

Formelle Gleichbehandlung als Mechanismus der Ausschließung von tertiärer Bildung

40 Jahre Auseinandersetzung über BAföG-Förderungsansprüche von Bildungsausländer:innen mit Auslandsstudium – und ein Lösungsvorschlag

*Matthias Knuth**

Zusammenfassung

Studienförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz wird Migrant:innen, die im Ausland schon studiert haben, oft verweigert. Die beiden wesentlichen Hürden sind ein im Ausland bereits erworbener Abschluss oder ein nach unabgeschlossenem Auslandsstudium in Deutschland vollzogener Fachrichtungswechsel. Der Beitrag zeichnet für beide Fallkonstellationen die Gesetzesentwicklung und die teilweise gegenläufige Rechtsprechung nach. Auf Grundlage von Archivrecherchen wird gezeigt, wie die Gesetzesänderung zum ausländischen Abschluss von der Ministerialbürokratie in direkter Konfrontation mit den Gerichten und ohne erkennbare Kenntnisnahme durch das Parlament auf den Weg gebracht wurde. Im Ergebnis haben diejenigen, die ihre Rechte am wenigsten selbst durchsetzen können, die größten Schwierigkeiten beim Zugang zur Förderung. Die Migrationsblindheit von Gesetzgebung und Verwaltungspraxis birgt somit die Gefahr, Neuzugewanderte von der tertiären Bildung auszuschließen. Diese Situation erfordert eine migrationsoffene Novelierung, für die ein Vorschlag entwickelt und begründet wird.

Abstract: Formal Equal Treatment as a Mechanism of Exclusion From Tertiary Education

In Germany, state study grants are often denied to migrants who have already studied abroad. The two main obstacles are a degree already acquired abroad or a change of subject effected in Germany after unfinished studies abroad. The

* Knuth, Prof. Dr. Matthias, apl. Prof. i. R., Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen, Verein für die Integration von hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderern, Im Lichtenbruch 55, 45527 Hattingen, knuth@mknuth.net.

article traces the development of the law and the partly contradictory case law for both circumstances. Based on archival research, it shows how the amendment to the law regarding foreign degrees was initiated by senior officials in the ministries of education, directly confronting the courts and without recognisable notice by parliament. As a result, those who are least able to assert their rights themselves have the greatest difficulty in accessing funding. The migration-blindness of legislation and administrative practice thus risks excluding new immigrants from tertiary education. This situation requires an amendment that is open to migration, for which a proposal is developed and justified.

JEL-Klassifizierung: F22, I23, I24, K3

1. Einleitung

- (1) *Valeria* (Name geändert) nahm in ihrem Heimatland Kolumbien im Alter von 16 Jahren ein fünfjähriges Studium „Bilingualismus mit dem Schwerpunkt Englisch“ auf und war kurze Zeit als Englischlehrerin tätig. In Deutschland konnte sie weder eine adäquate Beschäftigung finden, noch bekam sie mit ihrem Abschluss eine Zulassung zum Master-Studium. Deshalb nahm sie ein Bachelor-Studium der Sozialwissenschaften auf und beantragte Studienförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Es dauerte mehr als ein Jahr und bedurfte einer Untätigkeitsklage gegen das zuständige Amt für Ausbildungsförderung, bis sie einen Ablehnungsbescheid erhielt: Mit ihrem Diplom, das in Kolumbien zur Berufsausübung befähige, seien die Förderungsmöglichkeiten ausgeschöpft. Weitere sieben Monate vergingen mit Widerspruch, Widerspruchsbescheid und Klage bis zur Entscheidung des Gerichts, das Valeria einen Anspruch auf Studienförderung zusprach. Erst kurz vor dem Ende ihres vierten Semesters bekam sie erstmals Leistungen.
- (2) *Masoomeh* (Name geändert) hat in Afghanistan sieben Semester Humanmedizin studiert, aber ihr Studium nicht abgeschlossen, weil sie das Land verlassen hat. Ihr Wunschberuf ist nach wie vor Ärztin. Wenn sie ihr Medizinstudium in Deutschland fortsetzen könnte, würden ihr laut behördlichem Bescheid drei Semester angerechnet. Aber mit dem Notendurchschnitt von 1,4, den eine andere Behörde aus ihrem Schulabschlusszeugnis errechnet hat, bekam sie keine Zulassung zum Medizinstudium. Um überhaupt studieren zu können, entschied sie sich mit Medizinphysik für ein Fach, in dem sie hoffte, ihre medizinischen Kenntnisse verwerten zu können. Nachdem das Amt für Ausbildungsförderung sechs Monate lang über ihren Förderantrag nicht entschieden hatte und Masoomeh mit ihrer Miete schon drei Monate im Rückstand war, beantragte sie vorläufige Leistungen

und drohte mit Untätigkeitsklage. Daraufhin erhielt sie den Ablehnungsbescheid: Sie habe einen Fachrichtungswechsel vorgenommen, ohne dass der bei einem so späten Wechsel erforderliche „unabweisbare Grund“ gegeben sei. – Da Masoomeh mittellos war, mussten vorläufige Leistungen Monat für Monat per Eilantrag eingeklagt werden, um ihr die Fortsetzung ihres Studiums zu ermöglichen, bis sie es entmutigt aufgab.

Diese beiden Fälle exemplifizieren die beiden grundlegenden Fallkonstellationen, bei denen Bildungsausländer:innen¹ mit der Ablehnung ihres BAföG-Antrages rechnen müssen:

- (1) Sie haben im Herkunftsland bereits einen Hochschulabschluss erworben, sehen sich aber aufgrund mangelnder Wertigkeit dieses Abschlusses auf dem Arbeitsmarkt und im Hochschulsystem veranlasst, in Deutschland noch einmal einen Abschluss der gleichen Rangstufe (zweiter Bachelor oder zweiter Master) anzustreben.
- (2) Sie haben im Herkunftsland eine substanzielle Anzahl von Semestern studiert, das Studium aber nicht abgeschlossen; die Fortsetzung des Studiums im gleichen Fach ist in Deutschland nicht möglich oder nicht zielführend. Nach einer durch Flucht, Sicherung des Aufenthaltsstatus und Spracherwerb erzwungenen mehrjährigen Pause haben sich die eigenen Neigungen, Wünsche und Perspektiven oft grundlegend verändert.

Die Ablehnung der Förderung ist in beiden Fällen nach dem Gesetzeswortlaut korrekt und entspricht dem Grundsatz formeller Gleichbehandlung:

- Auch Bildungsinländer:innen erhalten keine Förderung für ein zweites Bachelor oder zweites Master-Studium, und zwar unabhängig davon, ob das erste gefördert wurde (§ 7 Abs. 1 BAföG).
- Auch Bildungsinländer:innen riskieren künftige BAföG-Förderung, wenn sie nach dem Beginn des fünften² Fachsemesters die Fachrichtung wechseln, und zwar unabhängig davon, ob ihr Studium bisher gefördert wurde (§ 7 Abs. 3 BAföG).

Die Einführung des BAföG mit Wirksamkeit ab dem 1. Oktober 1971 wurde damit begründet, dass der soziale Rechtsstaat verpflichtet sei, „durch Gewährung individueller Ausbildungsförderung auf eine berufliche Chancengleichheit der jungen Menschen hinzuwirken“ und dem einzelnen „die Ausbildung zu er-

¹ Mit Bildungsausländer:innen werden Personen bezeichnet, die – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – wesentliche Teile ihres Bildungsverlaufs in einem ausländischen Bildungssystem absolviert haben. Im Kontext der Förderung nach dem BAföG geht es um Personen, die im Ausland schon studiert haben, bevor sie nach Deutschland kamen.

² Durch die Mitte 2024 in Kraft getretene 29. BAföG-Novelle wurde diese Schwelle um ein Semester auf fünf angehoben; alle im vorliegenden Text behandelten Fälle unterlagen aber noch der vorherigen Regelung.

möglichen, die seiner Neigung, Eignung und Leistung entspricht“ (Deutscher Bundestag 1971). In dem Maße, in dem Deutschland zum Einwanderungsland wurde und manche Zugewanderte einen im Ausland erworbenen Studienabschluss mitbrachten, wurde die Frage virulent, auf welchen nationalen Kontext das Attribut „berufsqualifizierend“ zu beziehen sei.

Aus der zitierten Gesetzesbegründung ist abzuleiten, dass das *inländische* berufliche System den Maßstab bilden müsse, da ein nur im Herkunftsland berufsqualifizierender Abschluss keine Chancengleichheit im Geltungsbereich des Gesetzes begründen kann. Die Ministerialbürokratie von Bund und Ländern nahm jedoch ab 1984 einen entgegengesetzten Standpunkt ein und versuchte, ihre Auffassung durch Auslegungsrundschreiben, Änderung der BAföG-Verwaltungsvorschrift und schließlich durch eine von ihr in den Gesetzgebungsprozess lancierte Gesetzesänderung durchzusetzen (2.2). Die Gerichte ließen sich davon wenig beeindrucken, und so dauert seit Mitte der 1980er Jahre die Situation an, dass Zugewanderte mit ausländischem Abschluss vor Gericht mit einiger Wahrscheinlichkeit einen BAföG-Anspruch durchsetzen können, der von der Förderverwaltung vorher mit einiger Wahrscheinlichkeit verneint wurde.

Eine quantitative Beschreibung dieser Phänomene ist leider nicht möglich, da keine Statistik der Antragsablehnungen und Ablehnungsgründe geführt wird. Die einzigen Quellen zur Betroffenheit sind folglich die Urteile der Verwaltungsgerichte, soweit sie öffentlich zugänglich gemacht oder beim Archivstudium gefunden wurden, sowie die Fälle, die dem Autor im Rahmen seiner ehrenamtlichen Beratungstätigkeit bekannt geworden sind.³

Die sozial- und bildungspolitische Relevanz der Problematik nimmt in dem Maße zu, wie Deutschland zum Einwanderungsland geworden ist und zur Stabilisierung seines Erwerbspersonenpotenzials weiter werden muss (Fuchs et al. 2021). Zuwandernde, die bereits eine Hochschule besucht haben, streben in der Regel auch in Deutschland eine berufliche Position auf akademischem Niveau an. Wenn diese Statuserwartung frustriert wird, behindert das die Integration in die Ankunfts-gesellschaft, und es werden Bildungspotenziale verschenkt.

