwischen Jahres- und dem durchschnittlichen Monatsbestand für diese Gruppe derjenigen aller Studierenden entspricht, wären dies im Monatsdurchschnitt 25.071 Personen (vgl. Tabelle 6). Analog zur Berechnung im Kontext der Teilzeitregelungen wird

Bei einer Förderquote von 25,8 Prozent bedeutet dies, dass von diesen 279.492 Personen insgesamt im Jahr 72.170 Personen im Jahr förderberechtigt sind, also 33.846 Personen mehr, als dies derzeit der Fall ist. Auf den durchschnittlichen Monatsbestand umgerechnet würde dies demnach bedeuten, dass zusätzlich durchschnittlich 22.141 Studierende pro Monat aufgrund des Wegfalls der Altersbegrenzung leistungsberechtigt wären. Auch diese Rechnung vernachlässigt weitere Faktoren wie altersbedingt veränderte Einkommens- und Vermögensstrukturen ebenso wie die Effekte der neuen Studienanreize, welche durch eine entsprechende Regelung ausgelöst würden.

Tabelle 6  
Studierende und BAföG-Bezieher\_innen ab 30 Jahre

alle Studierende	
<b>Studierende insg.</b>	<b>2.844.978</b>
<b>Studierende ab 30 Jahre</b>	465.820
davon zwischen 30 und 34	264.055
davon 35 und älter	201.765
<b>Geförderte ab 30 Jahre (im Jahr)</b>	38.324
davon zwischen 30 und 34	32.478
davon 35 und älter	5.846
<b>Geförderte ab 30 Jahre (durchschn. Monatsbestand)</b>	25.071
Studierende (ohne Nicht-EU-Ausländer_innen, Promotions-, Zweit- und formalen Teilzeitstudiengängen)	
<b>Studierende insgesamt</b>	2.315.249
<b>Studierende ab 30 Jahre (geschätzt)</b>	279.492

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Stat. Bundesamtes, Fachserie 11 Reihen 4.1. und 7.

auch bezüglich der Altersregelung die bereinigte Förderquote (25,8 Prozent) durch Separierung der Personen im Promotions-, Zweit- und formalen Teilzeitstudium sowie der Zahl der Nicht-EU-Ausländer\_innen angesetzt. Im Gegenzug muss allerdings auch die Zahl der Studierenden über 30 bzw. 35 Jahre entsprechend reduziert werden, wobei davon auszugehen ist, dass sich aus dieser Gruppe überproportional viele Personen in Zweit- oder Promotionsstudiengängen befinden. Es wird hier kalkulatorisch davon ausgegangen, dass nur 60 Prozent dieser Studierendengruppe, also 279.492 Personen, im Bereich der förderfähigen Studiengänge verortet werden und zugleich keine Nicht-EU-Ausländer\_innen sind.

Was schließlich das Zweitstudium betrifft, so werden für das Wintersemester 2017/18 insgesamt 146.618 Studierende angegeben. In Kapitel 3.2.3 wurde bereits darauf hingewiesen, dass unter bestimmten Umständen Aufbau- oder Zusatzstudiengänge, deren Abschluss eine rechtlich erforderliche Zugangsbedingung für einen angestrebten Beruf ist (vgl. §7 Abs. 2 Nr. 1. BAföG), gefördert werden können, nicht aber Zweitstudiengänge. Solche Aufbau-, Zusatz-, Ergänzungs- und Vertiefungsstudiengänge werden in der Hochschulstatistik separat ausgewiesen, sodass davon auszugehen ist, dass die unter der Bezeichnung „Zweitstudium“ an dieser Stelle geführten Studierenden, von wenigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Studierende im Lehramt an Sonderschulen), grundsätzlich nicht leistungsberechtigt sind. Auch von dieser Gruppe muss ein Anteil von Nicht-EU-Ausländer\_innen in Höhe von zehn Prozent abgezogen werden. Nimmt man für die verbleibende Zahl von 131.956 Personen im Zweitstudium wiederum die oben genannte Förderquote von 25,8 Prozent an, so ergeben sich daraus pro Jahr 33.996 Personen. Das sind pro Monat durchschnittlich weitere 22.240 potenzielle Leistungsempfänger\_innen im Zweitstudium.

Dieser groben Schätzung zufolge dürften insgesamt also mit einem P-BAföG 28.159 Personen aufgrund der veränderten Teilzeitregelungen, 22.141 Personen aufgrund des Wegfalls der Altersgrenze und 22.240 Personen im Zweitstudium monatlich gefördert werden. Dadurch, dass bei der Berechnung der Zahlen für die veränderten Teilzeit- und Altersregelungen die Personen im Zweitstudium herausgerechnet wurden, konnten Überschneidungen bzw. Doppelzählungen vermieden werden. Gleiches gilt für das formale Teilzeitstudium, dass hinsichtlich der Altersregelung nicht berücksichtigt wurde. Zusammengefasst entspräche dies schließlich einer Summe von monatlich 72.540 Förderfällen. Es ist mehrfach darauf hingewiesen worden, dass die Übertragung der BAföG-Förderquoten auf die Zielgruppen des P-BAföG aufgrund der unterschiedlichen Einkommens- und Vermögensstrukturen allein noch nicht plausibel ist. Dies belegen unveröffentlichte Studierenergebnisse des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie im Rahmen der Studie zu Lebenshaltungskosten Studierender (Dohmen et al. 2019): Hinsichtlich der Altersverteilung liegen aus dieser Untersuchung Daten vor, die für die beiden Gruppen der unter 30-Jährigen und der mindestens 30-Jährigen Einkommensunterschiede zeigen. Während 85,6 Prozent der unter 30-Jährigen weniger als 1.100 Euro monatlich zur Verfügung hatten, waren dies bei den über 30-Jährigen lediglich 64,1 Prozent – hinzukommt, dass der Anteil der

<sup>39</sup> Keine Aussagen erhält die BAföG-Statistik hinsichtlich der Verteilung der Geförderten nach Art des Studiums, sodass für die Gruppe der über 30-Jährigen offenbleibt, ob es sich um die Förderung eines Masterstudiengangs handelt, ob die Altersbeschränkung aufgrund persönlicher oder familiärer Gründe entfällt oder ob einer der Gründe nach § 10 Abs. 3 Nr. 1, 1a, 1b BAföG (z. B. einmalige Weiterförderung nach §7 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BAföG) vorliegt.

Verheirateten oder in Lebensgemeinschaft Lebenden hier höher ist. Wenn man dies beides als Korrektiv für die Berechnungen im Rahmen des P-BAföG nutzt und dieses dann auch auf die Gruppen der Teilzeitstudierenden und Studierenden im Zweitstudium überträgt, und wenn man demnach hypothetisch davon ausginge, dass etwa die Hälfte der oben genannten Personenzahl für eine Förderung in Frage käme, dann hieße das: Im Hochschulbereich würden 36.270 Personen eine P-BAföG-Förderung erhalten, davon 11.070 aufgrund der veränderten Altersregelung, 14.080 als Teilzeitstudierende und 11.120 im Zweitstudium. Es muss an dieser Stelle noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass die ermittelten Zahlen von den derzeitigen Studierendenzahlen ausgehen und sich demnach auch das Korrektiv auf diese Quelle bezieht. Hier noch nicht berücksichtigt (aber dafür Gegenstand in den unter Kapitel 4.2 angestellten Kostenschätzungen) ist der Effekt einer verstärkten Nachfrage und Inanspruchnahme entsprechender Bildungsmöglichkeiten, die sich durch die Schaffung des neuen Angebotes einstellt.

Eine weitere Unterteilung ist mit Blick auf die spätere Schätzung der mit einem P-BAföG verbundenen zusätzlichen öffentlichen Ausgaben wichtig: Im Kapitel 3.4 wurde bereits hinsichtlich der Leistungsberechnung angemerkt, dass das P-BAföG im Grunde zwei Stoßrichtungen besitzt: einerseits die Erweiterung des Kreises der Berechtigten für Angebote, die bereits jetzt förderbar sind, und andererseits die fördertechnische Erschließung neuer Angebotssegmente.

- Die Erweiterung des Berechtigtenkreises erfolgt durch die beschriebene Aufhebung der Altersgrenze und die Möglichkeit, ein Zweitstudium zu fördern. Beide Komponenten erleichtern Personen, die auf ihre zuvor erworbenen Qualifikationen und beruflichen Erfahrungen aufbauen wollen, den Bildungszugang. Für diesen Bereich wurden Schätzungen bezüglich der Zahl der durch ein P-BAföG förderfähigen Personen vorgelegt.
- Problematisch sind dagegen Schätzungen zu neu erschlossenen Angebotssegmenten. Insbesondere bezüglich Zertifikatsstudiengängen und zu durch Fach- und Berufsverbänden geregelten Ausbildungen mangelt es, wie gesagt, an verwertbarem Datenmaterial.

Es wurde darauf hingewiesen, dass es nicht eindeutig ist, wie sich der Kreis der förderfähigen Personen in formalen Teilzeitangeboten auf beide Gruppen verteilt: Sofern diese Teilzeitangebote konsekutiven Vollzeitstudiengängen entsprechen und lediglich eine Alternative hinsichtlich einer divergierenden Zeitform darstellen, wären sie der ersten Gruppe zuzuordnen. Das würde erfordern, dass sich eine Förderung im Rahmen eines P-BAföG eng an das BAföG anlehnen müsste. Allerdings handelt es sich bei zahlreichen Teilzeitstudiengängen häufig um kostenintensive Weiterbildungsstudiengänge, die demnach schon allein aufgrund der mit ihnen verbundenen Investitionen eben nicht mit den über das BAföG förderbaren Studiengängen vergleichbar sind. Auf das Problem, dass Weiterbildung an Hochschulen nicht grundfinanziert ist, was unter dem Aspekt der Vollkostenbetrachtung demzufolge zu hohen Teilnahmegebühren führen

kann, wurde im Kapitel 2.3 bereits hingewiesen. Hinzu kommt, dass letztlich die Abgrenzung zwischen Studiengängen in Voll- und Teilzeit sowie kostenpflichtigen Weiterbildungsstudiengängen teils unscharf ist (Wissenschaftsrat 2019). Das Statistische Bundesamt gibt nun insgesamt 46.166 Personen in Weiterbildungsstudiengängen an (vgl. Tabelle 5). Wie hoch unter diesen der Anteil der Teilzeitstudierenden ist, lässt sich nicht ermitteln.

## 4.1.2 P-BAFÖG FÜR SCHÜLER\_INNEN

Für Berechnungen im Rahmen des P-BAföG werden die Abendschulen, Kollegs und berufsbildenden Schulen (ohne Berufsschulen im dualen System, aber inklusive Akademien und Höhere Fachschulen) berücksichtigt. Ausgeklammert werden bei den Angaben allerdings die Fachschulen, da davon auszugehen ist, dass das relevante Klientel bereits überwiegend durch das AFBG abgedeckt ist. Es ist daher erforderlich, die entsprechenden Teilnehmerszahlen herauszurechnen, um eine Anspruchskonkurrenz zum AFBG zu vermeiden.

Ausgegangen wird auch im Folgenden von der aktuellen Schüler\_innen- und BAföG-Statistik des Statistischen Bundesamtes. Aus Tabelle 7 bzw. Abbildung 2 gehen die Entwicklungen und der derzeitige Stand der Schüler\_innenzahlen und der BAföG-Leistungsempfänger\_innen an diesen Schulen hervor. Demnach stiegen die Zahlen der Besucher\_innen an den betreffenden Schulformen zwischen 2000 und 2006 auf einen Stand von 1,03 Millionen an. Seit 2003 pendeln sie relativ konstant zwischen 0,9 und 1,03 Millionen. Demgegenüber erhielten im Betrachtungszeitraum zwischen 166.000 (2000) und 266.000 (2005) Personen ein Schüler\_innen-BAföG.

Unverkennbar ist, dass die Leistungsempfänger\_innenzahlen in den vergangenen Jahren wesentlich stärker schwankten als die eigentlichen Schüler\_innenzahlen. Dies schlägt sich in den Förderquoten nieder, die lange Zeit deutlich über 25 Prozent, 2009 bis 2012 sogar über 27 Prozent lagen, seitdem aber konstant auf zuletzt 18,5 Prozent gesunken sind. Zuletzt erhielt demnach weniger als jede\_r fünfte Schüler\_in an den betreffenden Schulen BAföG, bis 2013 war es noch jede\_r vierte.

Auch hier stellt sich mit Blick auf ein P-BAföG die Frage, inwieweit ein solches Instrument den Kreis der Leistungsempfänger\_innen innerhalb der jetzigen Schülerschaft ausweiten würde. Eine Erhöhung der Zahl der Leistungsempfänger\_innen würde im P-BAföG durch eine Anhebung bzw. einen Wegfall der Altersgrenze sowie durch eine Öffnung der Förderung für Teilzeitangebote erreicht. Den deutlich größeren Effekt hätte dabei die Förderfähigkeit von Teilzeitangeboten: Derzeit weist die Statistik für Schüler\_innen an berufsbildenden Schulen 75.933 Auszubildende in Teilzeitmaßnahmen aus (Statistisches Bundesamt 2018d).<sup>40</sup> Wenn man diese Zahl von der Gesamt-

<sup>40</sup> Die Zahl bezieht sich auf Schüler\_innen an Fachoberschulen, Berufsoberschulen/Technischen Oberschulen, Berufsfachschulen und im Berufsvorbereitungsjahr. (Berufs-)Fachakademien und Kollegs gelten als Vollzeitschulen und werden insofern hier nicht weiter betrachtet. Für Abendschulen ist eine entsprechende Statistik nicht verfügbar.

Tabelle 7

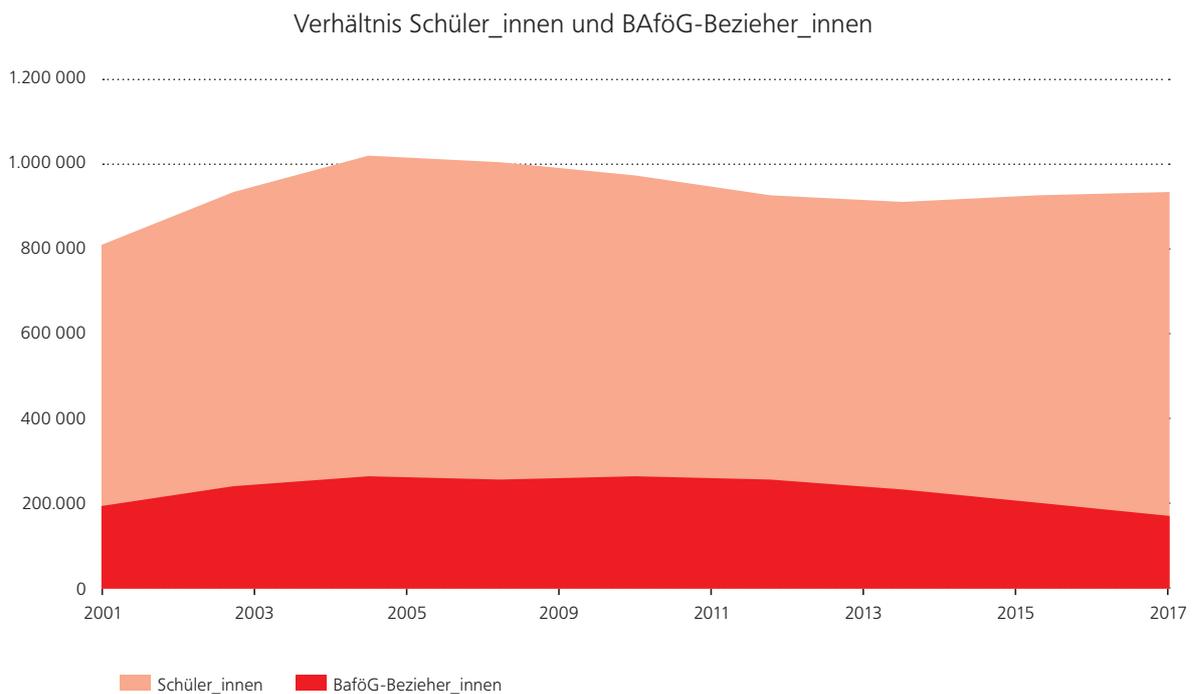
**Entwicklung der Schüler\_innen und BAföG-Empfänger\_innenzahlen an Abendschulen, Kollegs und berufsbildenden Schulen (ohne Fachschulen und ohne Berufsschulen im dualen Systems) zwischen 2000 und 2017**