In der folgenden Abhandlung ist jeweils ein Kapitel dem Förderungsausschluss wegen eines im Ausland bereits erworbenen Abschlusses (2) und wegen Fachrichtungswechsel im Verhältnis zu dem im Ausland nicht abgeschlossenen Studium (3) gewidmet. In beiden Kapiteln werden zunächst die Gesetzgebung (2.1, 3.1) und dann die zur jeweiligen Problematik ergangene Rechtsprechung (2.3, 3.2) dargestellt. Die Lancierung der 1992 erfolgten Gesetzgebung durch die Ministerialbürokratie wird, beruhend auf dem Studium der Dokumente des

³ Siehe hierzu die Webseite des Vereins für die Integration von hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderern <https://intez.de>.

Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaften (BMBW), in drei Schritten rekonstruiert (2.2.1–2.2.3).

Für beide Ausschließungsgründe ist die Bewertung der „Gleichwertigkeit“ des ausländischen Studiums bzw. Abschlusses von Bedeutung, weshalb der „institutionelle“ und der „materielle“ Aspekt dieser Gleichwertigkeit in einem eigenen Kapitel (4) erörtert werden. Der Beitrag schließt mit einem Vorschlag zur migrationssensiblen Novellierung des BAföG ab (5). – Zitate folgen der Schreibweise des Originals und weichen dadurch geringfügig von der heutigen Rechtschreibung ab.

2. Der Förderungs Ausschluss von Bildungsausländer:innen mit ausländischem Abschluss als Projekt der Ministerialbürokratie

2.1 Gesetzgebung

Durch die 15. BAföG-Novelle wurden im Jahre 1992 in § 7 Abs. 1 BAföG zwei Sätze eingefügt, so dass der Absatz heute, nach Änderungen an Satz 1 in den Jahren 2014 und 2019, wie folgt lautet:

„Ausbildungsförderung wird für die weiterführende allgemeinbildende und zumindest für drei Schul- oder Studienjahre berufsbildender Ausbildung im Sinne der §§ 2 und 3 bis zu einem daran anschließenden berufsqualifizierenden Abschluss geleistet, längstens bis zum Erwerb eines Hochschulabschlusses oder eines damit gleichgestellten Abschlusses. *Berufsqualifizierend ist ein Ausbildungsabschluss auch dann, wenn er im Ausland erworben wurde und dort zur Berufsausübung befähigt.*“⁴

Die hervorgehobene Einfügung war im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung (Bundesratsdrucksache 19/92 v. 9.1.92, Bundestagsdrucksache 12/2108 v. 17.2.1992) nicht enthalten gewesen und wurde mitsamt der Begründung über den Bundesrat eingebracht (Bundesrats-Drucksache 19/1/92 v. 4.2.1992), welcher den Gesetzesvorschlag samt Begründung wiederum ohne Diskussion aus der Sitzung seines Kulturausschusses übernommen hatte (Niederschrift über die 318. Sitzung des Ausschusses für Kulturfragen am 27. Januar 1992). Die Bundesregierung stimmte in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates dessen Vorschlag in diesem Punkt mit leicht verändertem Formulierungsvorschlag zu, ohne ihre Zustimmung oder die Formulierungsveränderung zu begründen (Bundestagsdrucksache 12/2118 v. 19.2.1992). Weder in den Debat-

⁴ Es folgt eine Ausnahmebestimmung, die Bildungsinländer:innen nach einem Studienaufenthalt im Ausland die Weiterförderung im Inland sichert, auch wenn das Auslandsstudium zu einem Abschluss geführt hat. In der seinerzeitigen Gesetzesbegründung findet diese Ausnahme keine Erwähnung.

ten des Bundestages (21.2.1992, BT-Plenarprotokoll 12/80 und 7.5.1992, BT-Plenarprotokoll 12/91) noch im Protokoll seines Bildungsausschusses (4.5.1992, BT-Drucksache 12/2518) fand diese Ergänzung des Gesetzgebungsvorhabens irgendeine Erwähnung.

Von den Autoren⁵ der Gesetzesbegründung wurde die Ergänzung nicht als Änderung, sondern als „Klarstellung“ bezeichnet, mit der der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts „begegnet“ werden solle,

„... wonach im Ausland erworbene Abschlüsse bei einer Entscheidung nach § 7 BAföG nur dann berücksichtigt werden dürfen, wenn der erworbene Abschluß einem entsprechenden inländischen Abschluß gleichwertig ist und die Aufnahme einer entsprechenden Berufstätigkeit im Bundesgebiet ermöglicht“ (Bundesrats-Drucksache 19/1/92).

Mit der Gesetzesänderung sollte also gegen die bis dahin gefestigte Rechtsprechung die gegenteilige Auffassung durchgesetzt werden, dass ein im Ausland erworbener und dort berufsqualifizierender Abschluss auch dann von der Förderung eines erneuten Studiums in Deutschland ausschließe, wenn dieser Abschluss in Deutschland *nicht* anerkannt wird (bei Abschlüssen, die zu reglementierten Berufen führen) und *keinen* Zugang zu einer adäquaten beruflichen Position ermöglicht. Zur Rechtfertigung dieser Position wurde darauf verwiesen, dass damit „eine Ungleichbehandlung zu vergleichbaren Inlandsfällen vermieden werden“ solle. Dabei wurden die Auslandsfälle, die andernfalls bevorzugt wären, charakterisiert als „Auszubildende, die sich zunächst für eine im Ausland angebotene Ausbildung entschieden haben“ (Bundesrats-Drucksache 19/1/92). Auf diesen Teil der Begründung wird weiter unten (2.3) ausführlicher zurückzukommen sein.

Zur weiteren Erläuterung heißt es in der Gesetzesbegründung:

„Die vorgeschlagene Änderung geht auf das Ergebnis der Beratungen einer vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft im Jahr 1985 eingesetzten Arbeitsgruppe zurück, nachdem erkennbar geworden ist, daß eine Änderung der Rechtsprechung nicht zu erreichen sein wird und die Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG nicht zu dem gewünschten Ziel geführt hat“ (Bundesrats-Drucksache 19/1/92).

Es drängt sich die Frage auf, wie es möglich war, eine im Jahre 1992 vorgeschlagene Gesetzesänderung mit Beratungsergebnissen von 1985 zu begründen. Und in welcher Weise geht die Gesetzesänderung auf das Ergebnis der Beratungen dieser Arbeitsgruppe „zurück“ – hat die Arbeitsgruppe die Gesetzesänderung von 1992 empfohlen?

⁵ Die handelnden Personen waren männlichen Geschlechts, so dass eine genderneutrale Schreibweise hier unangebracht wäre.

Zur Klärung dieser Fragen war es nach Ablauf der 30-Jahres-Schutzfrist möglich, die vom BMBW hinterlassenen Akten in der Koblenzer Abteilung des Bundesarchivs bis einschließlich 1992 zu sichten. Die Dokumente aus dem Bundesarchiv werden mit der Signatur des entsprechenden Aktenbandes zitiert. Weitere Quellen sind die Protokolle des Bundesrats-Ausschusses für Kulturfragen, die dem Autor von der Bibliothek des Bundesrates elektronisch zugänglich gemacht wurden, sowie die auf dem Parlamentsserver elektronisch bereitgestellten Gesetzgebungsmaterialien des Bundestages und Bundesrates. Vom Parlamentsarchiv wurden auf Antrag Protokolle des Bundestags-Bildungsausschusses elektronisch zur Verfügung gestellt.

2.2 Die Rolle der Ministerialbürokratie

Wie sich bei den Recherchen im Bundesarchiv herausstellte, handelte es sich bei der gesuchten Arbeitsgruppe um eine Untergruppe des Gremiums der „Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung“.

2.2.1 Die Arbeitsgruppe

„Berufsqualifizierender Abschluss im Sinne des BAföG“

Das BAföG ist ein Bundesgesetz, für dessen Ausführung die Länder zuständig sind (§ 39 Abs. 1). Sie bestimmen die Organisation der Förderverwaltung in ihrem jeweiligen Gebiet (§ 40) und können Landesämter für Ausbildungsförderung errichten (§ 40a). Als Gremium der „Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung“ (OBLBAfö) treffen sich regelmäßig Vertreter:innen des zuständigen Bundesministeriums, der für den Hochschulbereich zuständigen Länderministerien sowie – soweit vorhanden – der Landesämter für Ausbildungsförderung. Die Koordination dieses Gremiums erfolgt durch das zuständige Bundesministerium, im Untersuchungszeitraum das BMBW, das diese Aufgabe sehr eigenständig und eigenwillig wahrnahm. Mehrfach nahm das zuständige Referat erkennbar Einfluss auf die durch das Gremium legitimierten Entscheidungen, etwa durch das Timing von Sitzungen und Protokollversand oder in Form der Umgehung inhaltlicher Abstimmungen durch die Herstellung offensichtlich vermeidbarer Zeitzwänge (für ausführliche Nachweise vgl. Knuth 2023).

Entgegen der Behauptung in der Gesetzesbegründung wurde die Arbeitsgruppe „Berufsqualifizierender Abschluss“ nicht vom BMBW „eingesetzt“, sondern aus der Mitte der OBLBAfö bei deren Treffen vom 17.-19.9.1985 gebildet. In der Arbeitsgruppe waren drei Bundesländer und das BMBW vertreten. Die Arbeitsgruppe trat nur einmal zusammen, nämlich am 23.10.1985. Anlass für ihre Bildung war ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9.5.1984

Sozialer Fortschritt 74(2025) 1

(Az.: 5 C 48.82), in dem es *nicht* um die Förderung des Studiums von Bildungsausländer:innen mit ausländischem Abschluss ging, sondern um eine Bildungsinländerin, die in jungen Jahren als Ordensschwester nach England gegangen und nach kurzer Ausbildung als Missionslehrerin in Afrika eingesetzt gewesen war. Nach Bruch mit ihrem Orden und Rückkehr nach Deutschland nahm sie ein Studium auf und begehrte Ausbildungsförderung. Streitgegenständlich war dabei nicht unmittelbar § 7 Abs. 1, sondern die Ausnahme von der Altersgrenze nach § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 BAföG, wo auf den Tatbestand abgestellt wird, dass der Auszubildende „noch keine Ausbildung, die nach diesem Gesetz gefördert werden kann, berufsqualifizierend abgeschlossen hat.“ Das Bundesverwaltungsgericht hatte dazu in folgerichtiger Anwendung seiner bisherigen Rechtsprechung zur berufsqualifizierenden Eigenschaft von Auslandsabschlüssen entschieden, dass eine nur für das Ausland geltende Berufsqualifikation keinen Ausschluss von den Ausnahmeregelungen zur Altersgrenze rechtfertigt.