Jahr	Schüler_innen	BAföG-Bezieher_innen		Förderquote (proJahr)
		insgesamt	Monatsdurchschnitt	
2000	788.691	166.262	99.569	21,1%
2001	810.670	195.300	112.947	24,1%
2002	862.624	219.041	130.225	25,4%
2003	936.829	241.205	144.585	25,7%
2004	995.611	257.070	155.898	25,8%
2005	1.025.234	266.022	162.491	25,9%
2006	1.029.123	265.772	162.804	25,8%
2007	1.006.772	258.283	158.448	25,7%
2008	985.060	258.358	156.944	26,2%
2009	979.247	264.868	160.802	27,0%
2010	958.456	264.375	159.842	27,6%
2011	931.843	259.831	157.214	27,9%
2012	909.842	249.064	150.511	27,4%
2013	912.655	234.004	141.700	25,6%
2014	921.494	220.371	132.926	23,9%
2015	933.142	202.756	122.841	21,7%
2016	959.993	184.910	111.538	19,3%
2017	941.056	174.017	104.630	18,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihen 1, 2 und 7 (verschiedene Jahrgänge).

Abbildung 2

**Entwicklung der Schüler\_innen und BAföG-Empfänger\_innenzahlen an Abendschulen, Kollegs und berufsbildenden Schulen zwischen 2000 und 2017**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihen 1, 2 und 7 (verschiedene Jahrgänge).

schülerzahl abzieht, so erhöht sich die Förderquote für Schüler\_innen in Vollzeit von 18,5 auf 20,4 Prozent. Übertragen auf Teilzeitschüler\_innen ergäbe dies 15.520 Förderfälle pro Jahr. Umgerechnet auf einen durchschnittlichen Monatsbestand heißt das: Eine Öffnung von Teilzeitangeboten für eine Förderung im Rahmen des P-BAföG würde bei identischer Förderquote bedeuten, dass von den Teilzeitschüler\_innen monatlich weitere 9.332 Personen Leistungen beziehen könnten. Offen bleibt, inwieweit auch Schüler\_innen an Abendschulen von dieser Teilzeitregelung profitieren würden. Schüler\_innen an Abendrealschulen und -gymnasien sind ohnehin nur in den letzten zwei bzw. drei Schulhalbjahren förderfähig, sodass sich der Kreis der insgesamt rund 30.000 Abendschüler\_innen selbst bei Vernachlässigung der Abbrecherquoten in etwa halbiert. Inwieweit diese Gruppe Teilzeitformate in Anspruch nimmt, bleibt unbekannt. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass diese Zahl vernachlässigt werden kann.

Was das Alter angeht, so ergibt sich folgendes Bild: Wenn man die Statistik für berufsbildende Schulen zugrunde legt, die Schüler\_innen ab 30 Jahren zusammenzählt und hiervon die Gruppe der Fachschüler\_innen und der Besucher\_innen von Teilzeitberufsschulen wieder abzieht, so verbleiben 13.156 Personen. Hinzu kommen 5.417 Personen der entsprechenden Altersstufen an Abendschulen und Kollegs aus der Statistik für allgemeinbildende Schulen, zusammengerechnet also 18.573 Personen (Statistisches Bundesamt 2018d, Statistisches Bundesamt 2018c). Zu den entsprechenden Schulformen weist die BAföG-Statistik 7.102 Geförderte aus, was eine überraschend hohen Quote von 38,2 Prozent ergibt. Insbesondere die Altersangaben in den Schulstatistiken weisen allerdings einige Unklarheiten auf: So werden in den Schulstatistiken 368 Fachoberschüler\_innen ab 30 angegeben, in der BAföG-Statistik jedoch 298 Förderfälle. Dies erscheint kaum plausibel. Die vorliegende Datenlage erlaubt somit nicht mehr, als eine grobe Größenordnung abzuschätzen: Es wird angenommen, dass angesichts der überschaubaren Zahlen über 30-jähriger Besucher\_innen dieser Schulformen von einer Zahl von 1.500 bis maximal 4.000 Förderfällen im Monatsdurchschnitt auszugehen ist.

Letztlich kann auf dieser Basis als grobe Prognose angegeben werden, dass ausgehend vom derzeitigen Status quo, im Bereich des Schüler-BAföG ein weiterbildungsbezogenes P-BAföG etwa weitere 10.800 bis 13.300 potenziellen Leistungsempfänger\_innen im Monat aufgrund des P-BAföG im berufsschulischen Bereich monatlich bedeutet. Als Rechnungsgröße wird im weiteren Verlauf mit 12.000 Förderfällen weitergerechnet.

## 4.2 KOSTENSCHÄTZUNG

Angesichts der Ausführungen in den beiden vorangegangenen Kapiteln wird also von 36.270 Studierenden und 12.000 Schüler\_innen ausgegangen, die monatlich vom P-BAföG profitieren würden. Wie erwähnt ist allerdings bei der Berechnung der Kosten zu beachten, ob die Förderung aus einer Erweiterung entweder des Personenkreises oder der Maßnahmeform hervorgeht. Im ersten Fall können für die Kostenschätzung in diesem Zusammenhang dann die mittleren För-

dersätze für Schüler\_innen und Studierende als Orientierungswert hinzugezogen werden. Handelt es sich dagegen um Leistungen für bis dato noch nicht förderfähige Maßnahmen, so entstehen Spielräume, um auch spezifischere Leistungskomponenten, insbesondere die Bezuschussung von Fortbildungskosten, zu berücksichtigen. Das Dilemma ist jedoch, dass zum einen die Übergänge fließend sind und zum anderen die Verteilung der oben errechneten potenziellen Begünstigtenzahlen auf beide Varianten unbekannt ist. Augenscheinlich wird dies anhand des Beispiels der Teilzeitangebote. Diese sind zwar grundsätzlich aufgrund ihrer Zeitform als Maßnahme nicht förderfähig, sodass sich nach dem zuvor Gesagten die erwähnten Spielräume nutzen ließen. Andererseits kann es sich bei einem formalen Teilzeitstudium jedoch ebenso um ein Studium handeln, das statt in Vollzeit auch in Teilzeit absolviert werden kann und das somit lediglich eine alternative Variante eines grundsätzlich über BAföG förderfähigen Vollzeitangebotes ist.

Es erscheint sinnvoll, in diesem Zusammenhang eine Kostenobergrenze festzulegen: Sofern die entstehenden Bildungsinvestitionen<sup>41</sup> oberhalb der üblichen Semesterbeiträge liegen (dies betrifft mehrheitlich z. B. weiterbildende Studiengänge), kann ein Zuschuss zu Fortbildungskosten gewährt werden. Liegen die Kosten unterhalb dieses Schwellenwertes, kann eine Unterstützung lediglich im Umfang der jeweiligen BAföG-Förderung erfolgen.<sup>42</sup>

Zu bestimmen ist, wie hoch die Zahl derjenigen ist, die neben einem Beitrag zum Lebensunterhalt aufgrund der Art des Ausbildungsgangs auch eine Förderung der Fortbildungskosten erhalten können. Es darf unterstellt werden, dass es sich hierbei nicht um Schüler\_innen und nur zu einem eher kleinen Teil um aufgrund ihres Alters oder im Rahmen eines Zweitstudiums förderbare Studierende handelt. Auch formal Teilzeitstudierende dürften nur teilweise zu dieser Gruppe gehören. Mangels empirischer Daten kann für die Berechnungen an dieser Stelle die Verteilung nur auf Basis von Plausibilitätsargumenten geschätzt werden. Demnach wird im Folgenden ein Anteil von 80 Prozent der Studierenden (im Folgenden „Studierende I“) sowie sämtliche Schüler\_innen (zusammen 41.016) in die Gruppe derjenigen verortet, die analog zum BAföG gefördert werden würden, während 20 Prozent der Studierenden (7.254, im Folgenden „Studierende II“) in die Gruppe fallen, für die außerdem die Fortbildungskosten gefördert werden können.

Die Kostenschätzung erfolgt in drei Szenarien, um den unterschiedlichen Richtungen der beiden gegenläufigen Wirkeffekte – geringerer Förderbedarf der Zielgruppen einerseits und

<sup>41</sup> Dies beschränkt sich auf die Teilnahmekosten. Ausgeklammert bleiben hier z. B. Kosten für Lernmaterialien. Über Studiengänge und – sofern dies relevant ist – schulische Ausbildungsgänge hinaus wäre weiterhin zu prüfen, ob sich ein Schwellenwert auch als Bagatellgrenze für Zertifikatsstudiengänge oder durch Fach- und Berufsverbände geregelte Ausbildungen eignet.

<sup>42</sup> Wie in Kapitel 3.4 beschrieben, sind auch höhere Förderleistungen als im BAföG denkbar. Im Rahmen der hier durchgeführten Berechnungen werden jedoch nicht zuletzt aufgrund der diesbezüglich verfügbaren statistischen Datenbasis die BAföG-Leistungen zugrunde gelegt.

Tabelle 8  
Gesamtfördersumme P-BAföG, Szenario I

	Studierende I*	Studierende II**	Schüler_innen***	Summe
Anzahl (geschätzt)	29.016	7.254	12.000	48.270
durchschnittliche monatliche Förderhöhe	499,39€	658,08€	451,43€	
Finanzaufwand (pro Monat)	14.490.405,14€	4.773.712,32€	5.417.171,17€	24.681.288,63€
durchschnittliche Förderung Fortbildungskosten (pro Jahr)	entfällt	7.500,00€	entfällt	
<b>Finanzaufwand (pro Jahr)</b>	<b>173.884.861,71€</b>	<b>111.689.547,84€</b>	<b>65.006.054,04€</b>	<b>350.580.463,59€</b>
Zuschussanteil (Unterhalt)	50%	50%	100%	
Zuschussanteil (Fortbildung)	entfällt	60%	entfällt	213.233.759€
Betrag Zuschuss	86.942.430,86€	61.285.273,92€	65.006.054,04€	
Darlehensanteil (Unterhalt)	50%	50%	0%	
Darlehensanteil (Fortbildung)	entfällt	40%	entfällt	137.346.704,78€
Betrag Darlehen	86.942.430,86€	50.404.273,92€	0,00€	

- \* Beitrag zum Unterhalt; Berechnung anhand BAföG-Statistik
- \*\* Beitrag zum Unterhalt und Förderung der Fortbildungskosten; Berechnung anhand AFBG-Statistik
- \*\*\* Nur Schüler\_innen an Abendhaupt-, Abendreal-, Berufsaufbauschulen, Fachoberschulen, Berufsfachschulen, Abendgymnasien, Kollegs, Akademien, Höhere Fachschulen

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 11, Reihen 7 und 8 (2017). Geringfügig abweichende Ergebnisse in der Berechnung des Finanzaufwands sind im Fall von Studierenden I und Schüler\_innen darauf zurückzuführen, dass als Basis die exakte, ungerundete durchschnittliche Förderhöhe pro Monat zugrunde gelegt wurde. Im Fall der Studierenden II wurde der Finanzaufwand auf Basis der auf volle Centbeträge gerundeten durchschnittlichen monatlichen Förderhöhe berechnet.

Tabelle 9  
Gesamtfördersumme P-BAföG, Szenario II

	Studierende I*	Studierende II**	Schüler_innen***	Summe
Anzahl (geschätzt)	20.311	4.352	9.000	33.664
durchschnittliche monatliche Förderhöhe	424,48€	559,37€	383,72€	
Finanzaufwand (pro Monat)	8.621.791,06€	2.434.369,54€	3.453.446,62€	14.509.607,22€
durchschnittliche Förderung Fortbildungskosten (pro Jahr)	entfällt	3.750,00€	entfällt	
<b>Finanzaufwand (pro Jahr)</b>	<b>103.461.492,72€</b>	<b>45.532.434,43€</b>	<b>41.441.359,45€</b>	<b>190.435.286,60€</b>
Zuschussanteil (Unterhalt)	50%	50%	100%	
Zuschussanteil (Fortbildung)	entfällt	60%	entfällt	11.7570.323,03€
Betrag Zuschuss	51.730.746,36€	24.398.217,22€	41.441.359,45€	
Darlehensanteil (Unterhalt)	50%	50%	0%	
Darlehensanteil (Fortbildung)	entfällt	40%	entfällt	72.864.963,58€
Betrag Darlehen	51.730.746,36€	21.134.217,22€	0,00€	

- \* Beitrag zum Unterhalt; Berechnung anhand BAföG-Statistik
- \*\* Beitrag zum Unterhalt und Förderung der Fortbildungskosten; Berechnung anhand AFBG-Statistik
- \*\*\* Schüler\_innen an Abendhaupt-, Abendreal-, Berufsaufbauschulen, Fachoberschulen, Berufsfachschulen, Abendgymnasien, Kollegs, Akademien, Höhere Fachschulen

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 11, Reihen 7 und 8 (2017). Geringfügig abweichende Ergebnisse in der Berechnung des Finanzaufwands sind im Fall von Studierenden I und Schüler\_innen darauf zurückzuführen, dass als Basis die exakte, ungerundete durchschnittliche Förderhöhe pro Monat zugrunde gelegt wurde. Im Fall der Studierenden II wurde zur Berechnung des Finanzaufwands die durchschnittliche monatliche Förderhöhe aus Tabelle 8 um 15% reduziert.

erhöhte Inanspruchnahme von Leistungen aufgrund der durch das P-BAföG ausgelösten erhöhten Weiterbildungsbeteiligung andererseits – gerecht zu werden: In einer „Nullrechnung“ wird angenommen, dass sich beide Effekte neutralisieren – beide Effekte werden also ausgeblendet. Die Zahl der Förderberechtigten entspricht in diesem Szenario den Prognosen aus Kapitel 4.1.<sup>43</sup> In einem zweiten Szenario wird davon ausgegangen, dass der Förderbedarf der Zielgruppe im Vergleich zu BAföG-Leistungsempfänger\_innen geringer ausfällt und dass die absolute Zahl der Leistungsbezieher\_innen unterhalb der Prognosewerte aus Kapitel 4.1 liegt. Und im dritten Szenario wird schließlich eine steigende absolute Inanspruchnahme bei einem gegenüber Szenario I nur sehr mäßig reduzierten Förderbedarf angenommen.

Offen bleiben muss an dieser Stelle die Frage nach den Verwaltungskosten, zumal ohnehin auch die Frage der Administration des P-BAföGs insgesamt noch ungeklärt ist. Auf den ersten Blick würde vieles für eine Verortung bei den Studierendenwerken sprechen, da diese bereits mit der BAföG-Systematik vertraut sind. Würde man das P-BAföG jedoch auch auf weitere Ausbildungen im Rahmen fach- und berufsverbandlicher Regelungen ausdehnen, so würden die Studierendenwerke zweifellos Neuland betreten. Eine weitere Möglichkeit wäre, die jeweils vorhandenen Förder- und Beratungsstrukturen der Bundesländer zu nutzen, die letztlich ja auch für die Administration des AFBG zuständig sind. Diese Lösung wäre indes dezentral. Welchen dieser drei Alternativen letztlich der Vorzug gegeben wird oder ob gegebenenfalls sogar eine neue Einrichtung zu gründen ist, die für Anerkennung, Berechnung und Abwicklung der Förderung zuständig wäre, muss in einem anderen Rahmen außerhalb dieses Konzeptes entschieden werden.

#### 4.2.1 SZENARIO I

Dieses Szenario besagt, dass sich die mit einem P-BAföG verbundenen öffentlichen Kosten aus den errechneten Zahlen ermitteln lassen, ohne dabei die spezifischen Förderbedarfe der jeweiligen Zielgruppen einerseits oder die vom P-BAföG ausgehenden Anreizeffekte andererseits zu berücksichtigen.