Die Arbeitsgruppe „Berufsqualifizierender Abschluss“ war nun bei ihren Beratungen im Herbst 1985 gefangen zwischen drei Befürchtungen:

- (1) Man sah durch das Festhalten des Bundesverwaltungsgerichts an seiner bisherigen Rechtsprechung zur förderungsrechtlichen Bewertung ausländischer Abschlüsse den am 14.6.1984 dekretierten sogenannten „Aussiedler-Erlass“ (B 138/83495) gefährdet, der Aussiedler und Zuwanderer mit einem im Ausland berufsqualifizierenden Abschluss unabhängig von dessen Anerkennung im Inland von der grundständigen Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG ausschloss.
- (2) Gleichzeitig sah man Gefahren für die künftige Förderbarkeit des Auslandsstudiums von Bildungsinländer:innen (die man im Sinne einer Internationalisierung des BAföG gerade ausbauen wollte), denn nach dem neuen Urteil wären Ausbildungen im Ausland nur noch förderbar gewesen, wenn sie auf eine auch im Inland verwertbare Berufsqualifikation orientiert waren.
- (3) Umgekehrt wäre die Attraktivität eines Auslandsstudiums in Frage gestellt, wenn ein im Rahmen des ausländischen Studiengangs quasi automatisch erworbener, im Ausland berufsqualifizierender Abschluss nach der Rückkehr nach Deutschland von der Weiterförderung im inländischen Studiengang ausschließen würde. Hierbei dachte man in jener Zeit vor der Bologna-Reform vor allem an Bachelor-Abschlüsse aus dem angelsächsischen Kulturraum.

Gefangen in diesem Trilemma nahm die Arbeitsgruppe davon Abstand, eine Gesetzesänderung zu empfehlen – allerdings nicht, ohne eine hypothetische Formulierung zu entwerfen –

„Berufsqualifizierend ist auch ein im Ausland erworbener Abschluß, der lediglich eine Berufstätigkeit im Ausland ermöglicht“

– um diese dann wegen der Risiken für die Auslandsförderung zurückzuweisen (Ergebnis der Beratungen der Arbeitsgruppe am 23. Oktober 1985, B 138/67336). Folglich kann nur im Sinne einer hypothetischen Formulierung, deren Anwendung für nicht zielführend gehalten wurde, die Rede davon sein, dass die Gesetzesänderung von 1992 auf das Ergebnis der Arbeitsgruppe von 1985 „zurückgehe“.

2.2.2 Der vergebliche Kampf der Ministerialbürokratie gegen die Rechtsprechung

Entsprechend der Zunahme der Zuwanderung und der Veränderung der Migrationsmuster kam es in den folgenden Jahren zu mehreren Urteilen, mit denen Spätaussiedlern (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 3.11.1987, Az.: 7 F 1404/87), Asylberechtigten aus den Ländern des Warschauer Paktes (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 11.11.1987, Az.: 7 S 2310/87) und in der Türkei aufgewachsenen Kindern von in Deutschland aufenthaltsberechtigten „Gastarbeitern“ (VG Oldenburg, Urt. v. 25.10.1989, Az.: 3 A 211/89; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.4.1991, Az.: 7 S 3048/90) Förderungsansprüche zugesprochen wurden, obwohl die Studierenden im Ausland bereits einen Abschluss erworben hatten. Bei den regelmäßigen Treffen der Vertreter von Bund und Ländern im Gremium „OBLBAfö“ entwickelten sich Unentschiedenheit und Uneinigkeit in der Frage, wie mit dieser Entwicklung umzugehen sei. Der Vertreter des BMBW benutzte die Diskussionen über unliebsame Urteile der Verwaltungsgerichte wiederholt, um auf die Arbeitsgruppe von 1985 zurückzukommen und in den Protokollen der OBLBAfö allmählich die Erzählung zu etablieren, die Arbeitsgruppe habe eine Gesetzesänderung *empfohlen* (Protokolle der Sitzungen am 6./7.10.1988, B 138/83499, sowie am 7./8.3.1989, B 138/104066, ausführlich dargestellt in Knuth 2023).

Die Ministerialbürokratie versuchte nunmehr, ihre restriktive Position zur Förderungsschädlichkeit eines ausländischen Abschlusses gegenüber der Rechtsprechung durch eine Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 7 Abs. 1 BAföG durchzusetzen:

„Eine außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes⁶ durchgeführte Ausbildung ist auch dann berufsqualifizierend abgeschlossen, wenn sie nur dort zur Ausübung eines Berufes berechtigt.“ (Gemeinsames Ministerialblatt, Ausgabe 1/1991 v. 7.1.1991)

⁶ Die Formulierung „außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes“ war zu diesem Zeitpunkt eigentlich schon obsolet und wurde in nachfolgenden Regelungen durch „Ausland“ ersetzt. Sie war bis 1990 verwendet worden, um die DDR mit zu erfassen, ohne sie als „Ausland“ bezeichnen zu müssen.

Wie in der späteren Gesetzesnovellierung von 1992 (s.o., 2.1) wurde die Änderung der Verwaltungsvorschrift in der Begründung bezeichnet als „Klarstellung des Gesetzgebers, mit der dieser der bisherigen Rechtsprechung begegnen will“. Damit war die offene Konfrontation mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet, und der VGH Baden-Württemberg konterte bereits am 15.4.1991 (Az.: 7 S 3048/90):

„Diese ... Verwaltungsvorschrift ist ... keine ‚Klarstellung des Gesetzgebers, mit der dieser der bisherigen Rechtsprechung begegnen will‘. Bei Anwendung dieser Verwaltungsvorschrift würden ... insbesondere Spätaussiedler und Asylanten, die zur Berufsausübung nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, von der Förderung nach § 7 Abs. 1 BAföG ausgeschlossen.“

Das Bundesverwaltungsgericht, das die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Berufung gegen dieses Urteil am 25.7.1991 zurückwies, legte nach:

„Der Begriff des berufsqualifizierenden Abschlusses in § 7 Abs. 1 BAföG ist ein Rechtsbegriff, für dessen Auslegung die Exekutive nicht wie bei einer Ermessensentscheidung eine nur ihr zukommende Entscheidungsbefugnis beanspruchen kann ... Auf die Auslegung derartiger Rechtsbegriffe gerichtete Verwaltungsvorschriften sind grundsätzlich Gegenstand, nicht Maßstab richterlicher Kontrolle.“ (BVerwG, Beschl. v. 25.7.1991, Az.: 5 B 115/91).

Nachdem sich die Gerichtsbarkeit durch die Änderung der Verwaltungsvorschrift nicht hatte beeindrucken, sondern eher zur Festigung ihrer bisherigen Rechtsprechung hatte herausfordern lassen, blieb nur noch die oben (2.1) bereits dargestellte Gesetzesänderung.

2.2.3 Die Ministerialbürokratie spielt über die Bande

Mit dem BAföG waren im BMBW seit 1982 zwei Referate befasst, von denen das eine für „Gesetzgebung und Grundsatzfragen“, das andere für „individuelle Förderung, Gesetzesvollzug“ und damit auch für die Geschäftsführung des Gremiums OBLBAfö zuständig war (B 138_Org_1982_05 und B 138_GVpl_1990_06). Sitzungen mit dem Schwerpunkt geplanter Gesetzesänderungen wurden jedoch vom Grundsatzreferat moderiert und protokolliert. Im Vorfeld der 15. BAföG-Novelle beabsichtigte das für Gesetzgebung zuständige Referat keine Übernahme des Förderungsausschlussgrunds „im Ausland erworbener und dort berufsqualifizierender Abschluss“ aus der Verwaltungsvorschrift ins Gesetz und nahm diesen Punkt folglich nicht in die Kabinettsvorlage auf, während der für den Gesetzesvollzug zuständige Referatsleiter eine solche Änderung für dringend erforderlich hielt. Diese Meinungsverschiedenheit kulminierte in der Sitzung beider Referate mit den Ländervertretern am 6./7.6.1991, in der der Rohentwurf zur 15. BAföG-Novelle diskutiert wurde, was im Nachgang innerhalb des Ministeriums zu ausgedehnten Auseinandersetzungen über die For-

mulierung des Sitzungsprotokolls führte. Bei der folgenden Sitzung des Gremiums am 17.9.1991 war der für den Gesetzesvollzug zuständige Referatsleiter ausweislich der Teilnehmerliste nicht anwesend.

Unmittelbar nach dieser Sitzung nahm das BMBW in einem Rundschreiben an die Ländervertreter ausdrücklich von einer Gesetzesänderung Abstand, erklärte die BAföG-Verwaltungsvorschrift zum ausländischen Abschluss für unanwendbar und forderte die Länder auf, nunmehr der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu folgen und einschlägige Klageverfahren durch Klagelosstellung zu erledigen. Der für den Gesetzesvollzug zuständige Referatsleiter vermied es, dieses Rundschreiben selbst zu unterzeichnen und überließ diese Aufgabe seinem Stellvertreter, obwohl er nachweislich im Dienst war (vgl. ausführlich *Knuth* 2023, S. 28 ff.).

Die Ländervertreter im Gremium „OBLBAfö“ waren hinsichtlich der Notwendigkeit oder Ratsamkeit einer Gesetzesänderung uneinheitlicher und laut den Protokollen von Sitzung zu Sitzung schwankender Meinung. Am 17.9.1991 lehnten die Ländervertreter laut Sitzungsprotokoll eine Gesetzesänderung ab, um sie dann am 13./14.1.1992 zu fordern, nachdem der Vertreter Hessens auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe von 1985 (siehe oben, 2.2.1) verwiesen hatte, auf die zurückgegriffen werden könne (vgl. *Knuth* 2023, S. 31). Es war dann auch der Vertreter Hessens, der wenige Tage später, am 27.1.1992, den Änderungsvorschlag im Kulturausschuss des Bundesrates einbrachte (siehe oben, 2.1). Die dokumentierten Abläufe legen die Annahme nahe, dass der Referatsleiter „individuelle Förderung, Gesetzesvollzug“ in Absprache mit dem Vertreter des Landes Hessen „über die Bande spielte“, um die angestrebte Gesetzesänderung über den Bundesrat zu lancieren, nachdem er sich hausintern nicht hatte durchsetzen können.