Wie in Kapitel 4.2 erwähnt, wird davon ausgegangen, dass für die Mehrheit der förderfähigen Personen die Leistungen analog zum BAföG zu betrachten sind. Entsprechend werden für diese Gruppe die in der BAföG-Statistik des Statistischen Bundesamtes ausgewiesenen mittleren monatlichen Förderbeträge angesetzt. Für den übrigen Kreis der Studierenden II lassen sich die Unterhaltskosten auf Basis der Daten der AFBG-Statistik errechnen. Das liegt schon allein mit Blick auf die ange-

nommene Parallelität der Lebenslagen von P-BAföG und AFBG-Empfänger\_innen nahe. Die auf diese Weise ermittelten Kosten sind in Tabelle 8 zusammengestellt.

Zur Erklärung der Tabelle: Die Anzahl der Förderfälle wurde in Kapitel 4.1 geschätzt und in Kapitel 4.2 den in der Tabelle aufgeführten Personengruppen zugeordnet. Die durchschnittliche Förderhöhe für Studierende I und Schüler\_innen lässt sich aus der BAföG-Statistik entnehmen. Für die Studierenden II liefert die AFBG-Statistik Angaben zu Gefördertenzahlen und Förderbeträgen für den Unterhaltszuschuss, den Kinderbetreuungszuschuss, das Unterhaltsdarlehen und den Kindererhöhungsbetrag. Auf dieser Basis würde ein monatlicher Finanzierungsaufwand von rund 24,7 Millionen Euro entstehen. Hinzu kommen Fortbildungskosten in Höhe von jährlich 7.500 Euro pro Person der Gruppe Studierende II. Der Wert errechnet sich dadurch, dass hier der im AFBG vorgesehene maximale Maßnahmebeitrag von 15.000 Euro angesetzt und auf zwei Ausbildungsjahre verteilt wurde. Bei rund 7.254 Personen des Typs Studierende II würden hierbei also Kosten in Höhe von rund 54 Millionen Euro jährlich entstehen, sofern die Zuschüsse zu Fortbildungskosten voll ausgeschöpft würden.

Insgesamt entstünden nach dieser Rechnung 350 Millionen Euro an Fördergeldern, von denen 213 Millionen als Zuschuss und 137 Millionen als Darlehen gewährt würden. Nicht berücksichtigt sind in diesem Zusammenhang Verwaltungsausgaben.

#### 4.2.2 SZENARIO II

Es gibt Argumente dafür, dass diese Kostenschätzung zu hoch greift. Insbesondere ist fraglich, ob sich die durchschnittlichen Förderhöhen, die in den amtlichen Statistiken aufgeführt sind, wirklich auf die drei genannten Gruppen ohne Weiteres übertragen lassen. Dem würden zum Beispiel mutmaßlich höhere angesparte Vermögenswerte, das Einkommen der Lebenspartner\_innen oder ein eigener Verdienst bei berufsbegleitenden Bildungsgängen entgegenstehen. Diese Faktoren würden sowohl die Anzahl der Förderberechtigten (Studierende vermutlich noch stärker als Schüler\_innen) als auch die Höhe der Förderbeträge betreffen. Das in diesem Zusammenhang in Kapitel 4.1.1 beschriebene Korrektiv, wonach die ermittelten Förderzahlen nur zur Hälfte berücksichtigt werden, könnte sich als nicht ausreichend erweisen. Hinzu kommt, dass im vorangegangenen Szenario davon ausgegangen wurde, dass bei einer Bezuschussung von Fortbildungskosten in Höhe von maximal 15.000 Euro diese Beträge voll ausgeschöpft würden.

Im zweiten Szenario wird dem Rechnung getragen, indem folgende Anpassungen vorgenommen werden:

- Die Zahl der angenommenen Leistungsberechtigten wird weiter reduziert, und zwar im Gegensatz zum Szenario 1 um 25 Prozent bei den Schüler\_innen, um 30 Prozent bei den Studierenden I und um 40 Prozent bei den Studierenden II, da bei Letzteren unterstellt wird, dass kostspielige Weiterbildungen eher von einkommensstärkeren Personen wahrgenommen werden.

<sup>43</sup> Es sei in diesem Kontext daran erinnert, dass hinsichtlich der Gruppe der Studierenden mit einem Korrektivwert (50 Prozent) gerechnet wurde, da die Einkommens- und Vermögensstrukturen der als Berechnungsbasis dienenden Studierenden nicht derjenigen der potenziellen P-BAföG-Empfänger\_innen entspricht. Dieses Korrektiv berücksichtigt noch nicht den zu erwartenden Effekt, dass mit einem P-BAföG neue Anreize geschaffen werden, die die Zahl der Inanspruchnahmen an einen förderfähigen Bildungsgang beeinflusst.

Tabelle 10  
Gesamtfördersumme P-BAföG, Szenario III

	Studierende I*	Studierende II**	Schüler_innen***	Summe
Anzahl (geschätzt)	39.172	9.068	14.400	62.639
durchschnittliche monatliche Förderhöhe	474,42 €	625,18 €	428,86 €	
Finanzaufwand (pro Monat)	18.583.944,60 €	5.669.095,97 €	6.175.575,13 €	30.428.615,70 €
durchschnittliche Förderung Fortbildungskosten (pro Jahr)	entfällt	7.500,00 €	entfällt	
<b>Finanzaufwand (pro Jahr)</b>	<b>223.007.335,15 €</b>	<b>136.039.151,62 €</b>	<b>74.106.901,60 €</b>	<b>433.153.388,37 €</b>
Zuschussanteil (Unterhalt)	50 %	50 %	100 %	
Zuschussanteil (Fortbildung)	entfällt	60 %	entfällt	260.431.144,99 €
Betrag Zuschuss	111.503.667,57 €	74.820.575,81 €	74.106.901,60 €	
Darlehensanteil (Unterhalt)	50 %	50 %	0 %	
Darlehensanteil (Fortbildung)	entfällt	40 %	entfällt	172.722.243,38 €
Betrag Darlehen	111.503.667,57 €	61.218.575,81 €	0,00 €	

\* Beitrag zum Unterhalt; Berechnung anhand BAföG-Statistik

\*\* Beitrag zum Unterhalt und Förderung der Fortbildungskosten; Berechnung anhand AFBG-Statistik

\*\*\* Schüler\_innen an Abendhaupt-, Abendreal-, Berufsaufbauschulen, Fachoberschulen, Berufsfachschulen, Abendgymnasien, Kollegs, Akademien, Höhere Fachschulen

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 11, Reihen 7 und 8 (2017). Geringfügig abweichende Ergebnisse in der Berechnung des Finanzaufwands sind im Fall von Studierenden I und Schüler\_innen darauf zurückzuführen, dass als Basis die exakte, ungerundete durchschnittliche Förderhöhe pro Monat zugrunde gelegt wurde. Im Fall der Studierenden II wurde zur Berechnung des Finanzaufwands die durchschnittliche monatliche Förderhöhe aus Tabelle 8 um 5% reduziert.

- Die durchschnittliche monatliche Förderhöhe wird für alle Gruppen mit 15 Prozent weniger angesetzt.
- Es wird angenommen, dass durchschnittlich nur die Hälfte der maximal möglichen Zuschüsse für Fortbildungskosten in Anspruch genommen wird.
- Zweifelsohne könnten diese Anpassungen noch drastischer ausfallen. Auf der Gegenseite liegt jedoch der Wirkeffekt in der Waagschale, dass nämlich ein P-BAföG nicht nur innerhalb der derzeitigen Schüler\_innen- und Studierendenschaft (dies war ja Ausgangspunkt dafür, die Zahl der P-BAföG-Begünstigten zu schätzen) den Kreis der Leistungsempfänger\_innen erhöht, sondern auch für weitere, neue Personenkreise Bildungszugänge eröffnet. Dies wurde bei den Berechnungen in diesem Szenario beachtet. Anhand dieser Parameter ergibt sich nun für das zweite Szenario das in Tabelle 9 dargestellte Ergebnis.

Unter diesen Prämissen wäre von einem jährlichen Finanzaufwand in Höhe von gut 190 Millionen Euro auszugehen. Davon würden 118 Millionen Euro auf Zuschüsse für Lebensunterhalt und Fortbildungskosten und 73 Millionen Euro auf Förderdarlehen entfallen.