2.3 Rechtsprechung

Die 1992 verabschiedete Gesetzesänderung war u.a. damit begründet worden, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dazu führe,

„...daß Auszubildende, die sich zunächst für eine im Ausland angebotene Ausbildung entschieden haben, unter Berufung auf eine fehlende oder nicht gleichwertige Anerkennung im Inland bzw. eine fehlende Verwertbarkeit der Berufsqualifikation die Förderung einer weiteren Ausbildung verlangen können, ohne an die einschränkenden Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 BAföG gebunden zu sein“ (Bundesrats-Drucksache 19/1/92).

Dieses Konstrukt der Gesetzesbegründung, wonach Bildungsausländer:innen sich für ein Studium im Ausland und damit implizit gegen ein Studium im Inland „entschieden“ hätten, bildet seit 1996 (BVerwG, Urt. v. 31.10.1996, Az.: 5 C 21/95) den Ansatzpunkt der Rechtsprechung, die Gesetzesänderung von 1992

Sozialer Fortschritt 74(2025) 1

weitgehend zu neutralisieren: Wo keine „offene Wahlmöglichkeit“ für ein Studium im Inland bestand, habe es keine „Entscheidung“ gegeben, und folglich sei in diesen Fällen an der alten Rechtsprechung festzuhalten. Diese durchaus elegante Notlösung einer „teleologischen Reduktion“ musste in den Folgejahren für eine Fallkonstellation nach der anderen (Vertriebene, Spätaussiedler:innen, Asylberechtigte sowie ausländische Ehegatten von Deutschen) durchdekliniert werden, bis das Bundesverwaltungsgericht 2019 durch Anknüpfen an § 8 BAföG eine allgemein anwendbare und für künftige Entwicklungen des Migrationsgeschehens offene Lösung fand (BVerwG, Urt. v. 8.8.2019, Az.: 5 C 6/18): Wer bei Aufnahme des Studiums im Ausland kein „förderungsrechtlich beachtliches Aufenthaltsrecht“ besaß, habe keine „offene Wahlmöglichkeit“ für ein Studium im Inland gehabt. Implizit wurde damit dem Argument der Verwaltung begegnet, Betroffene aus Ländern mit freier Ausreisemöglichkeit hätten doch als „internationale Studierende“ mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16b AufenthG zum Studium nach Deutschland kommen können – einem Aufenthaltstitel, mit dem sie von BAföG-Leistungen ausgeschlossen gewesen wären.

Ungeachtet des Festhaltens des Bundesverwaltungsgerichts an den Grundsätzen seiner Rechtsprechung hat der erforderliche Aufwand an Sachverhaltsprüfungen durch die Novellierung von 1992 und ihre höchstrichterliche Neutralisierung erheblich zugenommen, da nun zusätzlich zur Bewertung des ausländischen Abschlusses immer auch die Frage der Wahlmöglichkeit aufgeworfen werden muss. Von 2008 (BVerwG, Urt. v. 10.4.2008, Az.: 5 C 12/07) bis 2019 (BVerwG, Urt. v. 8.8.2019, Az.: 5 C 6/18) vertrat das Bundesverwaltungsgericht zudem die logisch etwas schwergängige Konstruktion, dass der Verzicht auf die Berufsausübung im Ausland, wo der ausländische Abschluss berufsqualifizierend gewesen wäre, analog zu einem Abbruch des Studiums zu betrachten sei, so dass die Unabweisbarkeit des Verlassens des Herkunftslandes als Voraussetzung eines Studienabbruchs aus unabweisbarem Grund geprüft werden musste.

2.4 Zwischenfazit

§ 7 Abs. 1 Satz 2 und 3 BAföG sind im Zusammenspiel eines Referats des zuständigen Bundesministeriums mit einigen Referent:innen der zuständigen Landesministerien und entgegen den Absichten des für Gesetzgebungsfragen zuständigen Referats in das bereits fortgeschrittene Gesetzgebungsverfahren zur 15. BAföG-Novelle eingebracht worden. Die Dokumente des parlamentarischen Verfahrens enthalten keinerlei Hinweis darauf, dass demokratisch legitimierte Repräsentanten im Bundestag oder Bundesrat diesen Vorgang zur Kenntnis genommen und sich damit argumentativ auseinandergesetzt hätten. Indem die Gesetzesbegründung abstellt auf „Auszubildende, die sich zunächst für eine Ausbildung im Ausland entschieden haben“, lässt sie den tatsächlich intendierten Anwendungssachverhalt nicht erkennen. Die Gesetzesbegründung

beruft sich auf eine Arbeitsgruppe, über deren Stellenwert und Empfehlung irreführende Aussagen gemacht werden. Entgegen dem formulierten Anspruch, Ungleichbehandlung zu vermeiden, wurde eine Schlechterstellung transnationaler Bildungsverläufe, die nach Deutschland hineinführen, gegenüber solchen, die vorübergehend aus Deutschland herausführen, explizit eingeführt.

Die Rechtsprechung hat den intendierten Ausschluss zugewanderter Akademiker:innen von der Förderung eines erneuten Studiums in Deutschland neutralisiert, so gut es eben ging. Die dafür notwendigen argumentativen Kunstgriffe und die mehrfache Revision der Argumentation haben jedoch die Rechtslage durch im Gesetz nicht vorgesehene Prüfsachverhalte weiter verkompliziert. Die Diskrepanz zwischen der Rechtslage einerseits und den Verstehensmöglichkeiten der Betroffenen, von ehrenamtlich Beratenden und auch der Sachbearbeitenden in den Ämtern für Ausbildungsförderung andererseits ist damit so groß geworden, dass nur von einer Situation gravierender Rechtsunsicherheit gesprochen werden kann.

3. Förderungsrechtliche Probleme des Fachrichtungswechsels im Kontext transnationaler Studienverläufe

3.1 Gesetzesentwicklung

In der Fassung des BAföG von 1971 hieß es zum Fachrichtungswechsel lediglich:

„Hat der Auszubildende aus wichtigem Grund die Ausbildung abgebrochen oder die Fachrichtung gewechselt, so wird Ausbildungsförderung für eine andere Ausbildung geleistet“ (§ 7 Abs. 3 BAföG Fassung).

Durch die 11. BAföG-Novelle (1988) wurden Legaldefinitionen zur Unterscheidung von „Abbruch“ und „Fachrichtungswechsel“ hinzugefügt. Seit der 18. Novelle (1996) waren Abbruch oder Wechsel aus „wichtigem“ Grund nur noch einmalig und nur bis zum Beginn des dritten Fachsemesters möglich; zusätzlich wurde der „unabweisbare“ Grund eingeführt, für den die Gesetzesbegründung sehr hohe Maßstäbe ansetzte.⁷ Der Zeitrahmen wurde mit der 20. Novelle (1999) um ein Semester bis zum Beginn des vierten Fachsemesters ausgeweitet. Seit der 21. Novelle (2004) muss der „wichtige Grund“ bei erstmaligem Wechsel bis zum Beginn des dritten Fachsemesters in der Regel nicht mehr nachgewiesen werden. Durch die 22. Novelle (2007) wurde die Bestim-

⁷ „Ein unabweisbarer Grund für einen Fachrichtungswechsel ist z. B. eine unerwartete – etwa als Unfallfolge eingetretene – Behinderung, die die Ausübung des bisher angestrebten Berufs unmöglich macht.“ (Bundestagsdrucksache 13/4246 v. 28.3.1996) Standardbeispiel ist der Pianist, der nach einer schweren Handverletzung einen unabweisbaren Grund hat, das Fach zu wechseln, weil er das Instrument nicht mehr spielen kann.

mung angefügt, dass bei der Berechnung der förderungsrechtlich maßgeblichen Fachsemester auf den neuen Studiengang etwa angerechnete Semester abzuziehen sind. Mit der 29. Novelle (2024) wurden die genannten Semesterschwellen um ein Semester heraufgesetzt. Das Ergebnis dieser oftmaligen Änderungen, also der derzeitige § 7 Abs. 3 BAföG, ist nur mit hohem Aufwand an formaler Logik entzifferbar.

Ob diese Vorschriften auch anzuwenden seien auf Studienzeiten, die Bildungsausländer:innen vor ihrer Zuwanderung im Ausland verbracht haben, wurde bei den diversen Gesetzesänderungen an keiner Stelle thematisiert. Insbesondere finden sich keine Überlegungen dazu, dass der Wechsel des institutionellen, politischen, kulturellen und sprachlichen Kontextes im Zuge der Migration Anlässe und Notwendigkeiten für eine berufliche und fachliche Umorientierung hervorbringen kann, die im bildungsinländischen Kontext in dieser Weise und diesem Ausmaß nicht vorkommen können. Schließlich führt die blinde Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Studienverläufe auch dazu, dass bereits im Ausland vorgenommene Fachrichtungswechsel mitgezählt werden, obwohl dadurch inländische Belange in keiner Weise tangiert sind.

In der bereits erwähnten Novelle von 1996, die stark geprägt war durch Bemühungen zur Kostenbegrenzung u. a. durch die bis heute geltende Umstellung der Förderung von Zuschuss auf hälftiges Darlehen, war die Einführung weiterer Restriktionen beim Fachrichtungswechsel folgendermaßen begründet worden:

„Hierdurch sollen die Auszubildenden angehalten werden, sich stärker als bisher über die Anforderungen der jeweiligen Berufsausbildung und -ausübung zu informieren“ (Bundestags-Drucksache 13/4246, S. 16).

Dass diese Zielsetzung, wenn sie denn überhaupt realistisch war, unmöglich von Bildungsausländer:innen verwirklicht werden konnte, die bei Studienbeginn im Ausland noch gar nicht an die Möglichkeit dachten, nach Deutschland überzusiedeln, und von den in Deutschland gegebenen Anforderungen an die Berufsausbildung und -ausübung daher nichts wissen konnten, wurde nicht reflektiert.

In einer Hinsicht ziehen Zugewanderte jedoch auch einen gewissen Nutzen aus der migrationsblinden, formalistischen Gleichbehandlung ihrer Bildungsverläufe im BAföG: Der „Auslandsbonus“ von bis zu zwei Semestern (§ 5a BAföG), mit dem ein „deutlicher Anreiz zur Durchführung von Auslandsstudien“ gegeben werden soll (Bundestagsdrucksache 14/371), kommt auch Bildungsausländer:innen zugute, die für ihr Studium im Ausland keinen Anreiz gebraucht haben und von dessen Existenz nichts wissen konnten.

Im Ergebnis stellt sich die Problemkonstellation „Fachrichtungswechsel nach unabgeschlossenem Studium im Ausland“ unter Berücksichtigung von jeweils

zwei abzuziehenden Semestern und nach dem Gesetzesstand seit Mitte 2024 wie folgt dar:

- Wer im Ausland *nicht mehr als fünf Semester* studiert hat, wird behandelt wie ein(e) Bildungsinländer:in, der oder die nicht mehr als drei Semester studiert hat. Wenn der in Deutschland vorgenommene Fachrichtungswechsel der erste ist, gilt die Regelvermutung des „wichtigen Grundes“: Der Fachrichtungswechsel ist förderungsunschädlich.
- Wer im Ausland *sechs Semester* studiert hat oder schon zum wiederholten Male die Fachrichtung wechselt, muss einen „wichtigen Grund“ dafür darlegen.
- Wer im Ausland mindestens ein *siebtes Semester* begonnen hat, wechselt die Fachrichtung – nach Abzug von zwei Auslandssemestern – „nach Beginn des fünften Fachsemesters“ und damit förderungsrechtlich zu spät. Die Anforderung, dafür einen „unabweisbaren Grund“ darzulegen, ist in der Regel nicht erfüllbar (siehe Fußnote 5).

3.2 Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht wollte in einem Urteil von 1981 nicht abgeschlossene Auslandsausbildungen nur dann förderungsrechtlich in Betracht ziehen,

„...wenn die außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes absolvierten Studienzeiten bei einer Fortsetzung der Ausbildung im Geltungsbereich des Gesetzes, wenn auch nicht in vollem Umfange, so doch im wesentlichen angerechnet werden“ (BVerwG, Urt. v. 30.4.1981, Az.: 5 C 36.79).

„Im Wesentlichen“ wurde später dahingehend konkretisiert, dass „jedenfalls mehr als die Hälfte der im Ausland verbrachten Studienzeit auf die deutsche Ausbildung anrechenbar sein muss“ (BVerwG, Beschl. v. 28.12.1984, Az.: 5 B 145.83).

Von dieser Regelung hat das Bundesverwaltungsgericht 1997, vermutlich in Reaktion auf die 1996 durch die 18. Novelle eingeführten Restriktionen des Fachrichtungswechsels, ausdrücklich Abstand genommen (BVerwG, Urt. v. 4.12.1997, Az.: 5 C 28/97). Seitdem gibt es keine höchstrichterliche Rechtsprechung mehr, nach der bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines Fachrichtungswechsels im Zusammenhang mit einem Wechsel des Aufenthaltslandes andere oder ergänzende Maßstäbe anzuwenden wären.

Einige Untergerichte haben Begründungen gefunden, um Zugewanderten trotz Fachrichtungswechsel einen Anspruch auf Förderung zuzuerkennen. Entgegen dem üblichen Grundsatz, die Semesterzahl rein verwaltungstechnisch an der Dauer der Immatrikulation zu bemessen, wurde eine Verringerung der Sozialer Fortschritt 74(2025) 1

maßgeblichen Semesterzahl aufgrund kriegsbedingter Störungen des Studienbetriebs in Syrien anerkannt, so dass die Betroffenen auf Semesterzahlen kamen, die einen förderungsunschädlichen Fachrichtungswechsel noch zuließen (OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.12.2019, Az.: 4 ME 206/19; VG Potsdam, Beschl. v. 20.2.2020, Az.: VG 7 L 985/19). Im zweitgenannten Fall wurde zusätzlich zur Rechtfertigung angeführt, dass der Studierende, der über keine Dokumente seines bisherigen Studiums verfügte und diese auch nicht wieder beschaffen konnte, auch bei Festhalten am ursprünglichen Studienfach im ersten Semester beginnen müsse, so dass das Zulassen des Fachrichtungswechsels nicht zur Verlängerung der Förderung führe. Umgekehrt und gegen eine derartige Interessenabwägung zwischen Haushaltssparsamkeit und individueller Neigung gerichtet argumentierte jedoch das OVG Berlin-Brandenburg (Beschl. v. 9.1. 2020, Az.: 6 M 71.19): Selbst wenn ein Jurastudium in Deutschland inhaltlich mit dem Jurastudium in Syrien nichts gemein habe und deshalb ganz von vorn begonnen werden müsse, sei am ursprünglichen Berufsziel festzuhalten. Nach Auffassung des OVG Bautzen (Urt. v. 18.6.2020, Az.: 3 A 227/19) ist ein Fachrichtungswechsel selbst dann nicht gerechtfertigt, wenn die Fortsetzung eines Medizinstudiums an Zulassungsbeschränkungen scheitert.⁸

Einen anderen argumentativen Ausweg bietet die Infragestellung der Gleichwertigkeit des ausländischen Studiengangs (siehe dazu auch 4): Solange das Amt für Ausbildungsförderung die Gleichwertigkeit nicht festgestellt habe, sei der Antragsteller so zu stellen, als ob er in Deutschland erstmalig ein Studium aufgenommen habe (VG Halle, Beschl. v. 22.12.2014, Az.: 6 B 259/14). Ähnlich argumentierte das OVG Lüneburg: Auch wenn der Kläger seine Juristenausbildung in Syrien hätte abschließen können, hätte ihn dieser Abschluss nicht zu einer Berufsausübung in Deutschland befähigt; folglich sei diese Ausbildung förderungsrechtlich unbeachtlich, so dass sie der Förderung in einem anderen Fach nicht entgegenstehe (OVG Lüneburg Urt. v. 17.8.2023, Az.: 14 LB 326/22).

Einen innovativen Weg zum Umgang mit Fachrichtungswechseln, die zusammenfallen mit der Migration von Studierenden, beschritt das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen: Wer sein Studium wegen Flucht vor einem bewaffneten Konflikt nicht abschließen konnte, habe dieses Studium *abgebrochen*, da zum Zeitpunkt der Flucht die weitere Bildungs- und Lebensperspektive völlig offen sei. Die Entscheidung zur Flucht sei insofern unmittelbar verknüpft mit der Entscheidung, am Ziel eines Studienabschlusses nicht mehr festzuhalten, und die mit Zuerkennung eines Schutzstatus festgestellte Unabweisbarkeit der Flucht sei folglich zugleich ein unabweisbarer Grund für den Abbruch des Studiums. Wer aber sein Studium aus unabweisbarem Grund abgebrochen habe, habe nach § 7 Abs. 3 Anspruch auf die Förderung einer anderen Ausbildung, ohne an die bis-

⁸ Siehe auch die Ablehnung des Förderantrags von „Masoomeh“ im zweiten Beispiel in 1.

herige Fachrichtung gebunden zu sein (VG Gelsenkirchen, Urt. v. 2.3.2020, Az.: 15 K 2516/19; inzwischen ebenso VG Magdeburg, Beschl. v. 12.4.2024, Az.: 6 B 115/24 MD; VG Gera, Urt. v. 27.2.2024, Az.: 6 B 115/24, und Urt. v. 20.6.2024, Az.: 6 K 520/23 Ge). – Das OVG Münster (Beschl. v. 9.3.2021, Az.: 15 A 1087/20) sah keinen Grund zur Beanstandung des Urteils des VG Gelsenkirchen und wies die Nichtzulassungsbeschwerde ab, machte sich allerdings in einem ähnlichen Fall dieses Argumentationsmuster nicht zu eigen (OVG Münster, Urt. v. 25.9.2023, Az.: 12 A 1659/21).

3.3 Zwischenfazit

Mangels einer migrationsspezifischen Regelung zum Fachrichtungswechsel werden Verwaltungsentscheidungen so getroffen, als hätte sich der in Frage stehende Bildungsverlauf im Inland abgespielt. Es wird unterstellt, dass Verwaltungsabläufe in ausländischen Universitäten im Allgemeinen – und im Besonderen auch unter Kriegsbedingungen – genau so strukturiert seien und dokumentiert werden könnten wie in Deutschland. Nach Absolvieren einer entsprechenden Semesterzahl im Ausland werden die Betroffenen förderungsrechtlich auf ihr im Herkunftsland gewähltes Berufsziel festgelegt, auch wenn sie das Fach in Deutschland praktisch von vorne studieren müssten oder wenn das Erreichen des Prüfungs- oder Berufsziels für frisch Zugewanderte aufgrund besonders hoher Anforderungen an die sprachlichen Fähigkeiten in diesem Fach unwahrscheinlich ist. Pragmatische Entscheidungen der Betroffenen für erreichbare Studien- und Berufsziele und kürzere Studienzeiten werden mit Verweigerung der Förderung sanktioniert. Der Fachrichtungswechsel führt selbst dann zum Förderungs Ausschluss, wenn die Betroffenen ihr Studium im bisherigen Fach fortsetzen wollen, aber durch Zulassungsbeschränkungen daran gehindert sind. Bildungsinländer:innen weichen im letztgenannten Fall oft für die ersten Semester in ein verwandtes Fach als „Parkstudium“ aus. Dass bereits der Eintritt in das „Parkstudium“ einen nicht mehr zulässigen Fachrichtungswechsel darstellt, kann bei Bildungsinländer:innen nicht vorkommen, da sie zu diesem Zeitpunkt Studienanfänger:innen sind. Nur Bildungsausländer:innen können davon betroffen sein, dass die Fortsetzung ihres Studiums an Zulassungsbeschränkungen scheitert.

Wie beim ausländischen Abschluss suchen die Verwaltungsgerichte auch beim Fachrichtungswechsel oft nach Wegen, den Betroffenen gerecht zu werden. Durch Einzelentscheidungen, die an bestimmte Umstände des Einzelfalls hinsichtlich des Anlasses der Migration („Flucht“), des ausländischen Studiengangs („Gleichwertigkeit nicht festgestellt“) bzw. des mit demselben erreichbaren Abschlusses („keine Befähigung zur Berufsausübung in Deutschland“) anknüpfen, kann jedoch keine verlässliche, d. h. logisch schlüssige und allgemein anwendbare Grundlage für die Förderung des in Deutschland fortgesetzten Stu-

Sozialer Fortschritt 74(2025) 1

diums von Bildungsausländer:innen geschaffen werden. Bei gleicher oder sehr ähnlicher Fallkonstellation werden folglich ganz unterschiedliche Entscheidungen gefällt und begründet (vgl. Beispiele in Knuth 2021). Das erzeugt ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit und erfordert von den Rechtsbeiständen der Betroffenen einen hohen argumentativen Aufwand.

4. Maßstäbe zur Bewertung der „Gleichwertigkeit“ eines ausländischen Abschlusses oder unabgeschlossenen Studiengangs

Das Bundesverwaltungsgericht ist in seiner oben kursorisch wiedergegebenen Rechtsprechung zur Förderung nach ausländischem Abschluss (2.3) immer davon ausgegangen, dass die Förderung eines erneuten Studiums im Inland nur dann in Frage komme, wenn der ausländische Abschluss einem inländischen *nicht gleichwertig* ist. Auch bei der Bewertung des Fachrichtungswechsels kann, wie im vorhergehenden Abschnitt gezeigt, die Bewertung des ausländischen Studiengangs eine Rolle spielen. Folglich können die Bewertungsmaßstäbe für die „Gleichwertigkeit“ eines ausländischen Studiums oder Abschlusses für beide potenziellen Tatbestände des Förderungsausschlusses – mitgebrachter ausländischer Abschluss oder Fachrichtungswechsel nach zu vielen Fachsemestern – hier gemeinsam erörtert werden. Hierbei kann unterschieden werden zwischen Merkmalen der Ausbildungsstätte und des Ausbildungsganges einerseits – der *institutionellen Gleichwertigkeit* – und der berufsqualifizierenden Eigenschaft des Abschlusses im inländischen System der Berufe – der *materiellen Gleichwertigkeit* – andererseits.

4.1 Institutionelle Gleichwertigkeit

Die institutionelle Gleichwertigkeit ist in den Worten des Bundesverwaltungsgerichts dann gegeben,

„...wenn die Ausbildungsstätte den inländischen Ausbildungsstätten nach Zugangsvoraussetzungen, Art und Inhalt der Ausbildung sowie dem vermittelten Ausbildungsabschluss ‚vergleichbar‘ ist, was jedenfalls dann der Fall ist, wenn die ausländische Ausbildungsstätte den in § 2 Abs. 1 und 2 BAföG bezeichneten oder nach § 2 Abs. 3 BAföG bestimmten Ausbildungsstätten im Sinne von § 5 Abs. 4 BAföG ‚gleichwertig‘ ist“ (BVerwG, Urt. v. 4.12.1997, Az.: 5 C 28.97).

Der vom Bundesverwaltungsgericht für sicher gehaltene Maßstab („jedenfalls dann der Fall“) ist also das Kriterium, ob die ausländische Ausbildung dem Grunde nach förderbar gewesen wäre, wenn sie im Inland stattgefunden hätte. Das klingt einfach und logisch, beinhaltet aber dennoch eine höchst voraussetzungsvolle hypothetische Operation: Wäre Masoomehs früheres Medizinstudi-

um förderbar gewesen, wenn sich die private Aria-Universität nicht in Mazar-e-Sharif, sondern in Witten befunden hätte?

Relativ einfach lassen sich einige Ausschlusskriterien bestimmen: (1) Wenn die besuchte Ausbildungsstätte nicht den Status einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule hat, (2) wenn die an dieser Einrichtung besuchte Ausbildung kein Studium ist und nicht mit einem Hochschulabschluss endet (manche Hochschulen bieten auch nichtakademische Ausbildungen an, und in ihren Verwaltungs- oder Betriebsbereichen kann man in Deutschland duale Ausbildungen machen), (3) wenn die Zugangsvoraussetzungen hinsichtlich der Dauer des vorherigen Schulbesuchs bzw. der Rangstufe des benötigten Schulabschlusses deutlich unterhalb der deutschen Hochschulreife liegen (dann zählen zumindest die ersten Semester nicht als Studium, sondern als Propädeutikum), (4) oder wenn es sich um ein Teilzeitstudium handelte, dann ist in diesen Fällen die institutionelle Gleichwertigkeit der Ausbildungsstätte bzw. des Ausbildungsganges nicht gegeben, und das Auslandsstudium ist förderungsrechtlich unbeachtlich. Die Aufzählung macht deutlich, welche Probleme der Tatsachenfeststellung und -bewertung bereits in dem anscheinend einfachen Kriterium der institutionellen Gleichwertigkeit stecken können. Man verlässt sich deshalb meistens auf die bei der Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen (ZAB) vorliegenden und aus der Datenbank anabin⁹ abrufbaren Erkenntnisse über ausländische Hochschulen und ihre Studiengänge.

4.2 Materielle Gleichwertigkeit

Die vom Bundesverwaltungsgericht seit 1981 beständig wiederholte Formel zur Gleichwertigkeit eines im Ausland erworbenen Abschlusses ist zweiteilig: Zum einen geht es um die Gleichwertigkeit der Ausbildungsstätte, des Ausbildungsganges und des damit zu erwerbenden Abschlusses (siehe oben, 4.1), und zum anderen wird stets zur Voraussetzung der Gleichwertigkeit gemacht, dass der ausländische Abschluss „die Aufnahme einer entsprechenden Berufstätigkeit im Bundesgebiet ermöglicht“ (so schon Bundesverwaltungsgericht, Urt. v. 30.4.1981, Az.: 5 C 36.79 bis hin zu Urt. v. 8.8.2019, Az.: 5 C 6/18). Bei der *materiellen* Gleichwertigkeit geht es also um die Wertigkeit und Verwertbarkeit des ausländischen Abschlusses auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch stets eine konkrete Festlegung vermieden, was „entsprechend“ in diesem Zusammenhang bedeutet.

Zumindest *ex negativo* haben sich Untergerichte deutlicher ausgedrückt:

„Keinesfalls wird ... ein berufsqualifizierender Abschluss bereits dadurch erworben, dass man während einer mindestens drei Schul- oder Studienjahre

⁹ <https://anabin.kmk.org/anabin.html>.

dauernden Ausbildung Kenntnisse und Fähigkeiten erwirbt, die für die Ausübung irgendeiner beruflichen Tätigkeit nützlich sein können“ (OVG Hamburg, Beschl. v. 4.6.2015, Az.: 4 Bs 47/15).

Und das OVG Saarlouis (Urt. v. 18.3.2019, Az.: 2 A 295/18) formuliert als Vergleichsmaßstab ausdrücklich, dass der ausländische Abschluss zur Berufsausübung in Deutschland „in gleicher Weise“ verwertbar sein müsse wie ein in Deutschland erworbener Hochschulabschluss der gleichen Rangstufe. Als „entsprechende“ Berufstätigkeit in der Sprache des Bundesverwaltungsgerichts wäre danach also nur eine solche zu betrachten, die im deutschen beruflichen System die gleiche Wertigkeit hat wie die Tätigkeiten, die inländische Hochschulabsolvent:innen mit einem Abschluss in diesem Fach und auf der gleichen Rangstufe üblicherweise erreichen.

Die Ämter für Ausbildungsförderung dagegen stellen in ihren Ablehnungsbescheiden wegen des Vorliegens eines ausländischen Abschlusses häufig darauf ab, dass Antragstellende an einer Berufstätigkeit in der BRD „nicht gehindert“ seien und dass ein erneutes Studium für die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses in der BRD „nicht erforderlich“ sei. Die Betroffenen werden also auf „irgendein“ Arbeitsverhältnis verwiesen, einschließlich solcher Tätigkeiten, die sie auch ausführen könnten, wenn sie nie eine Hochschule besucht hätten. Nach allfälligen Erfahrungen in Aushilfsjobs werden diese Formulierungen von den Betroffenen oft als zynisch empfunden.

Bei der Bewertung der materiellen Gleichwertigkeit eines ausländischen Abschlusses kann dem tatsächlichen Arbeitsmarkterfolg oder –misserfolg lediglich Indizfunktion zukommen: Der Misserfolg kann auch konjunkturelle Gründe haben, es kann ein Überangebot in der betreffenden Berufsgruppe bestehen, oder das Bewerberbild kann durch individuelle Defizite in der schriftlichen oder persönlichen Präsentation getrübt sein. Auch für die Kompensation der vielfach nachgewiesenen Diskriminierung von Personen, die im Bewerbungsverfahren als „fremd“ gelesen werden (Kaas/Manger 2010; Schneider et al. 2014; Koopmans et al. 2019) kann das BAföG nicht in Anspruch genommen werden. Bei der Verwirklichung der mit dem BAföG angestrebten Chancengleichheit kann es vielmehr ausschließlich um die Kompensation der Abwertung gehen, der ausländische Ausbildungen und Berufserfahrungen im Inland üblicherweise unterliegen (Englmann/Müller 2007; Nohl et al. 2010; Sommer 2015; Waldendorf 2021) sowie um den Ausgleich tatsächlicher inhaltlicher Abweichungen ausländischer Studiengänge gegenüber dem deutschen Standard. Aber wie unterscheidet man im Verwaltungs- und Rechtsverfahren das eine vom anderen? Welche Instanz kann Auskunft über die beruflichen Möglichkeiten geben, die ein bestimmter ausländischer Abschluss auf dem deutschen Arbeitsmarkt „ohne Ansehen von Person und Herkunft“ eröffnet?

Im Zusammenhang mit der Bewertung und Inwertsetzung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen ist immer wieder von „Anerkennung“ die Rede, deren Erleichterung und Verbesserung angeblich auch die Probleme zugewanderter Akademiker:innen lösen und ein erneutes Studium womöglich überflüssig machen könnte. „Anerkennung“ ist ein umgangssprachlicher sowie sozialwissenschaftlicher Begriff (*Honneth* 2003), jedoch im Zusammenhang mit Berufsqualifikationen kein Rechtsbegriff. Das landläufig als „Anerkennungsgesetz“ bezeichnete Regelwerk von 2012 trägt den offiziellen Titel „Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen“. Wenn eine Berufsqualifikation nach diesem Gesetz, nach einer der gleichzeitig entsprechend novellierten Berufszulassungsordnungen des Bundes oder einem der strukturgleichen Landesgesetze für die landesrechtlich geregelten Berufe als „gleichwertig“ zertifiziert wurde oder voraussichtlich zertifiziert werden könnte, dann sollte man davon ausgehen können, dass damit die gleichen beruflichen Möglichkeiten eröffnet werden wie mit den entsprechenden inländischen Zertifikaten.

Jedoch existiert bei Hochschulabschlüssen, die nicht auf reglementierte Berufe zielen, kein solches formelles Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit, weil diese akademischen Grade von den Hochschulen autonom verliehen werden; die Lehrinhalte und Prüfungskriterien unterliegen nicht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Länder (*Knuth* 2012).¹⁰ Da es keine Instanz gibt, die die materielle Gleichwertigkeit von Abschlüssen verschiedener deutscher Hochschulen attestiert, kann es auch keine Instanz geben, die die materielle Gleichwertigkeit ausländischer Abschlüsse feststellt. Die vergleichende Einstufung von Hochschulabschlüssen durch die ZAB ist etwas anderes als die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Ausbildungen im Lichte einer staatlichen Berufsordnung, wie sie bei den reglementierten Berufen erfolgt. Über die Gleichwertigkeit entscheidet nach den Worten der ZAB letztlich der Arbeitsmarkt.¹¹ Da es insofern keinen einfach zugänglichen und allgemeingültigen Maßstab für die materielle Gleichwertigkeit eines ausländischen Abschlusses gibt, greift das VG Augsburg zur Beweislastumkehr: Die Betroffenen müssten eine Bescheinigung der Bundesagentur für Arbeit vorlegen, „wonach mit diesem Abschluss im Gegensatz zu entsprechenden inländischen Abschlüssen generell keine realen Chancen auf dem Arbeitsmarkt bestehen.“ Soweit dieser

¹⁰ Eine Zwischenstellung nehmen die Ingenieurberufe ein, bei denen lediglich das Führen der Berufsbezeichnung „Ingenieur“, aber nicht die Berufsausübung reglementiert ist.

¹¹ Die ZAB verwendet in ihren Zeugnisbewertungen folgenden Textbaustein: „Der ausländische Abschluss führt zu einem Beruf, der in Deutschland nicht reglementiert ist. Da es für Hochschulabschlüsse, die zu nicht reglementierten Berufen führen, in Deutschland keine Anerkennungsbehörden gibt, ist die Bewerbung um eine Stelle auf dem Arbeitsmarkt unmittelbar an den Arbeitgeber zu richten.“

Gegenbeweis nicht erbracht wurde, wird auf das Kriterium der materiellen Gleichwertigkeit verzichtet: „Auf eine umfassende inhaltliche Gleichwertigkeit kommt es nicht (mehr) an, weil darüber wegen der hochschulspezifischen Festlegung der Studieninhalte schon bei inländischen Studiengängen keine hinreichend sichere Feststellung getroffen werden kann.“ (VG Augsburg, Urt. v. 8.3.2022, Az.: Au 3 K 21.1322). Aus der formellen Gleichwertigkeit wird hier auf die inhaltliche Gleichwertigkeit geschlossen – zumindest „grundsätzlich“. Wenn sich diese Auffassung durchsetzen würde, wären 40 Jahre ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinfällig, das Ziel des BAföG, Chancengleichheit zu fördern, würde ständig verletzt, und die Ministerialbürokratie, die sich 1992 zum Gesetzgeber aufschwang (s. o., 2.2.3), hätte ihr Ziel letztlich doch noch erreicht.

5. Migrationssensible Novellierung des BAföG

5.1 Zur Notwendigkeit einer Gesetzesänderung

Die Verweigerung der Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz durch die Ämter für Ausbildungsförderung wegen eines vorgängig abgeschlossenen oder unabgeschlossenen Studiums im Ausland steht im Widerspruch zu mehreren höherrangigen Normen und Zielen:

- (1) Grundlegendes Ziel des BAföG ist es, auf berufliche Chancengleichheit hinzuwirken. Zugewanderten mit einem im Ausland erworbenen Abschluss, der im Inland keine vergleichbaren Berufschancen eröffnet, wird diese Chancengleichheit verweigert, wenn ein erneutes Studium mit Verweis auf den ausländischen Abschluss nicht gefördert wird. Den gleichen Effekt hat es, wenn ein mit der Übersiedlung zusammenfallender Fachrichtungswechsel zum Förderungs Ausschluss führt, obwohl Studien- oder Berufserfolg unter inländischen Bedingungen unwahrscheinlich sind, wenn an dem im Herkunftsland gewählten Fach festgehalten werden muss.
- (2) Die formelle Gleichbehandlung grenzüberschreitender mit inländischen Bildungsverläufen führt zu einer strukturellen Diskriminierung oder, in der Sprache des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), zur einer *mittelbaren Benachteiligung*, die dann gegeben ist, „wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen wegen eines in § 1 genannten Grundes gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können“ (§ 3 Abs. 2 AGG).¹² Insbesondere werden Sachver-

¹² Hierbei ist anzumerken, dass das AGG bisher öffentliche Stellen nur in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber, jedoch nicht in ihrer Verwaltungs- und Dienstleistungsfunktion gegenüber der Bevölkerung bindet. Der § 1 AGG, auf den im obigen Zitat Bezug genommen

halte, die bei rein inländischen Bildungsverläufen gar nicht vorkommen können, unter Vorschriften subsumiert, die ohne Berücksichtigung transnationaler Bildungsverläufe konzipiert wurden. An Einzelfällen anknüpfende Korrekturen durch die Rechtsprechung können keine alternative Regelungslogik schaffen, sondern haben zu einer unübersichtlichen und teilweise widersprüchlichen Rechtslage geführt, mit der ausgerechnet diejenige Bevölkerungsgruppe konfrontiert ist, die am wenigsten in der Lage ist, ihre Rechte zu erkennen und eigenständig wahrzunehmen.

- (3) Im „Nationalen Integrationsplan“ hat die Bundesregierung bereits 2007 das Ziel formuliert, Potenziale von Migrant:innen zu wecken und zu nutzen, und festgestellt: „Bildung ist der entscheidende Schlüssel zur sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Integration“ (Bundesregierung 2007). Die Ausschöpfung der Bildungspotenziale von Zugewanderten ist hierbei nur ein Aspekt; der andere ist, dass die Frustration von aus dem Herkunftsland mitgebrachten Bildungs- und Statusaspirationen durch Nichtanerkennung von Abschlüssen und Studienleistungen bei gleichzeitiger Verweigerung der finanziellen Förderung eines erneuten Studiums die Identifikation mit dem Ankunftsland Deutschland behindern kann und somit den sozialen Zusammenhalt in einer vielfältiger werdenden Gesellschaft schwächt.
- (4) Die Verweigerung der Studienförderung für Bildungsausländer:innen mit vorherigem Auslandsstudium widerspricht der Fachkräftestrategie der Bundesregierung, mit der diese mehr Eingewanderte für eine Berufsausbildung oder ein Studium in Deutschland gewinnen und geflüchtete Studieninteressierte durch gezielte Studienvorbereitung, fachliche und fachsprachliche Unterstützung während des Studiums sowie eine studienbegleitende Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt fördern will (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2022).
- (5) Die Subsumtion transnationaler Bildungsverläufe unter Vorschriften, die deren Besonderheiten nicht berücksichtigen, sowie unter die für die Verwaltungsfachkräfte kaum nachvollziehbare höchstrichterliche Rechtsprechung stellen zusammen mit den resultierenden Auseinandersetzungen mit Betroffenen und den daraus sich ergebenden Gerichtsverfahren vermeidbare Verwaltungskosten und –aufwände dar, die in einer Situation, in der öffentliche Verwaltungen generell an Grenzen ihrer Funktionsfähigkeit zu ge-

wird, will eine Benachteiligung aufgrund der Herkunft nur in Verbindung mit dem Adjektiv „ethnisch“ verhindern. Eine Benachteiligung aufgrund des Umstandes, nicht in Deutschland geboren und aufgewachsen zu sein, wird bisher nicht vom AGG erfasst. Auch die Vorschläge der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung zur Reform des AGG erfassen Migration nur als Merkmal der Person (Staatsangehörigkeit, Sprache), aber nicht als sozialen und institutionellen Prozess des Ankommens und der Eingliederung, den diese Person durchläuft (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2023).

Sozialer Fortschritt 74(2025) 1

raten drohen, nicht mehr vertretbar sind. Wenn die allfällige Forderung nach „Bürokratieabbau“ nicht einfach Deregulierung heißen soll, sondern auf die Beseitigung von Hemmnissen im Verwaltungsvollzug zielt, dann ist Rechtsvereinfachung das Mittel dazu.

Dass die Verwaltungsgerichte den Betroffenen in zahlreichen Fällen letztlich doch einen Anspruch auf Förderung zusprechen und dabei die besonderen Umstände transnationaler Bildungsverläufe durchaus berücksichtigen, kann die strukturelle Diskriminierung von zugewanderten Studierenden mit vorherigem Auslandsstudium nicht wirksam korrigieren. Neben der verbreiteten Unkenntnis hinsichtlich der Rechtslage, des Rechtsweges und der Kostenrisiken, die die meisten Betroffenen von einer Beschreitung des Widerspruchs- und Klagewegs abhalten dürfte, ist das vor allem den zeitlichen Abläufen geschuldet. Von der Erstantragstellung über Ablehnung des Antrags, Widerspruch, Widerspruchsbescheid und Klageerhebung vergehen bis zu einem Urteil ein bis zwei Jahre, in denen der Unterhalt der Studierenden nicht gesichert ist oder aufwändig Monat für Monat per gerichtlichem Eilantrag eingefordert werden muss. Die Studierenden geraten unter großen Druck, sich zu exmatrikulieren, um (wieder) Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II erhalten zu können. Ein späteres obsiegendes Urteil vermag den Abbruch eines Bildungsverlaufs nicht zu korrigieren, und wer bei Erhalt einer BAföG-Nachzahlung im SGB II-Leistungsbezug ist, wird damit konfrontiert, dass die Nachzahlung einer Leistung, die zur Hälfte aus Darlehen besteht, auf den laufenden Grundsicherungsbedarf angerechnet wird (§ 11 Abs. 3 SGB II). Der gescheiterte Versuch, mit BAföG zu studieren statt Bürgergeld zu beziehen, wird in solchen Fällen mit dem Entzug von Sozialleistungen bestraft.

Aus diesen Gründen ist eine Novellierung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes im Hinblick auf grenzüberschreitende Bildungsverläufe dringend erforderlich. Dabei sollte nicht der Versuch unternommen werden, eine logisch widerspruchsfreie „Ideallinie“ des bestehenden Richterrechts zu entwickeln und gesetzlich zu kodifizieren, weil dadurch das BAföG noch weiter verkompliziert würde. Wie viele andere Sozialgesetze befindet sich das BAföG bereits hart an der Grenze der verwaltungstechnisch umsetzbaren Komplexität.¹³ Indiz dafür sind nicht zuletzt die Widerstände, auf die offenbar der Versuch der Digitalisierung des BAföG trifft. Deshalb wird hier eine möglichst einfache Lösung vorgeschlagen.

¹³ Ein aktuelles Beispiel ist der Gesetzentwurf zur Kindergrundsicherung, der zu einer Interdependenz mit dem SGB II von verwaltungslähmendem Ausmaß geführt hätte (Knuth 2024; Nationaler Normenkontrollrat 2024).

5.2 Ein Vorschlag zur Novellierung

5.2.1 Formulierungsvorschlag

„§ 7 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes wird wie folgt geändert:

In Abs. 1 werden die Sätze 2 und 3 gestrichen.

Der folgende Abs. 4 wird angefügt:

Bei der Anwendung der Absätze 1 bis 3 bleiben im Ausland betriebene oder abgeschlossene Ausbildungen förderungsrechtlich außer Betracht, sofern der Auszubildende zu Beginn der jeweiligen Ausbildung nicht zum förderungsfähigen Personenkreis nach § 8 gehörte. Für diesen Personenkreis findet § 5a Satz 1 keine Anwendung. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben nach § 5 Absatz 2 Nummer 1 und 2 dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildungen und im Zusammenhang mit ihnen erworbene Abschlüsse.“

5.2.2 Begründung

Ziel der vorgeschlagenen Novellierung ist es, auf eine klare und einfache Weise die Förderungshindernisse zu beseitigen, denen sich Zugewanderte mit vorherigem Auslandsstudium gegenübersehen. Indem das Auslandsstudium von Bildungsausländer:innen generell für förderungsunbeachtlich erklärt wird, werden die Probleme nach ausländischem Abschluss und wegen zu spätem Fachrichtungswechsel im Zusammenhang mit dem Zuzug gemeinsam und einheitlich gelöst. Die Eigenschaft als „Bildungsausländer:in“ wird in umkehrender Anlehnung an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8.8.2019 (Az.: 5 C 6/18) dadurch definiert, dass die betreffende Person zum Zeitpunkt der Aufnahme ihres Auslandsstudiums keinen inländischen Aufenthaltsstatus besaß, der zur Förderung nach dem BAföG hätte berechtigen können.

Das Auslandsstudium von Bildungsinländer:innen bleibt wie bisher frei von Restriktionen aufgrund seiner eventuell fehlenden Gleichwertigkeit oder aufgrund eines dabei eventuell erworbenen Abschlusses; die Bestimmung wird lediglich aus dem Kontext des Abs. 1 in den neuen Kontext überführt. Durch die generelle Nichtberücksichtigung des Auslandsstudiums von Bildungsausländer:innen wird § 5a Satz 1 für sie gegenstandslos.

Mit dieser Gesetzesänderung wird die Förderverwaltung von zahlreichen Sachverhaltsprüfungen und fehlerträchtigen Entscheidungen entlastet.

5.2.3 Widerlegung möglicher Einwände

Das Gegenargument gegen eine derart einfache und klare Lösung lässt sich leicht antizipieren: Es könnte nach dieser Regelung vorkommen, dass Zugewanderte eine Förderung nach dem BAföG in Anspruch nehmen, obwohl sie über Qualifikationen verfügen, mit denen sie berufliche Möglichkeiten auf akademischem Niveau wahrnehmen könnten.

Dieses könnte unter drei Gesichtspunkten problematisiert werden:

1. Der Mangel an Fachkräften und das Ziel der raschen Integration von Migrant:innen in den Arbeitsmarkt verbieten Umwege auf dem Weg in den Arbeitsmarkt.
2. Es findet eine Förderung statt, die zur Verwirklichung der Zielsetzung des BAföG, der Chancengleichheit, nicht erforderlich wäre.
3. Es kommt zu einer Benachteiligung von Bildungsinländer:innen, die keine Förderung für ein zweites Studium erhalten oder durch Fachrichtungswechsel nach mehr als vier Semestern ihre Förderungsberechtigung verlieren.

Diesen Einwänden sind folgende Argumente entgegenzuhalten:

Zu 1.:

Dass Personen mit Chancen auf dem Arbeitsmarkt akademischer Berufe ein erneutes Studium einer Berufstätigkeit vorziehen, dürfte eher unwahrscheinlich sein. „Studienwiederholer“ sind ganz überwiegend älter als ihre Kommiliton:innen, haben folglich höhere Konsumbedürfnisse und tragen oft bereits Verantwortung für Kinder, so dass ein „Leben mit BAföG“ sicherlich nicht im Hinblick auf ein „unbeschwertes Studentendasein“ angestrebt wird. Wenn andere Familienmitglieder Grundsicherungsleistungen beziehen, kann das Management der Spannungsverhältnisse zwischen BAföG und Grundsicherung herausfordernd sein. Angesichts des Hinterherhinkens der BAföG-Sätze hinter der Entwicklung der Lebenshaltungskosten dürfte die Attraktivität des Studiums als Lebensphase ohnehin der Vergangenheit angehören. Folglich ist das Risiko, dass durch die Gewährung von BAföG die Integration in den Arbeitsmarkt in Einzelfällen verzögert wird, weitaus geringer sein als das Risiko, dass die Verweigerung von BAföG dazu führt, dass Bildungsaspirationen frustriert und geistige Potenziale verschwendet werden.

Zu 2.:

Berufsberatung oder gar Berufslenkung ist nicht Aufgabe der BAföG-Förderverwaltung. Sie entscheidet nicht darüber, ob ein Studium notwendig, beruflich zielführend oder für eine Person sinnvoll ist. Es gibt vielfältige andere Einrichtungen, deren Aufgabe es ist, über beruflichen Möglichkeiten zu informieren und sinnvolle berufliche Entscheidungen zu unterstützen. Da es keine Institution gibt, die bei nicht-reglementierten Berufen die materielle Gleichwertigkeit

eines ausländischen Abschlusses autoritativ bewerten könnte, sollte man der informierten Entscheidung der Betroffenen vertrauen.

Zu 3.:

Bei einem Vergleich der staatlichen Bildungsaufwendungen für Bildungsinnen- und -ausländer:innen stellt eine Betrachtung allein der Förderung nach dem BAföG einen zu engen Maßstab dar. Wie der VGH Baden-Württemberg schon 1991 feststellte, ist zu berücksichtigen, dass „der Ausländer anders als deutsche Auszubildende ... bisher Ausbildungskapazität in Deutschland nicht in Anspruch genommen hat“ (Urt. v. 15.4.1991, Az.: 7 S 3048/90). In der Gesamtbetrachtung führt es daher nicht zu einer Benachteiligung von Bildungsinländern:innen, wenn das Auslandsstudium von Zugewanderten förderungsrechtlich außer Betracht bleibt.

Literatur

- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2023): Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung – Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Vorgelegt von der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/2023_0718_AGG_Reform.pdf?__blob=publicationFile&v=12 [4.10.2024].
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Fachkräftestrategie der Bundesregierung. Herausforderungen und Chancen für die Fachkräftesicherung und den Arbeitsmarkt in Deutschland, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/fachkraeftestrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [4.10.2024].
- Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/2065474/441038/acdb01cb90b28205d452c83d2fde84a2/2007-08-30-nationaler-integrationsplan-data.pdf> [4.10.2024].
- Englmann, B./Müller, M. (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg.
- Fuchs, J./Söhnlein, D./Weber, B. (2021): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht, 25, <https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-25.pdf> [4.10.2024].
- Honneth, A. (2003): Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte, Frankfurt am Main.
- Kaas, L./Manger, C. (2010): Ethnic discrimination in Germany's labour market: A field experiment. IZA Discussion Paper 4741, <http://ftp.iza.org/dp4741.pdf> [4.10.2024].
- Knuth, M. (2012): Berufliche Anerkennung und Erwerbsintegration von Eingewanderten, in: Bolder, A./Dobischat, R./Kutscha, G./Reutter, G. (Hrsg.), Beruflichkeit zwischen institutionellem Wandel und biographischem Projekt, Wiesbaden, S. 127 – 151.
- Knuth, M. (2021): Studienförderung: Mittelbare Benachteiligung von Geflüchteten mit Auslandsstudium, Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung 5(2): S. 270 – 308.
- Sozialer Fortschritt 74(2025) 1

- Knuth, M.* (2023): Benachteiligung durch Gleichbehandlung. Wie kam es zum Ausschluss von Zugewanderten mit ausländischem Hochschulabschluss von der Studienförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz? DIFIS-Studie 12, <https://www.difis.org/api/boxfiledownload/444> [4.10.2024].
- Knuth, M.* (2024): Hilfe aus einer oder wie vielen Händen? Sozialer Fortschritt 73(4): S. 319 – 330.
- Koopmans, R./Veit, S./Yemane, R.* (2019): Taste or statistics? A correspondence study of ethnic, racial and religious labour market discrimination in Germany, *Ethnic and Racial Studies* 42(16): p. 233 – 252.
- Nationaler Normenkontrollrat (2024): Wege aus der Komplexitätsfalle. 26. März 2024. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2024-nkr-sozialeistungsgutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [4.10.2024].
- Nohl, A.-M./Schittenhelm, K./Schmidtke, O./Weiß, A.* (Hrsg.) (2010): Kulturelles Kapital in der Migration. Hochqualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Arbeitsmarkt, Wiesbaden.
- Schneider, J./Yemane, R./Weinmann, M.* (2014): Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Migration) – Forschungsbereich, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/03/SVR-FB_Diskriminierung-am-Ausbildungsmarkt.pdf [4.10.2024].
- Sommer, I.* (2015): Die Gewalt des kollektiven Besserwissens. Kämpfe um die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland, Bielefeld.
- Waldendorf, A.* (2021): Bridging the Gap. Making Sense of the Disaccord between Migrants' Education and Occupation, *Social Inclusion* 9(1): p. 130 – 139.