### 4.2.3 SZENARIO III

Der Erfolg eines P-BAföG wird nicht zuletzt daran gemessen werden, inwieweit es gelingt, Menschen Rahmenbedingungen für neue Bildungsmöglichkeiten zu eröffnen und dadurch die Weiterbildungsbeteiligung (insbesondere, aber eben nicht nur an Hochschulen) zu erhöhen. Es hat sich gezeigt, dass solche neuen Möglichkeiten – vorausgesetzt, dass sie bekannt sind – auch schnell wahrgenommen werden. Beispiele hierfür wären das AFBG mit regelmäßig über 160.000 bewilligten Förderungen im Jahr oder auch die Bildungsprämie und der Bildungsscheck NRW, die beide etwa zwei bis drei Jahre nach ihrer Einführung im Jahr 2009 eine sehr hohe Nachfrage verzeichneten (Cordes/Dohmen 2019a). Anzumerken ist dabei, dass ein P-BAföG vermutlich im besonderen Maße Vertreter\_innen von Fachbereichen mit vergleichsweise niedrigem Lohnniveau anspricht: Der im AFBG mit Abstand am stärksten geförderte Ausbildungsberuf ist der/die staatlich geprüfte Erzieher\_in mit über 23.000 Förderungen. Insgesamt gelten gerade Angehörige der Sozial- und Gesundheitsberufe als besonders weiterbildungsaffin, sodass es wahrscheinlich ist, dass dieser Kreis auch im Rahmen eines P-BAföG besonders stark vertreten sein wird.

Im dritten Szenario wird nun davon ausgegangen, dass die positiven Einflüsse auf die Weiterbildungsbeteiligung gegenüber dem im zweiten Szenario in den Vordergrund gerückten Umstand einer niedrigeren Zahl an Leistungsberechtigten und geringeren Förderhöhen überwiegen. Um beide Komponenten zu berücksichtigen, werden auch in diesem Szenario die Anpassungen moderat gewählt: Es wird davon ausgegangen, dass gegenüber der Nullrechnung im ersten Szenario die Zahl der Leistungsberechtigten höher ausfällt, und zwar bei den Studierenden I um 35 Prozent, bei den Studierenden II um 25 Prozent und bei Schüler\_innen um 20 Prozent. Zugleich wird angenommen, dass die Förderbedarfe nur fünf Prozent unter dem in der BAföG-Statistik ausgewiesenen mittleren monatlichen Förderbetrag liegen und weiterhin die Zuschüsse zu den Fortbildungskosten wie im ersten Szenario zur Hälfte ausgeschöpft werden.

Auf Basis dieser Berechnung würde die Zahl der Förderfälle im monatlichen Durchschnittsbestand auf 62.639 steigen. Damit verbunden wäre ein jährlicher Finanzaufwand in Höhe von 433 Millionen Euro, von dem gut 260 Millionen Euro auf Zuschüsse und 173 Millionen Euro auf Förderdarlehen entfallen würden.

# 5

## ZUSAMMENFASSUNG

Bedürftigen Personen auch im Verlauf ihres Erwerbslebens Bildungszugänge durch finanzielle Unterstützungsangebote zu erleichtern ist nicht allein eine Frage bildungspolitischer Sozialleistungen. Globalisierung, Strukturwandel und digitale Entwicklung erfordern nicht erst seit heute kontinuierlich ein flexibles Anpassen des Kompetenzgefüges von Arbeitnehmer\_innen. Vor diesem Hintergrund ist Weiterbildung ein Treiber für Wachstum und Innovation (Dohmen/Yelubayeva 2019, 2018, Dohmen 2017a, Cedefop 2011). Im Gegenzug bedeutet das auf der Mikroebene für den/die Einzelne\_n nicht nur den Druck, Wissen und Fähigkeiten permanent auszubauen und den jeweiligen Erfordernissen anzugleichen, sondern auch die Konfrontation mit zunehmend seltener werdenden linearen Berufsverläufen und dementsprechend mit der Option, sich vollständig umzuorientieren – möglicherweise auch mehrmals während des Erwerbslebens. Die Pluralisierung beruflicher Beschäftigungsprofile erfordert eine Ermöglichung vielfacher Qualifizierungswege. Das schließt insbesondere formale, abschlussbezogene Weiterbildungsangebote mit ein. Allerdings ist die Beteiligung an formalen Weiterbildungsangeboten gerade in Deutschland ausgesprochen gering und liegt für die Wohnbevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren bei lediglich 3,5 Prozent – im Gegensatz zum EU-Durchschnitt von 5,8 Prozent (Eurostat 2018).

Das in diesem Beitrag beschriebene Instrument eines P-BAföG in Anlehnung an BAföG und AFBG ist ein Ansatz, um einem breiten Kreis von Personen Weiterbildungsmöglichkeiten insbesondere an Hochschulen, aber auch an anderen Ausbildungsstätten zu eröffnen. Es knüpft unmittelbar an den unterschiedlichen beruflichen Lebenslagen von Personen im Erwerbsalter an und stellt die Verknüpfung beruflicher Arbeit und (hoch-)schulischer Qualifizierung in den Mittelpunkt (Orr et al. 2019) – abhängig vom individuellen Bedarf, aber unabhängig vom Alter, vom Pensum paralleler Erwerbsarbeit oder vom vorangegangenen beruflichen Qualifizierungsweg. Insofern stellt das P-BAföG kein Instrument der Erstausbildung, sondern eindeutig eines der Weiterbildung – insbesondere der akademischen – dar. Zugleich ergänzt es das AFBG und schließt damit an wichtigen Stellen Lücken in der Förderlandschaft.

Die Eckpfeiler des P-BAföG sind zusammengefasst:

**Bausteine:** Das P-BAföG setzt an fünf Stellen an, indem es die Förderung von (1) Personen, die bislang aus Altersgründen kein BAföG beziehen konnten, von (2) Teilzeitweiterbildungen, von (3) Zweitstudiengängen, von (4) Zertifikatsstudiengängen und schließlich von (5) Ausbildungsgängen, die durch Fach- und Berufsverbände geregelt sind, ermöglicht. Mit diesen fünf Bausteinen richtet sich das P-BAföG auf Bereiche, die bisher nicht vom BAföG abgedeckt sind, und grenzt sich damit inhaltlich vom BAföG ab. Während der letzte Baustein lediglich als eine Option außerhalb der üblichen Ausbildungsstätten zu verstehen ist, betreffen die anderen vier Komponenten im besonderen Rahmen die Nutzung hochschulischer Studienangebote. Dies schließt zum einen Studiengänge mit ein, die hochschulseitig formal als Weiterbildung konzipiert sind. Zum anderen betrifft dies aber auch grundständige oder konsekutive Studiengänge, sofern diese von den Betroffenen im Anschluss an eine Erwerbstätigkeit individuell zu Weiterbildungszwecken genutzt werden. Grundsätzlich ausgenommen vom P-BAföG sind Maßnahmen, die bereits nach AFBG gefördert werden können.

**Zielgruppe:** Ebenso wie das BAföG besitzt auch das P-BAföG eine soziale Ausgleichsfunktion, indem es sich an Personen mit (besonderem) Finanzierungsbedarf richtet. Dadurch sollen auch diejenigen die Möglichkeit zu einer Weiterbildung bekommen, die sich dies aufgrund ihrer eigenen finanziellen Mittel ansonsten nicht leisten könnten. Als ein Instrument der Weiterbildungsförderung richtet sich das P-BAföG jedoch an Personen, die bereits über eine berufliche Qualifizierung bzw. berufliche Erfahrungen verfügen. Explizit angesprochen sind in diesem Kontext je nach Baustein auch Ältere und Teilzeitberufstätige.

**Förderbedingungen:** Die persönliche Voraussetzung für eine Förderfähigkeit ist eine vorhergehende mehrjährige Erwerbs- und/oder Familienphase. Darüber hinaus werden maßnahme- und trägerbezogene Bedingungen erhoben. Zu nennen sind insbesondere eine Mindest- und Maximaldauer sowie eine Grundlage, in der die Ausbildung reglementiert ist. Bei der Festlegung der Dauer ist entscheidend, dass ein Abschluss innerhalb der Förderzeit realistisch erworben werden kann. Anbieterseitig bedarf es überdies einer Anerkennung, die den Träger als eine geeignete Einrichtung ausweist.

**Leistungen:** Die Leistungen des P-BAföG orientieren sich hinsichtlich Art und Höhe am BAFöG und am AFBG. Gewährt werden soll einerseits ein Beitrag zum Unterhalt, andererseits sollen ähnlich wie beim AFBG Teilnahmegebühren (zumindest ab einem zu definierenden Schwellenwert) bezuschusst werden. Bei der Ermittlung, ob jemand leistungsberechtigt ist, sollen wie auch beim BAFöG Einkommens- und Vermögenswerte berücksichtigt werden, allerdings mit abweichendem Verfahren: Im Gegensatz zum BAFöG gebietet die Ausrichtung des P-BAföG als ein Instrument zur Förderung der Weiterbildung eine Berechnung unabhängig vom elterlichen Einkommen. Auch ist bei den anzusetzenden Vermögenswerten u. a. aufgrund des Alters der Zielgruppe von anderen Voraussetzungen auszugehen.

**Wirkungserwartungen:** Es wird davon ausgegangen, dass allein die Öffnung für Teilzeitweiterbildungen, Zweitstudiengänge sowie der sukzessive Abbau der im BAFöG verankerten Altersgrenze zu einer Zahl zwischen 34.000 und 63.000 Förderfällen im durchschnittlichen Monatsbestand führen wird – je nachdem, wie hoch der tatsächliche Förderbedarf des Personenkreises ist und wie stark die durch das Instrument gesetzten Anreize sind, eine Weiterbildung aufzunehmen. Auf das Jahr hochgerechnet wären dies jährlich zwischen 52.000 und 98.000 Förderfälle, die mehrheitlich dem Hochschulbereich zuzuordnen sind. Hinzu kämen gegebenenfalls Studierende im Zertifikatsstudium und Teilnehmer\_innen an Ausbildungen, die durch Fach- und Berufsverbände geregelt sind.

**Kostenerwartungen:** Je nach Anzahl der Förderfälle wird davon ausgegangen, dass öffentliche Kosten in einer Größenordnung von 190 bis 433 Millionen Euro entstehen werden. Hinzu kommen Verwaltungskosten. Ebenfalls nicht berücksichtigt sind darin Kosten für die Öffnung der Förderung für Zertifikatsstudiengänge und für durch Fach- und Berufsverbände geregelte Ausbildungen.

Für die Finanzierung des Erreichens hochschulischer Erstausbildungen und weiterführender allgemein- und berufsbildender Schulabschlüsse hat sich das BAFöG in den vergangenen knapp 50 Jahren seit der Verabschiedung des Gesetzes im Jahr 1969 und seit seiner Einführung im Jahr 1971 etabliert. Trotz sinkender Förderquoten ist es als ein gesetzlich verankertes Instrument der Bildungsfinanzierung nicht mehr wegzudenken. Es ist daher nur folgerichtig, ein aus Sicht der Autoren dringend erforderliches Weiterbildungsfinanzierungsinstrument, welches sich in erster Linie auf abschlussorientierte Bildungsgänge an Hochschulen, in geringerem Maße auch an beruflichen Schulen und Abendschulen richtet, am BAFöG anzukoppeln, indem es dieses ergänzt, sich aber inhaltlich trennscharf davon abgrenzt.

Sicherlich kann ein P-BAföG dabei nicht die Rolle eines Leitinstrumentes im Feld der Weiterbildungsfinanzierung übernehmen. Das ist auch nicht das Anliegen. Aber es kann dazu beitragen, alternative Bildungswege aufzuzeigen und zu ermöglichen, um so gleichermaßen einen Beitrag für wirtschaftliche Stabilität und soziale Gerechtigkeit zu leisten.

# Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 24 **Abbildung 1**  
**Entwicklung der Studierenden- und der BAföG-Empfänger\_innen-Zahlen an Hochschulen (ohne Akademien und Höhere Fachschulen) zwischen 2003 und 2017**
- 28 **Abbildung 2**  
**Abbildung 2: Entwicklung der Schüler\_innen und BAföG-Empfänger\_innen-Zahlen an Abend-schulen, Kollegs und berufsbildenden Schulen zwischen 2000 und 2017**
- 7 **Tabelle 1**  
**Zuordnung der Ausbildungsstätten nach Förder-gruppe und vorausgesetzter Berufsausbildung**
- 9 **Tabelle 2**  
**Leistungskomponenten des AFBG**
- 10 **Tabelle 3**  
**Übersicht der zentralen BAföG- und AFBG-Regelungen**
- 24 **Tabelle 4**  
**Entwicklung der Studierenden und Geförderten-zahlen an Hochschulen zwischen 2003 und 2017**
- 25 **Tabelle 5**  
**Verteilung Studierender nach Art des Studiums (WS 2017/18)**
- 26 **Tabelle 6**  
**Studierende und BAföG-Bezieher\_innen ab 30 Jahre**
- 28 **Tabelle 7**  
**Entwicklung der Schüler\_innen und BAföG-Empfänger\_innen-Zahlen an Abendschulen, Kollegs und berufsbildenden Schulen (ohne Fachschulen und ohne Berufsschulen im dualen System) zwischen 2000 und 2017**
- 30 **Tabelle 8**  
**Gesamtfördersumme P-BAföG, Szenario I**
- 30 **Tabelle 9**  
**Gesamtfördersumme P-BAföG, Szenario II**
- 32 **Tabelle 10**  
**Gesamtfördersumme P-BAföG, Szenario III**

# Abkürzungsverzeichnis

AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
ALG	Arbeitslosengeld
AZAV	Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BremHG	Bremer Hochschulgesetz
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DSW	Deutsches Studentenwerk
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
FernUSG	Fernunterrichtsschutzgesetz
FIBS	Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
GG	Grundgesetz
HIS-HE	HIS-Institut für Hochschulentwicklung
HRG	Hochschulrahmengesetz
HwO	Handwerksordnung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMK	Kultusministerkonferenz
LHG Baden-Württemberg	Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg
MBA	Master of Business Administration
SGB	Sozialgesetzbuch
VwV	Verwaltungsvorschrift
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen

# Literaturverzeichnis

- Beirat für Ausbildungsförderung** 2019: Stellungnahme des Beirats für Ausbildungsförderung vom 17. Januar 2019 zum Referentenentwurf des 26. BAföGÄndG. 17. 1 2019. <https://www.bmbf.de/files/Stellungnahme%20Beirat%20f%C3%BCr%20Ausbildungsf%C3%B6rderung.pdf> (12.10.2019).
- BMBF** 2019a: Aufstiegs-BAföG., <https://www.aufstiegs-bafoeg.de/de/wer-wird-gefoerdert-1699.html> (4.2.2019).
- BMBF** 2019b: BAföG-Reform: Die wichtigsten Änderungen, <https://www.bmbf.de/de/bafoeg-reform-welche-aenderungen-sind-geplant-7319.html> (31.7.2019).
- BMBF** 2018: Deutschlandstipendium: Aktuelle Zahlen und Fakten; Stand: Mai 2018.
- BMBF** 2017: Zweite Änderung der Richtlinie zur Förderung von Prämiengutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen des Bundesprogramms Bildungsprämie vom 9. Juni 2017, <https://www.bildungspraemie.info/de/neue-f-rderkonditionen.php> (12.10.2019).
- Börsel, B.; Dohmen, D.; Meyer auf der Heyde, A.** 2018: BAföG: Neuausrichtung und Reformvorschläge: 11-Punkte-Plan zur Reform des BAföG, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Bosch, G.** 2019. Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel. Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem. Düsseldorf, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_158\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_158_2019.pdf) (19.11.2019).
- Bundesagentur für Arbeit** 2018: Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse, Nürnberg.
- Bundesrat** 2019: Entwurf eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (26. BAföGÄndG): Stellungnahme des Bundesrates, 15.3.2019, [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0001-0100/55-19\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0001-0100/55-19(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) (12.10.2019).
- Bundesregierung** 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa: Eine neue Dynamik für Deutschland: Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 19. Legislaturperiode, [https://www.bundestag.de/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49\\_koalition\\_koalitionsvertrag-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf) (11.12.2018).
- Cedefop** 2011: The Benefits of Vocational Education and Training, Director (Vol. VI), Luxemburg.
- Cordes, M.; Dohmen, D.** 2019a: Verbreitung öffentlicher Förderinstrumente in Deutschland und der Blick in die Länder, FiBS-Forum Nr. 63.
- Cordes, M.; Dohmen, D.** 2019b: Kosten der Weiterbildung in Deutschland: Verteilung der Finanzlasten auf Betriebe, Privatpersonen, öffentliche Hand, FiBS-Infodienst.
- DGB; DSW** 2013: Soziale Öffnung durch eine starke Studienfinanzierung: 10 Eckpunkte für ein modernes BAföG.
- Dohmen, D.** 2017a: Finanzierung beruflicher und betrieblicher Weiterbildung: Stand der Förderung, der Diskussion und Ansätze für die Weiterentwicklung, Berlin.
- Dohmen, D.** 2017b: Weiterbildung als Wachstums- und Innovationstreiber, Die Österreichische Volkshochschule, Magazin für Erwachsenenbildung 262 (68).
- Dohmen, D.; Yelubajeva, G.** 2019: Adult Education and Growth (in Vorbereitung), Berlin.
- Dohmen, D.; Yelubajeva, G.** 2018: Adult Education and Innovation, FiBS-Forum Nr. 59.
- Dohmen, D.; Thomsen, M.; Yelubajeva, G.; Ramirez, R.** 2019: Ermittlung der Lebenshaltungskosten von Studierenden: Aktualisierte Berechnung anhand der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Berlin.
- Europäische Union** 2019: Regulated Professions Database, [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=map\\_regulations](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=map_regulations) (12.10.2019).
- Eurostat** 2018: Eurostat Datenbank Bildung und Weiterbildung, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database> (12.10.2019).
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens** (2004), Der Weg in die Zukunft. Schlussbericht. Bielefeld.
- Gehlke, A.; Hachmeister, C. D.; Hüning, L.** 2018: CHE Teilzeitstudium-Check 2018/19: Daten und Empfehlung zur Weiterentwicklung des Teilzeitstudiums in Deutschland, Gütersloh.
- Kaufmann-Kuchta, K.; Kuper, H.** 2017: Informelles Lernen und soziale Teilhabe, in: Bilger, F.; Behringer, F.; Kuper, H.; Schrader, J.: Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016: Ergebnisse des Adult Education Survey (AES), Bielefeld, S. 185 – 201.
- KMK** 2015: Dokumentation der Kultusministerkonferenz über landesrechtlich geregelte Berufsabschlüsse an Fachschulen, [http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2015/2015\\_02\\_06-Berufsabschluesse-an-FS.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_02_06-Berufsabschluesse-an-FS.pdf) (12.10.2019).
- KMK** 2010: Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen, [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2003/2003\\_10\\_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf) (12.10.2019).
- Maschwitz, A.; Schmitt, M.; Hebisch, R.; Bauhofer, C.** 2017: Finanzierung wissenschaftlicher Weiterbildung: Herausforderungen und Möglichkeiten bei der Implementierung und Umsetzung von weiterbildenden Angeboten an Hochschulen, [https://de.offene-hochschulen.de/fyls/3432/download\\_file\\_inline](https://de.offene-hochschulen.de/fyls/3432/download_file_inline) (11.12.2018).
- Middendorff, E. et al.** 2017: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016, 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, Berlin.
- Müller, N.; Wenzelmann, F.** 2018: Berufliche Weiterbildung: Aufwand und Nutzen für Individuen. BiBB Report 2/2018, Bonn.
- Nickel, S.; Schulz, N.; Thiele, A.-L.** 2017: Zentrale Ergebnisse einer Befragung zum Stand der geförderten Projekte im Jahr 2016, [https://offene-hochschulen.de/fyls/3254/download\\_file\\_inline](https://offene-hochschulen.de/fyls/3254/download_file_inline) (11.12.2018).
- Orr, D.; Lübcke, M.; Schmidt, P.; Ebner, M.; Wannemacher, K.; Dohmen, M.; Ebner, D.** 2019: AHEAD Internationales Horizon-Scanning: Trendanalyse zu einer Hochschullandschaft 2030, Berlin.
- Ruhr-Universität Bochum** 2012: EU-Beihilferahmen/Trennungsrechnung: Fakten und Informationen, [http://www2.uv.ruhr-uni-bochum.de/mam/dezernat4/content/eu\\_beihilferecht\\_trennungsrechnung.pdf](http://www2.uv.ruhr-uni-bochum.de/mam/dezernat4/content/eu_beihilferecht_trennungsrechnung.pdf) (11.12.2018).
- Statistisches Bundesamt** 2018a: Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 2017, Fachserie 11 Reihe 7, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** 2018b: Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) 2017, Fachserie 11 Reihe 8, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** 2018c: Allgemeinbildende Schulen: Schuljahr 2017/18, Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** 2018d: Berufliche Schulen: Schuljahr 2017/2018, Fachserie 11, Reihe 2, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** 2011: Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) 2011, Fachserie 11 Reihe 8, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** 2018e: Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2017/2018, Fachserie 11, Reihe 4.1, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** 2012a: Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), Fachserie 11, Reihe 7, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** 2012b: Berufliche Schulen: Schuljahr 2011/2012, Fachserie 11 Reihe 2, Wiesbaden.

**Wissenschaftsrat** 2019: Empfehlungen zu hochschulischer Weiterbildung als Teil des lebenslangen Lernens, Vierter Teil der Empfehlungen zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, Berlin.



## Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek

## IMPRESSUM

© 2019

### **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Bestellung/Kontakt: [BeMo@fes.de](mailto:BeMo@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

**ISBN: 978-3-96250-456-4**

Titelmotiv: [mimagephotos – stock.adobe.com](https://www.stock.adobe.com)

Gestaltungskonzept: [www.bergsee-blau.de](http://www.bergsee-blau.de)

Umsetzung/Layout: [www.zumweissenroessl.de](http://www.zumweissenroessl.de)

Druck: [www.druckerei-brandt.de](http://www.druckerei-brandt.de)

Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem blauen Engel).

## FÜR EIN BESSERES MORGEN

### Ein BAföG für das 21. Jahrhundert Perspektiven für die Weiterbildung

Über fünf Millionen Studierende haben seit 1971 vom Bundesausbildungsförderungsgesetz – kurz BAföG – profitiert. Ziel war und ist es bis heute, durch staatliche finanzielle Unterstützung gleiche Chancen für alle jungen Menschen beim Zugang zu Bildung und Beruf herzustellen.

Mit den Veränderungen der Bildungs- und Arbeitswelt durch Digitalisierung und Strukturwandel kommt dem lebensbegleitenden Lernen ein wachsender Stellenwert zu. Diesen neuen Herausforderungen trägt das heutige BAföG jedoch nicht Rechnung: Weder Zweit- noch Teilzeitstudiengänge sind förderfähig, ältere Studierende werden durch eine Altersgrenze vom BAföG-Bezug ausgeschlossen.

Die vorliegende Studie greift Forderungen nach einer Ausweitung des BAföG für neue Zielgruppen auf und entwickelt das Modell eines „Perspektiven-BAföG“, das die genannten Begrenzungen aufhebt. So schließt das Perspektiven-BAföG Förderlücken, indem es in erster Linie die Türen für mehr universitäre Weiterbildung öffnet. Mittels Szenarienberechnungen ermitteln die Autoren den Förderbedarf sowie die finanziellen Auswirkungen der Reformvorschläge. Die Studie leistet auf diese Weise einen Beitrag zur Debatte über neue Wege in der Finanzierung von Studium und Weiterbildung, die gegenwärtig im Kontext einer neuen Weiterbildungskultur geführt wird.

#### Die Autoren

**Dr. Michael Cordes** ist Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter beim FiBS, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie.

**Dr. Dieter Dohmen** ist Gründer, Inhaber und Direktor des FiBS, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, und als Wissenschaftler und Berater tätig.



Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter:  
[www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen](http://www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen)