

Matthias Knuth / Ulrich Mill

Studienfinanzierung bei Nachqualifizierung von Migrant/innen mit ausländischen Abschlüssen

Konzeptionsstudie für das Zentrum für Hochschul- und
Qualitätsentwicklung der Universität Duisburg-Essen, Projektteam
ProSALAMANDER

Abschlussbericht

Duisburg, August 2014

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Bedarf und Nutzen von Studienfinanzierung bei nachholendem Studium von Migrant/innen mit ausländischen Abschlüssen | 4 |
| 2 | Förderung von Anpassungsqualifizierungen im „Hamburger Modell“ | 8 |
| 2.1 | Anpassungsqualifizierung – Nachqualifizierung | 8 |
| 2.2 | Zuständigkeit für Feststellung der Förderungswürdigkeit | 9 |
| 2.3 | Freiwilligkeit | 9 |
| 2.4 | Nachrangigkeit | 9 |
| 2.5 | Stellenwert der Stipendienförderung im Vergleich zu anderen Finanzierungen | 10 |
| 2.6 | Stipendium | 11 |
| 2.7 | Welche Grundlage im SGB II und III? | 11 |
| 2.8 | Erklärungszwang für Agentur für Arbeit bzw. Jobcenter team.arbeit.hamburg | 12 |
| 3 | Studienfinanzierung der akademischen Nachqualifizierung nach dem BAföG? | 14 |
| 3.1 | Einleitung | 14 |
| 3.2 | Akademische Nachqualifizierung als förderungswürdige Ausbildung im Sinne des BAföG? | 14 |
| 3.3 | Aufenthaltsstatus als Prüfkriterium | 16 |
| 3.4 | Alter als Ausschlussgrund | 16 |
| 3.5 | Elternunabhängiges BAföG | 16 |
| 3.6 | Ergebnis | 17 |
| 4 | Studienfinanzierung als berufliche Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung? | 18 |
| 4.1 | Einleitung | 18 |
| 4.2 | Akademische Nachqualifizierung als Leerstelle der Arbeitsförderung | 18 |
| 4.2.1 | Hochschulstudium im Arbeitsförderungsgesetz | 18 |
| 4.2.2 | Überführung des AFG in das SGB III | 19 |
| 4.3 | Weiterzahlung von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II während der Teilnahme an einer akademischen Nachqualifizierung | 21 |
| 4.4 | Ergebnis | 24 |
| 4.4.1 | SGB III | 24 |
| 4.4.2 | SGB II | 24 |
| 4.5 | Reformvorschläge und weitere Agenda | 24 |
| 5 | Förderung von Stipendien durch Privatinitiative oder Selbstorganisation? | 26 |
| 5.1 | Mäzenatische Stiftung | 26 |
| 5.2 | Stipendienfonds mit breiterer Beteiligung | 26 |
| 5.3 | Stipendienfonds als „umgekehrter Generationenvertrag“ der Studierenden | 27 |
| 5.4 | Stipendienförderung als soziale Geldanlage? | 28 |
| 5.4.1 | „Sparen für den guten Zweck“ | 29 |
| 5.4.2 | Stiftung mit bedingter Schenkung | 29 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.4.3 | Begebung von Anleihen durch den Stipendienfonds | 29 |
| 6 | Zusammenfassung und Ausblick..... | 30 |
| | Literaturverzeichnis..... | 32 |

1 Bedarf und Nutzen von Studienfinanzierung bei nachholendem Studium von Migrant/innen mit ausländischen Abschlüssen

Bei der im Jahre 2006 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebenen Untersuchung der Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund wurde festgestellt, dass die Qualifikationen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu denen ohne Migrationshintergrund stärker polarisiert sind: Es finden sich höhere Anteile sowohl von Personen ohne jede Ausbildung als auch von Personen mit Hochschulabschlüssen (IAQ et al. 2009; vgl. auch Brück-Klingberg et al. 2007). Dieser Befund spiegelt zum einen die Tatsache, dass „mittlere“ Systeme der tertiären Bildung wie das deutsche Duale System der Berufsbildung in den relevanten Herkunftsländern nicht existieren oder geringere Bedeutung haben. Zum anderen aber schützt ein ausländischer Hochschulabschluss weit weniger vor Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit als ein in Deutschland erworbenes, was auf die Problematiken sowohl der formellen Anerkennung (soweit erforderlich) als auch der Verwertbarkeit ausländischer Abschlüsse auf dem deutschen Arbeitsmarkt verweist.

Dass Zuwanderer und Zuwanderinnen in Deutschland ihre Qualifikationen und beruflichen Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt nutzen können, ist sowohl für deren Sozialintegration als auch für den Qualifikationsbedarf der Wirtschaft und nicht zuletzt für die öffentlichen Haushalte von großer Bedeutung. Doch sind viele Zugewanderte mit dem Problem konfrontiert, dass sie ihre Kompetenzen nicht im gleichen Maße wie Einheimische verwerten können; sei es, weil es Tätigkeitsbeschränkungen insbesondere in reglementierten Berufen gibt, sei es aufgrund von Vorbehalten seitens der Arbeitgeber, sei es aufgrund einer ungünstigen konjunkturellen Wirtschaftslage, oder aufgrund des fehlenden Signalwertes der ausländischen Qualifikationen für deutsche Arbeitgeber, die gelernt haben, sich an Abschlüssen des deutschen Ausbildungssystems zu orientieren. Grundsätzlich bestehen derartige Probleme für Migrant/innen wohl in den meisten Aufnahmeländern; sie sind jedoch in Ländern mit stark berufsfachlich strukturierten Arbeitsmärkten und an Zertifikaten und Titeln orientierten Statushierarchien gravierender als in Ländern mit schwächer strukturierten Arbeitsmärkten. Ein wichtiger Weg, um das vorhandene, aber nur unzureichend genutzte Qualifikationspotenzial der Zugewanderten besser auszuschöpfen, besteht in der Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationsabschlüsse.

Oftmals kann jedoch die Anerkennung eines Abschlusses in einem reglementierten Beruf oder die Gleichwertigkeitsfeststellung mit einem nicht reglementierten Beruf nicht erfolgen, weil das Profil des ausländischen Abschlusses nicht einem deutschen oder EU-europäischen Abschluss entspricht. Außerdem gibt es akademische Abschlüsse, für die lediglich im Rahmen einer „Zeugnisbewertung“ durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) eine Beschreibung und Erklärung des ausländischen Abschlusses eingeholt werden kann, was aber kein Zertifikat darstellt – so z.B. bei Sozialwissenschaftler/-innen.¹

Überdies ist bei den Anerkennungsverfahren immer zu bedenken, dass diese sich an den deutschen Referenzberufen orientieren. Wenn dieser Referenzberuf in Deutschland keine berufsqualifizierende akademische Ausbildung verlangt, sondern – wie bei

¹ Vgl. <http://www.erkennung-in-deutschland.de/tools/berater/de/berater/profile/501>

den Hörgeräteakustiker/-innen, den Krankenpfleger/-innen oder den Physiotherapeut/-innen – z.B. eine handwerkliche oder fachschulische Berufsausbildung, dann werden die Betroffenen im Anerkennungsverfahren, wie wir es formuliert haben, „ent-akademisiert“ (Brussig u.a. 2013: 12). Die Alternative, Anteile dieser akademischen Ausbildungen im Ausland auf akademische Studiengänge im Inland anzurechnen, ist bei den Anerkennungsverfahren – auch den Verfahren nach den Landesankennungsgesetzen² – nicht vorgesehen.

Eine auf dem im Ausland absolvierten Studium aufbauende Qualifizierung im Rahmen eines stark verkürzten, individuellen Studiengangs mit einem zertifizierten deutschen Abschluss wäre für viele dieser Migrant/-innen eine Lösung, die ihre Qualifikation sichtbar und an das deutsche System anschlussfähig macht. Faktisch wird hier das „Anerkennungsproblem“ von einer öffentlichen oder in öffentlichem Auftrag handelnden Stelle, die *Abschlüsse* im Hinblick auf den Arbeitsmarkt bewertet, in eine Bildungsinstitution verlagert, die bereits erbrachte *Studienleistungen* im Hinblick auf die von ihr angebotenen Studiengänge bewertet. Am Ende, nach Erbringung der als noch fehlend bewerteten Studienleistung, steht mehr als die Bescheinigung der Gleichwertigkeit eines Abschlusses, nämlich ein *gleichartiger* Abschluss, der keinerlei Erklärungsbedarf mehr auslöst.

Abschlüsse und Titel, die in den Anerkennungsverfahren oder unter ihrer Voraussetzung erworben werden, werfen nämlich nicht selten mehr Fragen auf, als einem Arbeitserfolg gut tun würde. So ist zwar die „Feststellung der Gleichwertigkeit (...) **zwingende Voraussetzung dafür ... , dass (Ingenieure; d. Verf.) die Berufsbezeichnung in Deutschland führen dürfen.**“³ – die Feststellung der Gleichwertigkeit durch die zuständige Stelle führt aber nur dazu, dass die Betroffenen den Titel Ingenieur tragen dürfen, aber – erläutert eine in NRW zuständige Stelle – die „*Genehmigung (...) berechtigt (nicht dazu), den deutschen akademischen Grad ‚Diplom-Ingenieurin‘ oder ‚Diplom-Ingenieur‘ zu führen.*“ (Bezirksregierung Düsseldorf)⁴. Die Betroffenen dürfen den Titel Ingenieur in Kombination mit ihrem ausländischen akademischen Abschluss führen, der nur „in der Originalform oder in der landesüblichen Abkürzung geführt werden (darf). Dabei muss zusätzlich zu der Abschlussbezeichnung in runden Klammern der Name der Hochschule angegeben werden, die den Titel verliehen hat. Eine wörtliche Übersetzung in eckigen Klammern ist möglich.“ (ZAA-Leitfaden 2013, § 3.3.1)

Die auf den Arbeitsmarkt bezogene *Signalfunktion* (Spence 1973) eines Zertifikats ist bei einer derartigen Präsentation eines ausländischen Titels sicherlich erheblich gestört. So sehen das jedenfalls manche ausländische Akademiker:

„Frau J, italienische Bauingenieurin, erfuhr 2012 über Internetrecherche von der Existenz der Beratungsstelle ZAA. Sie ließ sich dort beraten, aber verzichtete dann auf den Antrag auf Gleichwertigkeitsprüfung.

„(...) *meine Entscheidung, das war nicht durch die Anerkennung zu gehen, das war (...) weil ich war nicht zufrieden mit dem Titel, den ich am Ende kriege. Also nur Ing. Also wenn ich [den Titel] Diplom-Ing. [erhalten hätte], dann wä-*

² Die Bundesländer sind bekanntlich für die Hochschulen gesetzlich zuständig.

³ <http://www.anererkennung-in-deutschland.de/tools/berater/de/berater/profile/534>

⁴ http://www.brd.nrw.de/wirtschaft/handel_handwerk_gewerbe/Anerkennung_der_Berufsbezeichnung_Ingenieur_Ingenieurin_.html

re es für mich okay gewesen, aber wenn ich nur ein Ing. habe, dann finde ich es nicht richtig.' (ZAA Klientin 10, § 68)

In der Datenbank ANABIN der ZAB wird der Abschluss von Frau J so bewertet: *„(...) kann in akademischer Hinsicht einem ingenieurwissenschaftlichen Universitätsdiplom gleichgestellt werden.“* (Mill et.al., 2013: 44)

Wenn dagegen ein deutscher Abschluss erworben wird, kann parallel der deutsche Spracherwerb fortgesetzt und um die jeweilige Fachsprache erweitert werden, und es erfolgt durch die Teilnahme am deutschen Studienbetrieb zumindest eine Annäherung an die kultur- und professionspezifische Diskurskultur und den professionspezifischen Habitus.

Ein derartiges Angebot macht das von den Universitäten Duisburg-Essen und Regensburg durchgeführte Projekt **ProSalamander**.

„Migrantinnen und Migranten mit ausländischem Hochschulabschluss können sich in etwa 12 bis 18 Monaten in bestimmten Fächern weiterbilden, ihre Sprachkenntnisse verbessern und schließlich einen deutschen Hochschulabschluss (Bachelor oder Master) erwerben.“
(<http://www.prosalamander.de>)⁵

Neben der Deckung der Kosten, die für die Anbieter des Angebots über das Regel-Studienangebot hinaus entstehen, also z.B. die Kosten für Projektleitung und -koordination, für Beratung und Betreuung, die Durchführung der Antragsverfahren, ist ein weiteres grundlegendes Problem die Finanzierung des Unterhalts der Studierenden, nachdem die Finanzierung von Stipendien im Rahmen des von der Stiftung Mercator geförderten Modellversuchs ausgelaufen ist. Diesem Problem widmet sich die im Folgenden vorgestellte Konzeptionsstudie „Studienfinanzierung bei nachholendem Studium von Migrant/innen mit ausländischen Abschlüssen“.

Kern der Konzeptionsstudie ist die Beantwortung der Fragen:

1. *Welche hauptsächlichen Studienfinanzierungsmöglichkeiten gibt es in Deutschland, für welche Zielgruppen sind sie nutzbar, und wie ist der Zugang zu ihnen organisiert?*
2. *Inwieweit und wie müssen die bestehenden Finanzierungsmodelle verändert werden, damit sie für die Studierendengruppe der ausländischen Akademiker auch greifen oder besser greifen?*

Dazu werden wir drei Modelle öffentlicher Förderung vorstellen, die zum Teil miteinander verknüpft sind, und ein Bündel von Modellen privater Förderung, das auf gemeinwirtschaftlichen Strukturen beruht. Das „Hamburger Modell“ (Kapitel 2) knüpft an das Anerkennungsverfahren nach dem „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (BQFG) bzw. dem entsprechenden Hamburgischen Landesgesetz an und springt ein, wenn weder eine Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) noch nach den Sozialgesetzbüchern Zweites oder Drittes Buch (SGB II oder SGB III) möglich ist. Damit verdeutlicht das Hamburger Modell exemplarisch die Problematiken der genannten Gesetze, die dann in den folgenden Kapiteln (3 - BAföG; 4 - SGB II/SGB III) im Einzelnen im Hinblick auf die Förderungsmöglichkeiten für die Zielgruppe untersucht werden. Kapitel 5 diskutiert Möglichkeiten der Förderung durch Privatinitiative und

⁵ Abruf 14.04.2014

Selbstorganisation der Studierenden; Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden**. fasst die Ergebnisse zusammen und benennt Perspektiven für die weitere Arbeit.

2 Förderung von Anpassungsqualifizierungen im „Hamburger Modell“

ProSalamander ist ein Projekt der Nachqualifizierung von Akademiker/-innen mit ausländischem Abschluss. Die deutsche Politik hat in den letzten Jahren einen anderen Weg, den Weg der Anerkennung ausländischer Abschlüsse beschritten. Dieser Weg ist durch das BQFG des Bundes und die Anerkennungsgesetze der Länder gesetzlich abgesichert, auf Migrant/-innen aus Nicht-EU-Staaten und mit nicht reglementierten Berufen ausgeweitet und in Grenzen vereinheitlicht worden. Im Rahmen dieser Anerkennungsprozesse spielen die Anpassungsqualifizierungen eine wichtige Rolle. Die für die Anerkennung zuständigen Stellen müssen die Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses im Vergleich mit dem deutschen Referenzberuf prüfen; stellen sie „wesentliche Unterschiede“ fest, dann können die Akademiker/-innen mit ausländischem Abschluss die Gleichwertigkeit dadurch erreichen, dass sie eine Anpassungsqualifizierung absolvieren (bei reglementierten Berufen: Kenntnisprüfung, Eignungsprüfung, oder Anpassungslehrgang – vgl. Brussig et al. 2013: 3).

Die Freie und Hansestadt Hamburg, die als erstes Bundesland ein Landesanererkennungsgesetz verabschiedet (2012) und bereits im Vorfeld der Verabschiedung des BQFG die Hamburger Wege zur Anerkennung neu organisiert hat, hat auch bereits im November 2010 ein befristetes Stipendienprogramm aufgelegt, das inzwischen – aufgrund guter Erfahrungen – bis Ende 2016 verlängert worden ist. Dieses Stipendienprogramm richtet sich auf die Finanzierung der Kosten des gesamten Anerkennungsverfahrens für die Antragsteller/-innen und auf die Finanzierung der Kosten der diversen Anpassungsqualifizierungen, einschließlich der Sicherung des Lebensunterhalts der Antragsteller/-innen. Die im Folgenden zu erörternde Frage ist, ob das Hamburger Stipendienprogramm ein Vorbild insbesondere für die Sicherung des Lebensunterhalts der ausländischen Akademiker/-innen sein könnte, die eine Nachqualifizierung des Typs ProSalamander durchlaufen. Die Hamburger Anerkennungsverfahren richten sich zwar an alle nach Bundes- und Landesgesetz anererkennungsfähigen Berufe, faktisch gehört jedoch die überwiegende Mehrheit der Personen, die in Hamburg eine Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses aktiv anstreben, zu den Akademiker/-innen – so haben bspw. über 70 Prozent derjenigen, die sich in der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung in Hamburg haben beraten lassen, mindestens einen akademischen Abschluss (Brussig et al. 2013: 7). Insofern ist das Hamburger Stipendienprogramm auch und gerade relevant für ausländische Akademiker/-innen. Im Jahr 2013 waren von den 214 Antragsteller/-innen des Stipendienprogramms etwa 61 Prozent Akademiker/-innen (Drucksache 20/10490: 5f. – eigene Berechnung).

2.1 Anpassungsqualifizierung – Nachqualifizierung

Das Hamburger Stipendienprogramm bezieht sich auf die Kosten, die im Zuge von Anerkennungsverfahren nach Hamburger Landesgesetz entstanden sind. Ein Teil dieser Kosten entstehen durch Anpassungsqualifizierungen. Anpassungsqualifizierung im Unterschied zur Nachqualifizierung ist eine Qualifizierungsmaßnahme, die aufgrund eines Bescheids einer zuständigen Stelle für die vollständige Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses als notwendig ausgewiesen worden ist. Die jeweilige Zuständigkeit einer Stelle ist durch Gesetz (Landes- und Bundesgesetz) bestimmt. Der Bescheid, den die zuständige Stelle erlässt, ist ein Verwaltungsakt, gegen den von

den Antragsteller/-innen auch Rechtsmittel eingelegt werden können. Dies ist bei der Nachqualifizierung durch ProSalamander nicht der Fall. Es gibt keine erkennbare besondere Zuständigkeit zur Nachqualifizierung der Universitäten Duisburg-Essen und Regensburg. Es handelt sich um eine zusätzliche freiwillige Leistung der Universitäten, deren Erbringung von Interessent/innen auch nicht eingeklagt werden könnte.

Der Bescheid der zuständigen Stelle stellt in Hamburg aber nur eine notwendige Voraussetzung für die Förderung der Anpassungsqualifizierungskosten dar. Die Beantragung der Finanzierung dieser Kosten ist ein eigenes Verfahren, das in einer Richtlinie der Hamburger Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration geregelt wird.

2.2 Zuständigkeit für Feststellung der Förderungswürdigkeit

Das Verfahren der Förderung im Rahmen des Stipendienprogramms wird über die Zentrale Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) abgewickelt; die letzte Entscheidung (Bewilligungsbescheid) obliegt aber der Hamburgischen Investitions- und Förderbank, die in diesem Fall im Auftrag der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie Integration handelt. Die ZAA berät die Antragsteller/-innen und führt eine Vorprüfung der Anträge durch. Dazu gehört auch die Überprüfung, ob die obligatorische Erklärung der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters vorliegt (s.u.). Die ZAA muss auch eine inhaltliche Stellungnahme abgeben,

„ob die Ausgleichsmaßnahme oder eine vergleichbare Maßnahme bei unreglementierten Berufen die Chancen zur Aufnahme einer der Berufsqualifikation entsprechenden Beschäftigung sowie der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts langfristig verbessern wird.“ (Förderrichtlinie § 7 Abs. 1)

2.3 Freiwilligkeit

Die Durchführung von Anerkennungsverfahren nach Landesrecht auf Antrag ist keine freiwillige Leistung der zuständigen Stellen. Das die Anerkennungsverfahren flankierende Stipendienprogramm hingegen ist eine freiwillige Leistung der Freien und Hansestadt Hamburg:

„Ein Anspruch der Antragstellerin oder des Antragsstellers auf Gewährung von Fördermitteln besteht nicht.“ (aus § 1 der Förderrichtlinie)

Allenfalls könnten nicht berücksichtigte Antragsteller/-innen das „pflichtgemäße Er-messen“ der Bewilligungsstelle (§ 1 der Förderrichtlinie) rechtlich überprüfen lassen.

2.4 Nachrangigkeit

Das Ziel des Hamburger Stipendienprogramms ist nicht, die Hauptlast der Finanzierung der Gesamtkosten des Anerkennungsverfahrens für die Antragsteller/-innen zu übernehmen. Vielmehr ist in der Förderrichtlinie das Prinzip der Nachrangigkeit der Förderung durch das Stipendienprogramm verankert:

Die Förderung „wird nachrangig gewährt, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller die Anerkennung nicht aus eigenen Mitteln finanzieren kann *und Mittel der Arbeitsförderung (...) nicht gewährt werden.*“ (§ 1 der Förderrichtlinie – Hervorhebung durch die Autoren)

2.5 Stellenwert der Stipendienförderung im Vergleich zu anderen Finanzierungen

Von Nachrangigkeit kann man auch insofern sprechen, als weder die verschiedenen Fördermittel im Rahmen des Hamburger Stipendienprogramms die einzige Finanzierungsquelle für diejenigen sind, die sich einem Anerkennungsverfahren - das immer Kosten verursacht - unterziehen, noch dass durch das Stipendienprogramm hauptsächlich Stipendien, also Hilfen zum Lebensunterhalt, vergeben werden. Dies zeigen empirische Erhebungen aus zwei unterschiedlichen Quellen.

Da ist zunächst einmal unsere eigene Erhebung zu nennen. Im Jahr 2013 führte das Institut für Arbeitsforschung und Transfer eine „Studie zum Verbleib der Beratungskundinnen und -kunden der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) des Diakonischen Werkes Hamburg“ im Auftrag des Diakonischen Werkes Hamburg durch (Mill u.a. 2013). Bei unserer Online-Befragung von Klientinnen und Klienten der ZAA haben wir danach gefragt: „Wenn Sie nun die insgesamt für die Anerkennung Ihres Abschlusses / Ihrer Abschlüsse entstandenen Kosten betrachten: Wer hat die Kosten finanziert bzw. wer hat alles dazu beigetragen, die Kosten zu finanzieren (Mehrfachnennungen möglich)?“

Tabelle 1: Finanzierung der Kosten von Anerkennungsverfahren in Hamburg

| | Anzahl der Befragten |
|---|----------------------|
| Ich habe die Kosten (teilweise) selbst finanziert. | 168 |
| Meine Familie hat die Kosten (teilweise) selbst finanziert. | 85 |
| Freunde / Bekannte haben die Kosten (teilweise) finanziert. | 9 |
| Die Agentur für Arbeit oder das Jobcenter hat die Kosten (teilweise) finanziert. | 46 |
| Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat die Kosten (teilweise) finanziert. (Integrationskurse) | 7 |
| Die Stadt Hamburg (ZAA und Wohnungsbaukreditanstalt ⁶) hat die Kosten (teilweise) finanziert. | 74 |

Quelle: Mill et al., 2013:54

Die letzte Antwortmöglichkeit betrifft das sogenannte Stipendienprogramm. Die Finanzierungsquellen haben nach diesen Angaben die Reihenfolge:

- Eigenfinanzierung
- Familienfinanzierung
- Stipendienprogramm
- Agentur für Arbeit / Jobcenter
- Freunde / Bekannte
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (bezogen auf Integrationskurse).

⁶ Die Wohnungsbaukreditanstalt firmiert jetzt unter dem Titel Hamburgische Investitions- und Förderbank (IFB Hamburg)

Das Stipendienprogramm ist also nur eine Finanzierungsquelle unter mehreren. Außerdem hat sich herausgestellt, dass der Schwerpunkt der Finanzierung durch dieses Programm gar nicht die sog. Zuschüsse zum Lebensunterhalt beinhaltet. Dies wird anhand der Daten zum Stipendienprogramm für das Jahr 2013 deutlich, die der Hamburger Senat als Antwort auf eine kleine Anfrage veröffentlichte (Drucksache 20/10490). Danach wurden 2013 die Anträge von 200 Personen bewilligt (214 Personen hatten beantragt). Auf diese 200 Personen verteilten sich 506 bewilligte Fördermaßnahmen. Von diesen 506 waren nur 29 Zuschüsse zum Lebensunterhalt, also Stipendien. Sprachkurse (120), Gebühren und Auslagen für Anerkennungsverfahren (119), Fahrtkosten (79), Übersetzungskosten (57), Kosten für Lehrmittel (41) und Anpassungslehrgänge (39) wurden häufiger bewilligt.

Wertmäßig betrachtet ist aber die Vergabe von Stipendien trotzdem ein großer Bestandteil des Stipendienprogramms. Dafür wurden

- im Jahr 2011 297.537,51 Euro ausgegeben, davon 63.333,00 Euro für Stipendien
- im Jahr 2012 414.038,16 Euro ausgegeben, davon 109.938,82 Euro für Stipendien
- im Jahr 2013 555.978,81 Euro ausgegeben, davon 175.155,70 Euro für Stipendien (Drucksache 20/10490: 6)

Der Anteil der Stipendien stieg also wertmäßig von 21,3 Prozent (2011) über 26,6 Prozent (2012) auf 31,5 Prozent (2013).

Da von den 214 Personen, die Förderung beantragten, 77 arbeitssuchend nach SGB II oder SGB gemeldet waren, ist zu vermuten, dass bei mindestens 48 Personen während des Anerkennungsverfahrens der Lebensunterhalt weiterhin durch die Agentur für Arbeit oder das Jobcenter bestritten wurde.

2.6 Stipendium

Für die Berechnung von Stipendien gelten die Einkommens- und Vermögensgrenzen des elternunabhängigen BAföG. Bei der Bewilligung von Einmalzuschüssen für Anerkennungsverfahren und Ausgleichsmaßnahmen sind die Einkommens- und Vermögensgrenzen erheblich großzügiger. Für Einmalzuschüsse sind die Einkommensgrenzen auf 26.000 Euro pro Jahr bei Einzelpersonen bzw. 40.000 Euro pro Jahr für Ehepaare festgelegt und die Vermögensgrenzen auf 12.000 Euro bzw. 15.000 Euro für Ehepaare (Förderrichtlinie § 5 Abs.3 b)). Dagegen kann man bei der Gewährung von Stipendien von einer Einkommensgrenze von ungefähr 4.880 brutto pro Jahr (aus unselbständiger Erwerbstätigkeit) ausgehen (<http://www.bafoeg-rechner.de/FAQ/ein-kommen.php>). Darüber hinaus erzielte Einkommen werden angerechnet. Die Einkommensgrenze stellt damit auf Einkommen ab, wie sie durch Minijobs erzielt werden. Schon bei einem Jahreseinkommen von brutto 6.000 Euro würde sich der „BAföG-Bedarf“ von 670,00 Euro auf einen Anspruch von 597,00 Euro reduzieren (<http://www.bafoeg-rechner.de/Rechner/index.php>). Das Stipendium wird zu 50% als nicht rückzahlbarer Zuschuss und zu 50% in Form eines zinslosen Darlehens gewährt (Förderrichtlinie § 5 Abs.1 a)).

2.7 Welche Grundlage im SGB II und III?

Die Förderrichtlinien des Stipendienprogramms enthalten immer wiederkehrende konkrete Verweise auf die vorrangige Förderung nach SGB II oder SGB III und zwar auf

die „Förderung (...) im Rahmen der §§ 44, 45, 81 SGB III bzw. § 16 SGB II in Verbindung mit SGB III“ (Förderrichtlinie § 4 Abs. 3). Es handelt sich bei den §§ des SGB III um die Förderung aus dem Vermittlungsbudget (§ 44), um Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45) und um die Grundsatzbestimmungen zur beruflichen Weiterbildung (§ 81). Im § 16 des SGB II (Leistungen zur Eingliederung) werden positive und negative Abweichungen von den Regelungen der angegebenen §§ des SGB III für Arbeitssuchende in der Grundsicherung formuliert.

Nach Gwosdz, dem Leiter der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA), werden die Möglichkeiten, die die erwähnten §§ des SGB III bieten⁷, in Hamburg folgendermaßen genutzt (Gwosdz 2014b):

- § 44 SGB III (Vermittlungsbudget): wird für die Finanzierung von Verwaltungsgebühren und die Übersetzung und Beglaubigung von Zeugnissen genutzt.
- § 45 SGB III (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung): wird für Kurse genutzt, die maximal acht Wochen dauern.
- §§ 81ff. SGB III (Berufliche Weiterbildung): wird für Anpassungsqualifizierungen genutzt.

Diese Möglichkeiten gibt es sogar, wenn auch in sehr engen Grenzen, für akademische Abschlüsse, allerdings nur bei reglementierten akademischen Abschlüssen (bzw. für ÄrztInnen). Nach Auskunft der ZAA erfordert die Förderung der Anpassungskosten nach den §§ 45, 81 SGB III

„eine Träger- und Maßnahmezertifizierung nach AZAV (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung). Wenn die Maßnahme zertifiziert ist, besteht die Möglichkeit der Kostenübernahme der Anpassungsmaßnahmen durch Jobcenter / Arbeitsagentur. Die Kosten zum Lebensunterhalt werden auch im dem Fall der Bewilligung weiterhin bezahlt. (...) Es handelt sich jedoch bei der Bewilligung um eine Ermessensentscheidung des Arbeitsvermittlers. Für die Berufe, für die keine zertifizierte Maßnahmen gibt, besteht zurzeit keine Möglichkeit der Kostenübernahme der Anpassungsmaßnahmen nach §§ 45, 81 SGB III.“ (ZAA 2014)⁸

Es ist offensichtlich, dass aus dem Blickwinkel der Nachqualifizierung, wie sie ProSalamander anbietet, die Berufung auf den § 81 des SGB III am interessantesten ist, obwohl für die Bewerber/-innen des ProSalamander-Programms auch die Finanzierung der Übersetzung und Beglaubigung von Zeugnissen aus dem Vermittlungsbudget hilfreich wäre. Allerdings wird durch den Zertifizierungszwang nach AZAV die Tür zur Finanzierung der Nachqualifizierung als berufliche Weiterbildung wieder geschlossen (s.u. Kapitel 4).

2.8 Erklärungszwang für Agentur für Arbeit bzw. Jobcenter team.arbeit.hamburg

Nicht nur verweist die Förderrichtlinie für das Hamburger Stipendienprogramm wiederholt auf die Vorrangigkeit der Finanzierung aus Mitteln der Arbeitsförderung, sondern in das Verfahren der Beantragung von Einmalzuschüssen und Stipendien ist auch ein Erklärungszwang für die Agentur für Arbeit oder das Jobcenter

⁷ Eine systematische Erörterung dieser Möglichkeiten erfolgt in Kapitel 4.

⁸ Schriftliche Auskunft von V. Shupila am 13.08.2014

team.arbeit.hamburg eingebaut. Für den Fall der Anpassungsqualifizierungen heißt es wörtlich:

Vorzulegen sei eine „schriftliche Erklärung durch die Agentur für Arbeit oder Jobcenter team.arbeit.hamburg, dass eine Förderung nicht im Rahmen einer Maßnahme zur beruflichen Aktivierung und Vermittlung gemäß § 45 SGB III oder im Rahmen einer Maßnahme zur Förderung der beruflichen Weiterbildung gemäß § 81 SGB erfolgen kann.“ (Förderrichtlinie § 7 Abs.1)

Damit auferlegt der Hamburger Senat diesen beiden Institutionen der Arbeitsförderung faktisch eine Prüfung nach den §§ 44, 45 und 81 SGB III im Antragsverfahren des Stipendienprogramms, ohne dass der Senat dazu eine ersichtliche rechtliche Kompetenz hätte. Da aber die Antragsteller/-innen, die Fördermittel des Stipendienprogramms nutzen wollen, als Leistungsberechtigte oder Grundgesicherte oder mit dem zukünftigen Anspruch auf beide Leistungsarten, einen Anspruch auf Prüfung nach den §§ 44, 45, 81 SGB III besitzen, lässt sich dieses Verfahren durchführen und wird auch durchgeführt.

Hinzu kommt noch eine andere Entwicklung. Die Zentrale Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) hat neben ihrer Beratungstätigkeit und ihrer Rolle im Hamburger Stipendienprogramm eine Vielzahl von Veranstaltungen durchgeführt. Zu diesen zählten Schulungen „zum Umgang mit dem Thema Anerkennung ausländischer Abschlüsse speziell für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Jobcenter team.arbeit.hamburg sowie der Agentur für Arbeit“ (Gwosdz 2014a: 32). Bis Ende 2013 wurden von der ZAA elf dieser Schulungen mit insgesamt 208 TeilnehmerInnen durchgeführt (Gwosdz 2014a: 32). In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass in der Bilanzveranstaltung des ZAA 2013 eine Vertreterin des Jobcenter team.arbeit.hamburg eine aktive Rolle einnahm.

Hier zeigt sich, dass das Hamburger Stipendienprogramm ein Baustein im Rahmen eines Anerkennungsnetzwerkes ist, zu dem die Beratungen durch die ZAA und die zuständigen Stellen, die Bescheide der zuständigen Stellen und Angebote zu Anpassungsqualifizierungen gehören. Die zunehmend bessere Vernetzung auch mit den Institutionen der Arbeitsförderung ist ein Teil dieser Hamburger Wege zur Anerkennung.

3 Studienfinanzierung der akademischen Nachqualifizierung nach dem BAföG?

3.1 Einleitung

Sowohl das Hamburger Stipendienprogramm als auch Regularien der Arbeitsförderung enthalten Verweise auf die Bundesausbildungsförderung nach dem BAföG. Beim Hamburger Programm wird die Höhe der Stipendien nach den Regeln für das elternunabhängige BAföG berechnet, in den Regularien der Arbeitsförderung wird - wie ausgeführt - auf die Nachrangigkeit von Leistungen im Rahmen der §§ 44, 45, 81 SGB III verwiesen, wenn die Qualifizierung dem Grunde nach durch BAföG förderungsfähig wäre. Es stellt sich also die Frage, ob die Teilnehmer/-innen einer akademischen Nachqualifizierung unter bestimmten Umständen ein Anrecht auf den Bezug von Leistungen nach dem BAföG haben und wenn ja, welche Leistungen sie zu erwarten hätten.

3.2 Akademische Nachqualifizierung als förderungswürdige Ausbildung im Sinne des BAföG?

Die erste Hürde, die es zu überspringen gälte, ist die Definition der förderungswürdigen Ausbildung im BAföG. Eine akademische Nachqualifizierung erfüllt nicht die Kriterien eines *Aufbaustudiums*, die dann erfüllt wären,

„wenn sie (die Qualifizierung) eine Hochschulausbildung oder eine dieser nach Landesrecht gleichgestellte Ausbildung insoweit ergänzt, als dies für die Aufnahme des angestrebten Berufs rechtlich erforderlich ist“ (§ 7 Abs.2 Satz 2 BAföG)

Und es handelt sich auch nicht um eine *weiterführende Ausbildung* im Sinne des § 7 Abs.2 Satz 3 BAföG; mindestens deshalb nicht, weil sie nicht im unmittelbaren Anschluss an die vorhergehende Ausbildung, also den ausländischen akademischen Abschluss, der ProSalamander-Teilnehmer/-innen erfolgt.

Das BAföG verfolgt nicht das Ziel Personen, die die Finanzierung des Lebensunterhalts während einer Qualifizierung nicht aus eigenen Kräften leisten können, einen langjährigen und umfassenden Bildungsweg zu ermöglichen. Im Kern ist die Förderung auf eine berufliche Qualifizierung oder ein berufsqualifizierendes Studium begrenzt. Eine Weiterqualifizierung wird nur in engen Grenzen gefördert - in der Regel nicht, wenn eine berufliche Qualifizierung oder ein berufsqualifizierender akademischer Abschluss bereits erreicht worden ist.

Da alle Teilnehmer/-innen des ProSalamander-Programms ein Studium abgeschlossen haben, scheint es so zu sein, dass sie von vornherein aus der Förderung nach dem BAföG ausgeschlossen sind. Sie haben im Ausland einen berufsqualifizierenden Abschluss erworben und nach § 7 Abs.1 Satz 2 BAföG „ist ein Ausbildungsabschluss auch dann (berufsqualifizierend), wenn er im Ausland erworben wurde und dort zur Berufsausübung befähigt“. Allerdings, während diese Formulierung darauf hindeutet, dass es unerheblich wäre, ob dieser (akademische) Ausbildungsabschluss in Deutschland als berufsqualifizierender anerkannt wird, so stellen die Verwaltungsvorschriften zu § 7 Abs.1 Satz 2 BAföG fest:

„Absatz 1 Satz 2 ist nicht anwendbar auf Personen, deren ausländischer berufsqualifizierender Abschluss im Inland nicht anerkannt oder vom Amt für Ausbildungsförderung (ggf. unter Einschaltung der ZAB) nicht für materiell gleichwertig erklärt werden kann und für die ein Verweis auf eine Berufsausübung im Ausland unzumutbar ist.“

Also haben wir eine *erste Fallkonstellation*, bei der eine Ausbildungsförderung möglich erscheint: der Fall der Nicht-Anerkennung oder der fehlenden Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses. Für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse gibt es durch die Anerkennungsgesetze des Bundes (seit 2012) und der Länder inzwischen eine belastbare gesetzliche Grundlage und damit auch einzuhaltende rechtliche Verfahren. Für eine Ausbildungsförderung der akademischen Nachqualifizierung auf dem Niveau eines grundständigen Studiums, also nach Lage der Dinge eines Bachelorstudiums, wäre also in dieser Fallkonstellation entweder ein ablehnender Bescheid oder eine nur teilweise Anerkennung des ausländischen Abschlusses durch eine zuständige Stelle erforderlich oder – für die nicht geringe Anzahl von nicht anerkennungsfähigen Studiengängen – die Erklärung der fehlenden materiellen Gleichwertigkeit, die das BAföG-Amt ggfs. mit Hilfe der Zeugnisbewertung durch die ZAB (Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen bei der Kultusministerkonferenz) vornimmt.⁹

Vor diesen Feststellungen hat man aber bereits ein erstes Prüfkriterium an der Hand: Bei den meisten ausländischen Abschlüssen, die im EU-Ausland (bzw. in der Schweiz und im EWR-Raum) abgelegt worden sind, auch in den reglementierten Berufen, ist Anerkennung bzw. Gleichwertigkeit aufgrund der europäischen Richtlinien und deutschen Anerkennungsgesetzgebung zu unterstellen. Pro-Salamander-Teilnehmer/-innen mit solchen EU-Abschlüssen kämen für eine Förderung nicht in Frage.

Es sei denn, sie gehörten zur *zweiten Fallkonstellation*. Diese Fallkonstellation entsteht dadurch, dass die Anwendung des Förderungsausschlusses nach § 7 Abs.1 Satz 1 BAföG für Ausbildungen, die nach einem berufsqualifizierenden Abschluss einsetzen, bedeutet hätte, dass die Zerteilung der Hochschulstudiengänge durch die Umsetzung des Bologna-Prozesses zur Folge hätte, dass die Studienförderung nach BAföG mit dem Abschluss des Bachelor-Studiums beendet worden wäre. Dies ist aber nicht der Fall, denn dem Abs.1 des § 7 BAföG folgt ein Abs.1a, der die Möglichkeit zur Ausbildungsförderung bei Master- und Magisterstudiengängen eröffnet. Aus der ProSalamander-Perspektive ist die folgende Variante interessant: Ausbildungsförderung für einen Master- oder Magisterstudiengang oder für einen postgradualen Diplomstudiengang wird dann geleistet, wenn

„...der Auszubildende bislang ausschließlich einen Bachelor- oder Bakkalaureus-Studiengang abgeschlossen oder im Sinne der Nummer 1 eine Anerkennung des bisherigen Studiums als einem solchen Abschluss entsprechend erreicht hat.“ (§ 7 Abs.1a, Satz 1, Nr.2 BAföG)

Das heißt: Ausbildungsförderung für Teilnehmer/-innen des ProSalamander-Programms kommt dann in Frage, wenn sie nur *ein* Bachelorstudium – oder ein als Bachelorstudium in Deutschland anerkanntes Studium – abgeschlossen haben und im

⁹ Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 BAföG meinen mit Erklärung der materiellen Gleichwertigkeit nicht eine Gleichwertigkeitsprüfung im Sinne des BQFG. Es geht offenbar um eine gesetzlich nicht vorgesehene Prüfung der materiellen Gleichwertigkeit eines ausländischen Abschlusses mit einem inländischen akademischen Abschluss auf der Grundlage einer Zeugnisbewertung der ZAB oder des Gutdünkens des Ausbildungsförderungsamtes.

Rahmen von ProSalamander ein *Masterstudium* aufnehmen. Wenn man allerdings die ProSalamander-Teilnehmer/-innen nach den zwei Kriterien: (1) Teilnahme an einem Masterstudium und (2) nur einen berufsqualifizierenden Abschluss unterhalb des Masterniveaus, durchprüft, dann werden wohl nicht viele Anspruchsberechtigte nach BAföG übrig bleiben.

3.3 Aufenthaltsstatus als Prüfkriterium

Eine weitere Hürde für etwaige Förderung nach dem BAföG ist der Aufenthaltsstatus. Nach § 8 BAföG müssen Antragsteller/-innen entweder Deutsche sein oder einen Aufenthaltsstatus haben, der einen längeren Aufenthalt rechtlich absichert. Das ist im Einzelnen sehr differenziert geregelt, erfasst jedoch ein breites Spektrum von Betroffenen, auch wenn ihr Aufenthalt für einen längeren Zeitraum nur gestattet oder geduldet ist (vgl. § 8 Abs.2 Satz 2 BAföG). Es gibt hier nicht ein oder zwei oder drei Prüfkriterien, sondern eher zwanzig, aber zusammenfassend kann man sagen (s. <http://www.bafoeg-rechner.de/FAQ/bafoeg-fuer-auslaenderinnen.php>), dass wer entweder ein (1) Aufenthaltsprivileg nach der EU-Freizügigkeit hat oder (2) ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht oder (3) eine Aufenthaltserlaubnis mit Bleibeperspektive oder (4) sich mindestens vier Jahre ununterbrochen rechtmäßig, gestattet oder geduldet in Deutschland aufgehalten hat oder (5) fünf Jahre in Deutschland rechtmäßig gelebt und erwerbstätig gewesen ist, ein Anrecht darauf hat, einen BAföG-Antrag zu stellen.

3.4 Alter als Ausschlussgrund

Die dritte Hürde für ProSalamander-Teilnehmer/-innen ist die bereits erwähnte Altersgrenze nach § 10 Abs. 3 BAföG. Für die Ausbildungsförderung eines grundständigen Studiums (wie eines mit Bachelorabschluss) dürfen Antragsteller/-innen das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Bei einem Masterstudium wäre die Vollendung des 35. Lebensjahres das Ausschlusskriterium.

3.5 Elternunabhängiges BAföG

Für die ProSalamander-Teilnehmer/-innen dürfte, wenn es überhaupt einen BAföG-Anspruch gibt, elternunabhängiges BAföG in Frage kommen. Geprüft werden muss dies nur bei Antragsteller/-innen, die das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Die Voraussetzung liegen bei mindestens fünfjähriger Erwerbstätigkeit vor Antragstellung bzw. dreijähriger Ausbildungszeit und dreijähriger Erwerbstätigkeit vor oder wenn der *„Aufenthaltort (der Eltern; UM) nicht bekannt ist oder sie rechtlich oder tatsächlich gehindert sind, im Inland Unterhalt zu leisten.“* (§ 11 Abs.2a BAföG) Allerdings ist der Ehepartner/Lebenspartner oder die Ehepartnerin/Lebenspartnerin zum Unterhalt verpflichtet, und dieser Pflichtbeitrag wird angerechnet.

Unter diesen Bedingungen wird beim elternunabhängigen BAföG nicht nur der Lebensunterhaltbedarf der Antragsteller/-innen berücksichtigt, sondern auch ggfs. der Kinder. Bei einem Ehepaar oder einer Lebenspartnerschaft mit der Voraussetzung, dass der Partner oder die Partnerin arbeitslos im ALG II Bezug ist und zwei Kindern unter 10 Jahren, gibt der BAföG-Rechner 868,00 Euro BAföG-Bedarf an, davon 198.00 Kinderzuschlag.

3.6 Ergebnis

Unter der Voraussetzung, dass keine aufenthaltsrechtlichen Hindernisse bestehen und die Altersgrenze als Ausschlussgrund nicht vorliegt, könnte im Rahmen der ersten Fallkonstruktion - abgeschlossenes ausländisches Studium, das in Deutschland nicht anerkannt oder - vom BAföG-Amt! - nicht als gleichwertig anerkannt wird - und im Rahmen der zweiten Fallkonstruktion - ein Bachelorabschluss im Ausland und ProSalamander-Teilnahme im Rahmen eines Masterstudiums - die Möglichkeit einer Ausbildungsförderung nach BAföG gegeben sein.

4 Studienfinanzierung als berufliche Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung?

4.1 Einleitung

Nach dem ersten Bericht zum 2012 in Kraft getretenen Anerkennungsgesetz sind 68% der Beratungsinteressierten zum Zeitpunkt der Erstberatung erwerbslos bzw. arbeitssuchend, und von diesen bezogen wiederum 46% Leistungen nach dem SGB II, insgesamt also 31% der Beratungsinteressierten (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2014, S. 66). Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass sich ein relevanter Teil der Zielgruppe für eine akademische Nachqualifizierung in Arbeitslosigkeit und damit verbundenem Leistungsbezug befindet.¹⁰

Folglich stellt sich die Frage, ob für diesen Personenkreis der fortgesetzte Leistungsbezug nach SGB III bzw. SGB II während der Nachqualifizierung an einer Hochschule die Existenzgrundlage sichern kann. Da für Personen, die das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nur 12 Monate beträgt und von diesen etliche verbraucht sein werden, bis eine akademische Nachqualifizierung überhaupt beginnen kann, ist davon auszugehen, dass sich ein etwaiger Leistungsbezug im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit bei der Zielgruppe noch stärker als bei der Gesamtbevölkerung auf die Grundsicherung nach dem SGB II konzentrieren würde.

Soweit es um Anpassungsqualifizierungen im mittleren System der dualen oder schulischen Berufsausbildung geht, steht der skizzierte Weg grundsätzlich offen. Der Bericht zum Anerkennungsgesetz verweist an zahlreichen Stellen auf die Förderung nach SGB III oder SGB II (u.a. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2014, S. 130). Auf die Frage der Nachqualifizierung an Hochschulen geht er jedoch nicht ein.

4.2 Akademische Nachqualifizierung als Leerstelle der Arbeitsförderung

4.2.1 Hochschulstudium im Arbeitsförderungsgesetz

Nachforschungen zur Gesetzesgeschichte und in den einschlägigen Kommentaren führen auf eine *grundsätzliche Regelungslücke bzw. Regelungsinconsistenz*. Dabei kann es wohl nicht verwundern, dass in der „alten Welt“ des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 die Sphären der beruflichen Bildung (seinerzeit noch unterschieden in Ausbildung, Fortbildung und Umschulung – § 33 Abs. 1 Satz 1 AFG) und der akademischen Bildung noch ganz selbstverständlich getrennt erschienen – das Studium an einer Hochschule, damals von ca. 10% der jeweiligen Geburtskohorte aufgenommen, wurde nicht als „Berufsausbildung“ betrachtet. Ein ausdrücklicher Förderungsausschluss von Hochschulstudien wurde in der Urfassung des AFG nicht einmal für erfor-

¹⁰ Der Zwischenbericht der programmbegleitenden Evaluation zum Projekt ProSalamander weist vier Arbeitslose und entsprechende Leistungen Beziehende (von 22 Befragten) aus (Engin und Krüger 2013, S. 74). Bei dieser geringen Fallzahl und unter Berücksichtigung wahrscheinlicher Selektivitätseffekte ist festzustellen, dass die Evaluationsergebnisse unsere Annahme weder bestätigen noch widerlegen.

derlich gehalten. In der Letztfassung¹¹ (1997) vor Überführung des AFG in das SGB III findet sich dagegen die folgende Formulierung:

„Maßnahmen an einer Fachhochschule, Hochschule oder ähnlichen Bildungsstätte sind keine beruflichen Bildungsmaßnahmen im Sinne dieses Unterabschnittes.“ (§ 34 Abs. 4 AFG i.d.F. von 1997 - Hervorhebungen d. Verf.)

4.2.2 Überführung des AFG in das SGB III

Bei der Überführung des AFG in das SGB III wurden Fortbildung und Umschulung zusammengeführt zur „Förderung der beruflichen Weiterbildung“. Die Förderfähigkeit der beruflichen Ausbildung wurde enger gefasst als im AFG¹² und an das Berufsbildungsgesetz, die Handwerksordnung oder das Seemannsgesetz gebunden.¹³ Bei der Weiterbildung heißt es nun:

„Den Zielen der Weiterbildungsförderung entspricht eine Maßnahme nicht, in der überwiegend Wissen vermittelt wird, das dem von allgemeinbildenden Schulen angestrebten Bildungsziel oder den berufsqualifizierenden Studiengängen an Hochschulen oder ähnlichen Bildungsstätten entspricht ...“ (§ 87 Abs. 2 Nr. 1 SGB III, Erstfassung von 1998 - Hervorhebung d. Verf.)¹⁴

Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung zum Arbeitsförderungsreformgesetz:

„Die nach § 34 Abs. 4 AFG ... nicht mögliche Förderung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen an Hochschulen und ähnlichen Bildungsstätten soll im Interesse der Schaffung geeigneter Qualifizierungsangebote insbesondere für Arbeitnehmer mit einer Ausbildung auf Fachhochschul- oder Hochschulniveau durch die Regelung des Absatzes 2 Nr. 1 ermöglicht werden. Ausgeschlossen sind jedoch weiterhin die üblichen Studiengänge an diesen Bildungsstätten, die gegebenenfalls nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) gefördert werden. Die Fachhochschulen werden nicht mehr gesondert erwähnt, da sie von dem Oberbegriff Hochschulen erfaßt werden.“ (Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode 1996, S. 170)

Um (Fach-) Hochschulen nicht länger von einer Tätigkeit als Weiterbildungsträger auszuschließen, jedoch weiterhin die Förderung einer Teilnahme an regulären Stu-

¹¹ Eine Dokumentation aller Fassungen des unzählige Male geänderten AFG liegt uns nicht vor, so dass wir nicht angeben können, wann der ausdrückliche Förderungsausschluss aufgenommen wurde.

¹² Dort wurde noch auf den Ausbildungsort abgestellt: „Die Bundesanstalt gewährt Auszubildenden Berufsausbildungsbeihilfen für eine berufliche Ausbildung in Betrieben oder überbetrieblichen Ausbildungsstätten sowie für die Teilnahme an nicht den Schulgesetzen der Länder unterliegenden beruflichen Bildungsmaßnahmen, die auf die Aufnahme einer Berufsausbildung vorbereiten oder der beruflichen Eingliederung dienen (berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen), soweit ihnen nach Maßgabe dieses Gesetzes und der Anordnung der Bundesanstalt die hierfür erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen.“ (§ 40 Abs. 1 Satz 1 AFG).

¹³ „Eine berufliche Ausbildung ist förderungsfähig, wenn sie in einem nach dem Berufsbildungsgesetz, der Handwerksordnung oder dem Seemannsgesetz staatlich anerkannten Ausbildungsberuf betrieblich oder außerbetrieblich durchgeführt wird und der dafür vorgeschriebene Berufsausbildungsvertrag abgeschlossen worden ist.“ (§ 60 Abs. 1 SGB III, Erstfassung von 1998)

¹⁴ Die entsprechende Formulierung ist heute in die Vorschriften zur Maßnahmezulassung integriert und lautet dementsprechend: „Ausgeschlossen von der Zulassung ist eine Maßnahme, wenn .. überwiegend Wissen vermittelt wird, das dem von allgemeinbildenden Schulen angestrebten Bildungsziel oder den berufsqualifizierenden Studiengängen an Hochschulen oder ähnlichen Bildungsstätten entspricht ...“ (§ 180 Abs. 3 Satz 1 SGB III in der aktuell gültigen Fassung).

diengängen zu vermeiden, wurde die frühere Abgrenzung durch Lernort oder Träger ersetzt durch eine Abgrenzung aufgrund von vermittelten Wissensinhalten. Der in der Gesetzesbegründung angeführte Regelungszweck wird damit jedoch offensichtlich verfehlt, denn es dürfte sehr häufig vorkommen, dass von Hochschulen angebotene Weiterbildungsmaßnahmen zur Aktualisierung des Wissens früherer Hochschulabsolventen genau dasjenige Wissen vermitteln, das den aktuell Studierenden im Rahmen der regulären Studiengänge vermittelt wird. Bemerkenswert ist aber auch die Formulierung „berufsqualifizierende Studiengänge“, womit das Arbeitsförderungsrecht erstmals anerkennt, dass auch das Hochschulstudium für berufliche Tätigkeiten qualifiziert.¹⁵ Dennoch soll es nicht gefördert werden, wofür außer dem Verweis auf das BAföG weder in der Gesetzesbegründung noch in den einschlägigen Kommentaren oder den fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012a) irgendeine rechtssystematische Begründung zu finden ist.

Besonders deutlich wird dieser logische Widerspruch in dem SGB III-Kommentar von Spellbrink et al., in dem es zunächst heißt:

„Berufsausbildung ist jede Form der berufsqualifizierenden Ausbildung, also nicht nur die Berufsausbildung im Sinne des BBiG¹⁶, sondern z.B. auch die Ausbildung in berufsbildenden Schulen oder an Hochschulen.“
(Spellbrink et al. 2003, S. 174)

Bei der Behandlung der Maßnahmezulassung wird dann jedoch ohne jede Begründung oder weitere Erörterung der Förderungsausschluss über das Kriterium „Wissen, das Studiengängen der Hochschulen entspricht“ übernommen (ebenda, S. 187).

Die fehlende Begründung des Förderungs Ausschlusses von berufsqualifizierenden (Teil-) Ausbildungen an Hochschulen spricht dafür, dass hier institutionelle Trennlinien unreflektiert tradiert wurden aus einem gesellschaftlichen Kontext, in dem die sozialen Welten von Facharbeitern und -angestellten einerseits und Akademikern andererseits noch klar getrennt und Akademiker kaum von Arbeitslosigkeit betroffen waren. Auch die traditionelle Unterscheidung von Allgemeinbildung, für die grundsätzlich die Bundesländer zuständig seien, und beruflicher Bildung, für die im Risikofall (Arbeitslosigkeit oder drohende Arbeitslosigkeit) auch die Arbeitsförderung zuständig sein kann, greift nicht mehr, nachdem die Übernahme von Weiterbildungskosten für den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses in den Förderungskatalog der Arbeitsförderung aufgenommen wurde (§ 81 Abs. 3 SGB III).¹⁷ Spätestens seit der Bologna-Reform wirkt auch die Abgrenzung von beruflicher Bildung und Hochschulstudium¹⁸ antiquiert, was ja auch in der gesetzlichen Formulierung „berufsqualifizierende Studiengänge“ zum Ausdruck kommt. Damit und mit Studienanfängerquoten pro Geburtskohorte von mittlerweile 35%, d.h. auf dem gleichen quan-

¹⁵ Die Formulierung lehnt sich offensichtlich an § 7 Abs. 1 BAföG an, der aber als Abgrenzung zur Promotion oder gar Habilitation einen ganz anderen Regelungszweck verfolgt.

¹⁶ Berufsbildungsgesetz.

¹⁷ Vor der Einführung der Integrationskurse wurden zeitweilig auch Sprachkurse im Rahmen der Arbeitsförderung gefördert.

¹⁸ Auf die kritischen Nach-Bologna-Debatten, die die Verschulung und berufsbezogene Verzweckung des Studiums kritisieren (vgl. für Viele Lenzen 2012), braucht hier nicht eingegangen zu werden: Soweit ein universitäres Studium üblicher Weise in eine Erwerbstätigkeit auf hohem fachlichen Niveau führt, ist es unter arbeitsmarktpolitischen und erwerbsbiografischen Gesichtspunkten eine Berufsqualifizierung, unabhängig von der Organisation des Studiums oder der engeren oder weiteren Koppelung von Studieninhalten und späterem Beruf.

titativen Niveau wie das duale Berufsbildungssystem (Wolter 2014), erscheint der Ausschluss der Förderung eines Hochschulstudiums von der Arbeitsförderung zumindest begründungsbedürftig, wenn nicht überhaupt überholt.

Festzuhalten bleibt jedoch: *Nach derzeitigem Arbeitsförderungsrecht ist die Förderung einer akademischen Nachqualifizierung als Maßnahme der beruflichen Weiterbildung nicht möglich, weil nur zugelassene Maßnahmen von zugelassenen Trägern gefördert werden können (§ 81 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3) und weil die Zulassung von Maßnahmen, die das Wissen regulärer akademischer Studiengänge vermitteln, ausdrücklich ausgeschlossen ist (§ 180 Abs. 3 Satz 1 SGB III).* Bei der Maßnahmeförderung geht es jedoch um die Kosten der Teilnahme - wie sieht es aus mit der Nutzung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung (SGB III) oder der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zum Zwecke der Unterhaltssicherung während des Studiums?

4.3 Weiterzahlung von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II während der Teilnahme an einer akademischen Nachqualifizierung

Nach weitestgehender Abschaffung von Studiengebühren ist die finanzielle Förderung der Nachqualifizierung an einer Hochschule als Maßnahme der Arbeitsförderung nicht das im Kern zu lösende Problem, auch wenn die Förderung von Fahrkosten, von Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung und von Kosten für die Betreuung von Kindern (§§ 85-87 SGB III) evtl. willkommene Flankierungen der Nachqualifizierung darstellen könnten. Kernproblem ist vielmehr, wie eingangs festgestellt, die Unterhaltssicherung, also die Weiterzahlung von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosengeld II plus ggf. Sozialgeld für in der Bedarfsgemeinschaft etwa vorhandene Kinder während der Teilnahme an einer Nachqualifizierung.

Das Grundproblem besteht hierbei darin, dass der Gesetzgeber mit einiger Berechtigung von der Vermutung ausgeht, dass es sich beim Hochschulstudium um eine vollzeitnahe Tätigkeit handelt, die die parallele Ausübung einer versicherungspflichtigen Beschäftigung ausschließt.¹⁹ Die Verfügbarkeit für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden ist jedoch die Voraussetzung für den Status der Arbeitslosigkeit (§§ 16 und 138 Abs. 5 Nr. 1 SGB III) und damit – von unten zu erörternden Ausnahmen abgesehen – für den Bezug von Arbeitslosengeld. Für den Bereich des SGB II ist diese Frage weniger eindeutig geregelt. Zwar gilt die gleiche Definition von Arbeitslosigkeit (§ 53a SGB II), doch ist Arbeitslosigkeit nicht Voraussetzung des Leistungsbezugs nach dem SGB II. Jedoch müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II „ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen“ (§ 2 Abs. 2 SGB II), und dazu sind sie nicht in vollem Umfange in der Lage, während sie ein Studium absolvieren. In beiden Rechtskreisen scheint also auf den ersten Blick der Leistungsanspruch an der fehlenden Verfügbarkeit für eine Erwerbstätigkeit zu scheitern.

Das SGB III sieht für diese Problematik zwei Auswege vor:

¹⁹ „Bei Schülerinnen, Schülern, Studentinnen oder Studenten einer Schule, Hochschule oder sonstigen Ausbildungsstätte wird vermutet, dass sie nur versicherungsfreie Beschäftigungen ausüben können. Die Vermutung ist widerlegt, wenn die Schülerin, der Schüler, die Studentin oder der Student darlegt und nachweist, dass der Ausbildungsgang die Ausübung einer versicherungspflichtigen, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassenden Beschäftigung bei ordnungsgemäßer Erfüllung der in den Ausbildungs- und Prüfungsbestimmungen vorgeschriebenen Anforderungen zulässt.“ (§ 139 Abs. 2 SGB III).

- (1) Arbeitslosengeld beziehende Studierende können die Vermutung ihrer Nichtverfügbarkeit widerlegen (siehe Wortlaut in Fußnote 19). d.h. gegenüber der Arbeitsagentur darlegen, dass für sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden wöchentlich durchaus mit der Erfüllung der in Studien- und Prüfungsordnungen vorgeschriebenen Anforderungen vereinbar ist. Wie so oft über den Gesetzesinhalt hinausgehend, stellt die hierzu von der Bundesagentur für Arbeit erlassene Weisung auf das „Erscheinungsbild“ als in der Hauptsache Studierender oder in der Hauptsache Arbeitnehmer ab und zieht hierzu ohne Rechtsgrundlage im Sozialgesetzbuch²⁰ eine wöchentliche Stundengrenze von 20 Stunden heran (Bundesagentur für Arbeit 2012b, S. 14). – Für die Zielgruppe von ProSalamander dürfte eine Erwerbstätigkeit von 20 Stunden pro Woche angesichts der doppelten Anforderungen von Studium und Sprachqualifizierung nicht praktikabel sein, so dass sie auch kaum werden darlegen können, dass sie für eine solche Tätigkeit verfügbar wären. Zudem gilt diese Regelung nur für den Bezug von Arbeitslosengeld; beim Bezug von Arbeitslosengeld II ist davon auszugehen, dass die Verpflichtung zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft uneingeschränkt gilt und auch durch ein Studium nicht zeitlich begrenzt wird.
- (2) Teilnehmende an einer beruflichen Weiterbildung müssen nicht für die Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und können trotzdem während der Teilnahme weiterhin Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II beziehen. Voraussetzung hierfür ist nicht, dass die Maßnahme gefördert wird; damit entfallen auch die Einschränkungen bezüglich der Förderbarkeit von Maßnahmen. Hierzu heißt es in dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales herausgegebenen „A-Z der Arbeitsförderung“:

„Arbeitslosengeld kann auch gezahlt werden, wenn eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung nicht von der Agentur für Arbeit gefördert wird, sondern aus eigenen Mitteln des Arbeitslosen finanziert wird. Voraussetzung hierfür ist (§ 139 Abs. 3 SGB III)²¹, dass die Agentur für Arbeit der Teilnahme zugestimmt hat und der Leistungsberechtigte seine Bereitschaft erklärt, die Maßnahme abzubrechen sobald eine berufliche Eingliederung in Betracht kommt und zu diesem Zweck die Möglichkeit zum Abbruch mit dem Träger der Maßnahme vereinbart hat. Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II wird während einer zur beruflichen Eingliederung notwendigen Weiterbildung das Arbeitslosengeld II fortgezahlt.“ (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2014, S. 94f.)²²

²⁰ Wie aus den Fachlichen Hinweisen zur Leistungsberechtigung nach dem SGB II hervorgeht, dürfte hierbei die Bestimmung des § 2 Abs. 5 BAföG Pate gestanden haben, wonach Ausbildung oder Studium nur förderbar sind, wenn sie „die Arbeitskraft des Auszubildenden im allgemeinen voll in Anspruch“ nehmen. Im Umkehrschluss kann dann als potenzieller Arbeitnehmer nur betrachtet werden, wessen Studium die Arbeitskraft nicht voll in Anspruch nimmt.

²¹ Im Wortlaut: „Nimmt eine leistungsberechtigte Person an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teil, für die die Voraussetzungen nach § 81 nicht erfüllt sind, schließt dies die Verfügbarkeit nicht aus, wenn 1. die Agentur für Arbeit der Teilnahme zustimmt und 2. die leistungsberechtigte Person ihre Bereitschaft erklärt, die Maßnahme abzubrechen, sobald eine berufliche Eingliederung in Betracht kommt, und zu diesem Zweck die Möglichkeit zum Abbruch mit dem Träger der Maßnahme vereinbart hat.“ (§ 139 Abs. 3 SGB III).

²² Im Widerspruch zur Aussage des BMAS steht die betreffende Weisung der Bundesagentur für Arbeit: „Eine grundsätzliche Förderfähigkeit als Weiterbildung, ohne dass diese tatsächlich gefördert wird, begründet dagegen keinen Leistungsanspruch auf ALG II.“ (Bundesagentur für Arbeit, S. 50)

Der Anwendung der Vorschrift des § 139 Abs. 3 SGB III dürfte nicht entgegenstehen, dass das eigentliche Studium bis auf die Semestergebühren in den meisten Bundesländern frei ist, also nicht in nennenswertem Umfang „aus eigenen Mitteln finanziert“ werden muss. Entscheidend ist vielmehr, dass die Agentur für Arbeit (bzw. analog das Jobcenter) die Maßnahme *nicht* finanziert, so dass folglich die Voraussetzungen des § 81 SGB III - u.a. die Feststellung der Notwendigkeit der Maßnahme für die berufliche Eingliederung sowie die Maßnahme- und Trägerzulassung nach AZAV - nicht gegeben sein müssen. Wenn aber die Maßnahme nicht zugelassen sein muss, dann greift auch der Ausschluss der Wissensvermittlung auf dem Niveau regulärer Studiengänge nicht (s.o., § 180 Abs. 3 Satz 1 SGB III), da dieser Ausschluss im Rahmen der Maßnahmezulassung geregelt ist. Lediglich die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes als „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ nach § 144 SGB III ist bei der Nachqualifizierung an einer Hochschule nicht möglich, weil diese Vorschrift nur für eine nach § 81 geförderte berufliche Weiterbildung gilt. Auf den Bezug von Arbeitslosengeld II und von Sozialgeld durch Familienangehörige hat das keinen Einfluss.

Die entscheidende Frage ist dann, ob trotz der existierenden ausdrücklichen Regelung für Schülerinnen, Schüler und Studierende in § 139 Abs. 2 SGB III die akademische Nachqualifizierung als eine „Maßnahme der beruflichen Weiterbildung“ nach § 139 Abs. 3 betrachtet werden kann, was die Arbeitsagenturen und Jobcenter berechtigen - nicht verpflichten (!) - würde, der Teilnahme an einer solchen Maßnahme zuzustimmen und sie nicht als einen Fall der Nichtverfügbarkeit für den Arbeitsmarkt anzusehen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Teilnehmenden der akademischen Nachqualifizierung ja bereits über einen im Ausland erworbenen Hochschulabschluss verfügen, so dass die Nachqualifizierung in ihrem Ausbildungsverlauf in der Tat eine Weiterbildung und nicht etwa eine erstmalige Berufsqualifizierung darstellt. – Die Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu den Sonderfällen der Verfügbarkeit (Bundesagentur für Arbeit 2012b, S. 17) geht auf diese Frage nicht ein, und die fachlichen Hinweise der BA zum SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2013) stellen lediglich in Umsetzung des Nachrangigkeitsprinzips auf das Verhältnis zum BAföG ab: *Der Bezug von Arbeitslosengeld II scheidet danach während einer Ausbildung oder eines Studiums aus, das dem Grunde nach durch BAföG förderungsfähig wäre, unabhängig davon, ob eine solche Förderung tatsächlich erfolgt.* Die Altersgrenze von 30 Jahren in § 10 Abs. 3 BAföG wird im Zusammenhang mit dem Besuch einer Abendschule als Ausschluss von der Förderung nach BAföG „dem Grunde nach“ akzeptiert, d.h. für Abendschüler, die den Schulbesuch nach Vollendung des 30. Lebensjahres beginnen, wird bei Vorliegen der weiteren Anspruchsvoraussetzungen ein Leistungsanspruch nach dem SGB II ausdrücklich bejaht. Analog müsste dieses auch für ein Studium gelten, was aber nicht explizit behandelt wird. Thematisiert wird jedoch das *Teilzeitstudium, das nach § 2 Abs. 5 BAföG nicht förderbar ist, weshalb in diesem Fall bei Bedürftigkeit Leistungen nach dem SGB II zu gewähren seien* (Bundesagentur für Arbeit 2013, S. 41). *Das Gleiche gilt für ein Promotionsstudium (ebenda), was zu dem Kuriosum führt, dass während eines vollzeitigen Bachelor- oder Masterstudiums kein Arbeitslosengeld II bezogen werden kann, durchaus aber während eines Promotionsstudiums.* Analog wäre zu folgern, dass auch Studierende, die wegen Überschreiten der Altersgrenze bei Aufnahme des Studiums bereits dem Grunde nach keinen Anspruch auf Leistungen nach dem BAföG haben, im Falle ihrer Bedürftigkeit Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben.

Als *Zwischenfazit* ist also festzustellen, dass die Abgrenzung zwischen Leistungsbezug und Studium eine zweifache ist und dass diese beiden Abgrenzungen nicht systematisch miteinander vermittelt sind. Einerseits geht es um die Frage, ob Studierende dem Arbeitsmarkt und den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsverwaltung zur Verfügung stehen bzw. (im Rechtskreis des SGB II) in der Lage sind, ihre Arbeitskraft zur Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit einzusetzen. Zusätzlich geht es im Rechtskreis des SGB II um die Frage der Nachrangigkeit des Arbeitslosengeldes II gegenüber dem BAföG (eine Frage, die sich im SGB III nicht stellt, weil der durch Beitragszahlungen erworbene Anspruch nicht gegenüber anderen Leistungen nachrangig ist).

4.4 Ergebnis

4.4.1 SGB III

Die Fortsetzung des Bezugs von Arbeitslosengeld während einer akademischen Nachqualifizierung im Vollzeitstudium dürfte in aller Regel von den Arbeitsagenturen und Jobcentern abgelehnt werden. Bei einer Betrachtung der Nachqualifizierung als nicht geförderte berufliche Weiterbildung wäre jedoch die Leistungsgewährung im Einzelfall möglich. Sie würde unter dem Vorbehalt stehen, dass das Studium im Falle einer Vermittlungsmöglichkeit zugunsten der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abgebrochen werden muss. Ein mit dem Arbeitsvermittler getroffenes Agreement ist nicht verbindlich und steht in der Gefahr, bei Wechsel des zuständigen Betreuers aufgekündigt zu werden.

4.4.2 SGB II

Ein Bezug von Arbeitslosengeld II im Teilzeitstudium ist möglich, wenn die Studierenden für versicherungspflichtige Beschäftigungen von mindestens 20 Wochenstunden zur Verfügung stehen und diese bei entsprechender Vermittlung auch aufnehmen; in diesem Fall wird das aus einer solchen Beschäftigung erzielte Erwerbseinkommen auf die Leistungen nach dem SGB II teilweise angerechnet. Ein solches Arrangement dürfte unter praktischen Gesichtspunkten nur für sehr kleine Teile der Zielgruppe in Frage kommen. Auch ist die Organisation des Studienbetriebs bisher nicht ausreichend auf Teilzeitstudierende eingerichtet werden.

Für Vollzeit Studierende, für die wegen Überschreiten der Altersgrenze eine Förderung nach dem BAföG nicht in Frage kommt, ist bei Vorliegen von Hilfebedürftigkeit ein Bezug von Arbeitslosengeld II möglich. Doch steht auch dieser unter dem Vorbehalt, dass das Studium im Falle einer Vermittlungsmöglichkeit zugunsten der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abgebrochen oder zeitlich eingeschränkt werden muss. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die Jobcenter den Anspruch nicht anerkennen, weil die betreffende Fallkonstellation in den einschlägigen Fachlichen Hinweisen nicht ausdrücklich erwähnt ist und weil es im Arbeitsförderungs- und Leistungsrecht so viele Ausschlüsse des Hochschulbereichs gibt, deren (unzureichende) Systematik und Anwendbarkeit für unterschiedliche Situation für die Fachkräfte in den Jobcentern nicht zu erschließen ist.

4.5 Reformvorschläge und weitere Agenda

Es konnte gezeigt werden, dass der weitgehende Ausschluss der akademischen Nachqualifizierung von einer Förderung nach dem SGB III bzw. von einer Fortsetzung des

Leistungsbezugs rechtssystematisch inkonsequent ist und auf der Fortschreibung einer Tradition aus Zeiten beruht, als das Hochschulstudium noch eine Angelegenheit von privilegierten Minderheiten war. Auch ist die Abgrenzung zwischen dem Leistungsrecht nach den beiden einschlägigen Sozialgesetzbüchern und dem BAföG nicht logisch befriedigend.

Für die weitere Agenda sollte der Grundsatz etabliert werden, dass Teilnehmende einer akademischen Nachqualifizierung nicht schlechter gestellt werden dürfen als Personen, bei denen im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens nach dem BQFG „wesentliche Unterschiede“ festgestellt wurden und die deshalb eine berufliche Nachqualifizierung durchlaufen. Durch diesen Grundsatz kann eine Mindestsicherung im Rahmen von SGB III, SGB II und ESF-Förderung sicher gestellt werden, die aber nur dann benötigt wird, solange keine bessere Lösung im Kontext verschiedener Modelle der Studienförderung erreicht wird.

Bei der Erreichung dieses Ziels könnte es hilfreich sein, gesetzlich zu normieren, dass eine akademische Nachqualifizierung von Personen, die bereits einen Hochschulabschluss im Ausland erworben haben und die Inhalte aus diesem ausländischen Studiengang auf einen in Deutschland zu absolvierenden Studiengang angerechnet erhalten, eine berufliche Weiterbildung im Sinne des § 81 SGB III – oder zumindest im Sinne des § 139 Abs. 3 SGB III – darstellt und dass in diesem Falle § 139 Abs. 2 SGB III nicht einschlägig ist. Das Problem der drohenden „Abberufung“ aus dem Studium zugunsten einer Erwerbstätigkeit sollte grundsätzlich und als Voraussetzung einer künftig stärker investiv auszurichtenden Arbeitsförderung durch eine Relativierung des Vermittlungsvorrangs in § 4 Abs. 2 SGB III und eine entsprechende Anpassung des Leistungsrechts gelöst werden.²³

²³ Hierzu wurde bereits in anderem Zusammenhang ein Formulierungsvorschlag erarbeitet: „Der Vermittlungsvorrang gilt auch im Verhältnis zu den sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, es sei denn, die Förderung beruflicher Weiterbildung nach § 81 lässt eine dauerhaftere oder höherwertige Eingliederung erwarten.“ (Knuth et al. 2012, S. 77). Dieser Grundsatz wäre dann analog in § 139 Abs. 3 sowie in § 2 Abs. 2 SGB II zu verankern, um auch bei nicht geförderter Weiterbildung zumindest die Fortzahlung der Leistung zu ermöglichen.

5 Förderung von Stipendien durch Privatinitiative oder Selbstorganisation?

Sofern eine öffentliche Förderung für die Sicherung des Unterhalts von Studierenden mit ausländischen Abschlüssen während der Nachqualifizierung nicht zur Verfügung steht oder künftig verfügbar gemacht wird, stellt sich – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der zumindest zunächst eher überschaubaren Zahlen von zu fördernden Studierenden – die Frage, ob das Problem der Finanzierung nicht durch Privatinitiative gelöst werden kann.

5.1 Mäzenatische Stiftung

Der Glücksfall für die Fortführung von ProSalamander wäre natürlich, wenn eine oder mehrere vermögende Personen einen Vermögensstock bereitstellen würden, aus dessen Finanzerträgen Stipendien finanziert werden könnten. Beim derzeitigen Zinsniveau wäre ein erhebliches Stiftungskapital erforderlich. Um nur 100 Stipendiaten mit monatlich 800 Euro zu fördern und bescheidene Verwaltungskosten abzudecken, würde man bei einer optimistisch angenommenen Rendite von 3,4%²⁴ ein Kapital von 30 Mio. Euro benötigen. Zum Vergleich: Die Stiftung Mercator hatte laut Jahresbericht 2013 ein Stiftungskapital von 113,6 Mio. Euro.

Die Agenda zur Verstetigung von ProSalamander sollte durchaus auch beinhalten, nach derartigen Finanzgebern Ausschau zu halten. Differenzierte Vorschläge für die rechtliche Ausgestaltung eines solchen Finanzierungsmodells erübrigen sich jedoch, weil üblicher Weise die Geldgeber ihre eigenen Vorstellungen verwirklicht sehen möchten. Beispielsweise könnte es sich bei der erwartbaren mittleren Größenordnung anbieten – wenn überhaupt die Rechtsform einer Stiftung gewählt werden soll – sich den Aufwand einer Neugründung zu ersparen und sich in Form einer „Zustiftung“ einer bestehenden Einrichtung anzuschließen. Dem kann aber entgegenstehen, dass etwaige Stifter sich gerne mit einer eigenen Stiftung unter eigenem Namen der Nachwelt in Erinnerung halten wollen.

5.2 Stipendienfonds mit breiterer Beteiligung

Um eine Unterstützung breiterer Kreise zu ermöglichen, käme die Schaffung eines Stiftungsfonds in Frage. Von der Anlage vorübergehender Liquiditätsüberschüsse abgesehen, würde sich ein solcher Fonds nicht durch Finanzerträge, sondern aus den laufenden Zuwendungen der Förderer finanzieren. Um beim obigen Rechenbeispiel zu bleiben, würde man jährlich etwa eine Mio. Euro an Spenden benötigen, die von 800 Förderern aufgebracht werden könnten, die monatlich 100 Euro spenden und steuerlich geltend machen können. Auch diese Größenordnungen sind ambitioniert, und da Spender nicht auf Dauer verpflichtet werden können, könnten auch die Stipendien immer nur unter dem Vorbehalt der Liquidität bewilligt werden.

Rechtstechnisch wäre dieses Modell vergleichsweise einfach zu realisieren, da man lediglich einen gemeinnützigen Trägerverein benötigen würde. Nur wenn auch größere Vermögensbestandteile zu verwalten wären, würde sich auch hier das Modell einer

²⁴ Dieser Wert ergibt sich aus dem Beispiel der GLS Stiftung, die mit dem Vermögensstock ihrer „Dachstiftung“ in 2013 noch eine Rendite von 3,4% erzielt hat.

„Zustiftung“ anbieten, wofür die „Dachstiftung“ der GLS Treuhand²⁵ ein möglicher Partner wäre, der auch vor dem Hintergrund breiter Erfahrung beratend zur Verfügung stände.

5.3 Stipendienfonds als „umgekehrter Generationenvertrag“ der Studierenden

Analog zur teilweisen Rückzahlung von BAföG-Leistungen, die als Darlehen gewährt wurden, wäre die Möglichkeit zu erwägen, Stipendien der Studierenden aus Teilen der laufenden Einkommen der erfolgreichen Absolvent/-innen zu finanzieren. Hierzu gibt es drei grundsätzliche Möglichkeiten:

- (a) Die Beiträge beruhen auf freiwilliger moralischer Selbstverpflichtung. Man könnte zwar eine „Beitragsordnung“ schaffen, die das Verhältnis zwischen Einkommen, Bedarf des Haushaltes der inzwischen berufstätigen Absolvent/-innen und monatlich zu leistender Zuwendung an den Stipendienfonds regelt, aber diese Richtgrößen könnten im Teilmodell (a) nicht verbindlich gemacht werden. Im Grunde hätte man ein Modell freiwilliger Spenden wie bei 5.2, nur dass die Förderer ehemalige Stipendiaten sind. Als Kombination mit 5.2 wäre das durchaus eine zu erwägende Möglichkeit. Immerhin würden die finanzierenden Absolvent/-innen steuerlich absetzbare Spendenbescheinigungen erhalten, was bei den beiden folgenden Modellen nicht der Fall wäre.
- (b) Die Stipendien sind wie beim BAföG Kredite. Zwar kann die Tilgung dieser Kredite unter bestimmten Bedingungen (z.B. Arbeitslosigkeit) ausgesetzt werden, aber es besteht dem Grunde nach eine Zahlungsverpflichtung. Die Stipendiaten sind folglich von Anfang an verschuldet. Dieser Umstand der Verschuldung würde vermutlich so abschreckend wirken, dass man keine Stipendiaten finden würde und das Programm folglich zum Erliegen käme. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass vom Einzelnen nicht mehr gefordert werden kann als er/sie bekommen hat (ggf. mit Zinsen), so dass es für die Abdeckung der unvermeidlichen Ausfälle keine Deckung durch Umverteilung gibt. Bei den Modellen (a) und (c) dagegen ist es möglich, dass besonders erfolgreiche Absolventen im Laufe der Zeit mehr zurückzahlen als sie bekommen haben.
- (c) Stipendienfinanzierung als vertraglich gesicherte Solidargemeinschaft der Studierenden nach dem Modell der Studierendengesellschaft (SG) der Universität Witten-Herdecke:²⁶ Die Stipendiaten verpflichten sich vertraglich, nach ihrem Berufseintritt über eine bestimmte Anzahl von Jahren (im Beispiel SG: 10 Jahre, eventuelle Lücken zählen dabei nicht, verlängern also die Verpflichtung) einen bestimmten Prozentsatz ihres Einkommens an die Solidargemeinschaft der Studierenden und Ehemaligen zu zahlen. Hinsichtlich der Zahlungsverpflichtung besteht nicht wirklich ein Unterschied zum Darlehen, aber es dürfte doch psychologisch einen Unterschied machen, ob man „Schulden“ hat, deren Tilgung bei Notlage auf Antrag ausgesetzt wird, oder ob man eine Zahlungsverpflichtung eingeht für den positiv definierten Fall, dass man später beruflich erfolgreich ist. Einkommen unter einer bestimmten Grenze (Beispiel: 25.000 Euro im Jahr) sind abgabenfrei und

²⁵ Vgl. <http://www.gls-treuhand.de/besucherinnen/stiftungen/dachstiftung>

²⁶ Bei der SG geht es nicht um Stipendien, sondern um die Studierendenbeiträge, mit denen die Universität teilweise finanziert wird. Wir präsentieren das Modell hier aber in einer abgewandelten Anwendung auf Stipendien. – Vgl. <http://sq.blog.uni-wh.de>

führen zum Aussetzen der Zahlungen. Wer in 25 Jahren nach Studienabschluss in keinem Jahr die Schwelle von 25.000 Euro überschreitet, zahlt nichts. Wer sehr gut verdient, zahlt beim Herdecker Modell maximal das Doppelte der Summe, die einst als Stipendium bezogen wurde. – Dieses Modell enthält ein sehr starkes Potenzial der sozialen Umverteilung. Zum einen kann man die Zahlungsverpflichtung davon *unabhängig* machen, wie lange ein Stipendium bezogen wurde, weil die unterschiedliche Anzahl der benötigten Semester bei ProSalamander ja zum Teil von den Studierenden nicht zu beeinflussen ist. Zum anderen wird bei den Gutverdienern abgeschöpft, während diejenigen, die am Rande des Existenzminimums bleiben, von Zahlungen verschont bleiben.

Nach der Erfahrungen der SG verlangt dieses Modell einen sehr hohen Kontrollaufwand, der zudem wegen der Sensibilität der Daten unter stark abgesicherten Bedingungen (Datenschutz und Datensicherheit) erfüllt werden muss. Der Verbleib der Absolvent/-innen muss über Zeitspannen bis zu 25 Jahren kontrolliert werden, und sie müssen ihre Einkommenssituation jährlich nachweisen. Für ProSALAMANDER besteht hier das Problem, dass noch keine Erfahrungswerte bezüglich des zu erwartenden beruflichen Erfolges der Absolvent/-innen vorliegen. Darüber hinaus können Rückwanderungen nicht ausgeschlossen werden, was u.U. dazu führen kann, dass die Durchsetzung der Zahlungsverpflichtung unmöglich wird.

Allein drei Modellen der Selbstfinanzierung im „umgekehrten Generationenvertrag“ ist ein grundlegendes Problem gemeinsam: Die Anlauffinanzierung fehlt; Rückflüsse kommen erst nach mehreren Jahren, wenn die ersten Absolventen im Arbeitsmarkt Fuß gefasst haben. Dieses Problem potenziert sich, wenn der Kreis von Stipendiaten rasch ausweitet wird, so dass ihre Anzahl dauerhaft zu groß bleibt, um von den Absolventen finanziert werden zu können.

Deshalb sind diese Ansätze nur in Kombination mit Zuwendungen von dritter Seite nach den unter 5.1 und 5.2 skizzierten Modellen realisierbar. Dabei erscheint eine Kombination mit dem breiter aufgestellten Stipendienfonds überzeugender zu sein als eine Kombination mit der mäzenatischen Stiftung: Das Eigenengagement der Absolvent/-innen wäre ein gutes Argument, die private Spendenbereitschaft aus dem Kreis außerhalb der Stipendiat/-innen zu stärken, während umgekehrt das Vorhandensein eines potenten Mäzens die Legitimität der Zumutungen gegenüber den Absolvent/-innen schwächen könnte.

5.4 Stipendienförderung als soziale Geldanlage?

In Zeiten von Finanzkrisen und extrem niedrigen Kapitalmarktzinsen könnte es einen Markt geben für Finanzprodukte, die nach dem Grundsatz konstruiert sind, dass die Investition in die Zukunft von Menschen die sicherste, nachhaltigste und sozialverträglichste Geldanlage ist. Darüber hinaus könnte es Anleger geben, die aktuell nicht benötigte Vermögensbestandteile lediglich für Notfälle verfügbar halten möchten (z.B. Pflegebedürftigkeit im Alter), im Falle dass diese Notfälle nicht eintreten aber durchaus bereit sind, diese Vermögensbestandteile zu schenken oder testamentarisch zu vererben. Daraus ergeben sich wiederum verschiedene Modelle, die komplementär zu den bereits diskutierten eingesetzt werden können.

5.4.1 „Sparen für den guten Zweck“

Hier handelt es sich um ganz normale langfristige *Sparverträge*, bei denen die Zinserträge nicht an den Sparer ausgezahlt, sondern einem bestimmten gemeinnützigen Zweck – hier also dem Stipendienfonds – zugewendet werden. Alternativ kann vorgesehen werden, dass die Sparverträge zinslos sind und dass die Einlagen nach Maßgabe ihrer Fristigkeit für zinslose Kredite an den Stipendienfonds verwendet werden sollen. Derartige Kredite könnten dazu beitragen, die Liquiditätsprobleme vor allem in der Anfangsphase der unter 5.3 beschriebenen „revolvierenden“ Modelle zu mildern.

Analog, wenn auch „eingekleidet“ in eine andere Kategorie von Finanzprodukten, funktionieren *Stifterdarlehen*: Vorausgesetzt, der Stipendienfonds hat einen gemeinnützigen Träger, also z.B. eine Stiftung, so können diesem Träger Darlehen gegeben werden mit der Maßgabe, auf Zinsen zu verzichten (vgl. Mecking 2014). Die Stiftung kann diese Mittel am Kapitalmarkt verwerten, um Erträge für ihre Zwecke zu erwirtschaften, oder sie kann sie nach Maßgabe ihrer Fristigkeit einsetzen, um Stipendien vorzufinanzieren, die dann später nach einem der unter 5.3 skizzierten Modelle zurückfließen. Ein etwaiger späterer Verzicht der Geldgeber auf die Rückzahlung hätte die gleiche Wirkung wie die nachstehend beschriebene „bedingte Schenkung“.

5.4.2 Stiftung mit bedingter Schenkung

Als Bestandteil eines „zivilgesellschaftlichen“ Stiftungsfonds, wie unter 5.2 beschrieben, könnte die Möglichkeit vorgesehen werden, die Stiftung statt durch laufende Zahlungen (auch) durch die Bereitstellung größerer Vermögensbeträge zu unterstützen. Als bedingte Schenkung ausgestaltet, können diese Beträge oder Teile davon zu vorher festgelegten Fristen bei Bedarf zurückgerufen werden. Es kann auch testamentarisch verfügt werden, dass die zur Verfügung gestellten Beträge im Todesfall des Geldgebers in der Stiftung verbleiben. Der Nachteil für den Geldgeber besteht darin, dass Spendenbescheinigungen immer nur für die unwiderruflich geschenkten Beträge ausgestellt werden; der Nachteil für die Stiftung besteht darin, dass die nur unter Vorbehalt bereitgestellten Beträge lediglich nach Maßgabe ihrer Fristigkeit am Kapitalmarkt verwertet oder für Liquiditätskredite an den Stipendienfonds eingesetzt werden dürfen, aber nicht zum Verbrauch für Stipendien zur Verfügung stehen.

5.4.3 Begebung von Anleihen durch den Stipendienfonds

Die Liquiditätsprobleme eines revolvierenden Fonds nach 5.3 (b) oder (c) (das auf Freiwilligkeit beruhende Modell scheidet mangels Sicherheiten aus) lassen sich auch durch die Begebung von langfristigen Anleihen (z.B. auf 10 Jahre) bearbeiten. Die Verbindlichkeiten, die die Stipendiaten in Form von Krediten oder im Rahmen eines vertraglichen Refinanzierungsmodells eingehen, bilden die Sicherheiten, die den Anleihen gegenüberstehen. Dem sozialen Zweck entsprechend, sollte die Verzinsung der Anleihen die voraussichtliche Preissteigerungsrate nicht übersteigen (Werterhalt), oder man verzichtet ganz auf eine Verzinsung. Funktionell analog zur bedingten Schenkung kann die Möglichkeit vorgesehen werden, dass die Geldgeber jederzeit auf die Rückzahlung der Anleihe verzichten können. Schwierig zu lösen ist jedoch der umgekehrte Fall, nämlich dem Anleihegeber bei Notfällen einen Zugriff auf sein Vermögen vor Ablauf der Anleihefrist zu ermöglichen. Dieses ist nur in dem Maße möglich, wie neue Anleihegeber zur Verfügung stehen, die bestehende Anleihen oder Teile davon übernehmen.

6 Zusammenfassung und Ausblick

- (3) Eine Studienförderung nach dem BAföG ist in bestimmten Fallkonstellationen möglich. Das BAföG bietet jedoch keine allgemein anwendbare Grundlage für die Förderung von Nachqualifizierungen nach dem ProSALAMANDER-Modell. Es erscheint auch wenig aussichtsreich, für eine entsprechende Weiterentwicklung des BAföG einzutreten, weil die Zielsetzung von ProSALAMANDER den grundsätzlichen Regelungszweck des BAföG überschreitet. ProSALAMANDER möchte auch denjenigen eine Chance geben, deren ausländischer Abschluss in Deutschland zwar als gleichwertig anerkannt ist oder von der ZAB als einem deutschen Abschluss vergleichbar bewertet wird, die aber trotzdem auf dem deutschen Arbeitsmarkt mit diesem ausländischen Zertifikat keinen Erfolg haben. Eine derartige arbeitsmarktbezogene Betrachtung ist aber dem Wesen des BAföG fremd. Wollte man sie einführen, hätten auch alle inländischen Absolventen mit Abschlüssen in „Orchideen-Fächern“-Anspruch auf die Förderung eines Ergänzungs- oder Zweitstudiums – oder es käme zur Inländer-Diskriminierung.
- (4) Eine arbeitsmarktbezogene Betrachtung ist typisch für die Arbeitsförderung nach SGB III oder SGB II. Ohne Präzedenzfälle für Inlandsabsolventen zu schaffen wäre es möglich, die Arbeitsförderung durch kleine gesetzgeberische Korrekturen in der Weise zu öffnen, dass eine für den Erfolg auf dem deutschen Arbeitsmarkt erforderliche akademische Nachqualifizierung als „notwendige berufliche Weiterbildung“ bei denjenigen Arbeitslosen gilt, deren Abschluss im Ausland erworben wurde. Dass dieses im Einzelfall auch für Bildungsinländer gelten müsste, die im Ausland studiert und ihren Abschluss erworben haben, dürfte von der erwartbaren Anzahl solcher Fälle her kein Problem sein. Solange kein formelles Anerkennungsverfahren mit dem Ergebnis der Feststellung „wesentlicher Unterschiede“ durchlaufen wurde, wird Voraussetzung allerdings immer sein, dass sich die zu fördernden Personen bereits längere Zeit im Leistungsbezug nach SGB III oder SGB II befinden, d.h. dass durch vergebliche Vermittlungsversuche bereits praktisch erwiesen ist, dass der ausländische Abschluss auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht verwertbar ist. Folglich kommt eine Förderung bzw. fortgesetzte Unterhaltssicherung durch Leistungen nach dem SGB III und SGB II nur für einen Teil der Zielgruppe von ProSALAMANDER in Frage. Diejenigen, die in der Vergangenheit am deutschen Arbeitsmarkt durchaus ihr Auskommen fanden, aber durch die Nachqualifizierung nach dem ProSALAMANDER-Modell eine ausbildungs- und statusadäquate berufliche Position zu erreichen hoffen, fallen auch bei denkbaren Gesetzesnovellierungen systematisch aus der Arbeitsförderung heraus. *Dennoch sollten Gesetzeskorrekturen in SGB III und SGB II im Rahmen des Agenda-Settings entworfen, mit Experten diskutiert und in künftige Debatten über die Reform der Arbeitsförderung eingebracht werden.*
- (5) Das sog. Stipendienprogramm der Freien und Hansestadt Hamburg ermöglicht die Ausbildungsförderung von Akademiker/-innen, die ihren Abschluss im Ausland erworben haben und die im Zuge eines Anerkennungsverfahrens eine Anpassungsqualifizierung durchlaufen. Eine Übertragung dieses Programms ist für die Teilnehmer/-innen von ProSALAMANDER nur dann hilfreich, wenn die Förderung nicht an die Anerkennungsverfahren nach BQFG und BayBQFG oder BQFG NRW gebunden ist. Im Prinzip ist es denkbar, dass ein derartiges Stipendienprogramm um das Kriterium der mangelnden Verwertbarkeit des ausländischen Abschlusses auf dem

deutschen Arbeitsmarkt erweitert wird. Die Übertragung und Erweiterung eines derartigen Stipendienprogramms setzt aber landespolitische Entscheidungen sowohl für diejenigen voraus, die ein Anerkennungsverfahren in Anspruch nehmen als auch für diejenigen, die eine akademische Nachqualifizierung anstreben. Diese Entscheidungen hätten natürlich auch finanzielle Folgen. Ob sich Bayern und NRW (oder weitere Bundesländer, in denen künftig eine Förderung nach dem ProSALAMANDER-Modell eingeführt wird) entsprechend abstimmen können ist fraglich. Der Bund, der die Ausbildungsförderung in einem Bundesgesetz geregelt hat, könnte ein derartiges erweitertes Stipendienprogramm auch in Form einer bundeseinheitlichen freiwilligen Leistung der Studienförderung aufliegen.

- (6) Um die *gesamte* Zielgruppe von ProSALAMANDER zu erreichen, ist weder der bildungspolitische Kontext (BAföG) noch der arbeitsmarktpolitische Kontext (SGB II, SGB III) noch schließlich der Kontext „Anerkennung von Berufsqualifikationen / Gewährleistung der Freizügigkeit“ (BQFG und Ländergesetze) geeignet. Ein solches Förderprogramm müsste entweder aus einem *integrationspolitischen* Kontext erwachsen – in einem solchen Kontext könnte es als gerechtfertigt angesehen werden, dass Bildungsausländer eine Förderung erhalten, die Bildungsinländern in vergleichbarer Lage nicht gewährt wird –, oder es müsste im Kontext einer umfassenden Initiative zur Mobilisierung ungenutzten Humankapitals geschaffen werden und dann auch Bildungsinländern offenstehen.
- (7) Ideal wäre eine integrationspolitisch motivierte Privatinitiative, eine „Stiftung ProSALAMANDER“, die sich zunächst aus verschiedenen mäzenatischen und zivilgesellschaftlichen Quellen speist, dann aber wegen der großen Nachfrage zunehmend staatliche Zuschüsse erhält und mittelfristig zu einer öffentlich finanzierten Studienstiftung für eine spezielle Zielgruppe (analog zu den Studienförderungsprogrammen der partei- und verbandsnahen Stiftungen) wird. Nur eine solche Einrichtung mit einer gewissen Autonomie in der Definition ihrer Zielgruppe und der Möglichkeit, bei der Bewerberauswahl flexibel auf sich verändernde Bedingungen der Zuwanderung und der Zuwanderer, des Arbeitsmarktes und der Hochschulen zu reagieren, wird letztlich in der Lage sein, die Zielsetzungen von ProSALAMANDER auf Dauer zu verwirklichen. Alle Förderungsformen mit gesetzlichem Anspruch werden dagegen immer dadurch beschränkt sein, dass ein Eingehen auf die Bedingungen und Bedarfe der Zielgruppe zu Präzedenzen für Ansprüche außerhalb der Zielgruppe führt.

Literaturverzeichnis

- Brück-Klingberg, Andrea; Burkert, Carola; Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger (2007): Verkehrte Welt: Spätaussiedler mit höherer Bildung sind öfter arbeitslos (IAB-Kurzbericht). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb0807.pd>
- Brussig, Martin; Mill, Ulrich; Lina Zink (2013): Wege zur Anerkennung – Wege zur Integration? Inanspruchnahme und Ergebnisse von Beratung zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. IAQ-Report 2013-05. Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2013/report2013-05.php>
- Bundesagentur für Arbeit (2013): § 7 SGB II Leistungsberechtigte. Fachliche Hinweise § 7 SGB II. Stand: 20.12.2013. Online verfügbar unter http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdk1/~edisp/l6019022dstbai377919.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI377922
- Bundesagentur für Arbeit (2012a): Förderung der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 ff. SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 SGB II. SGB II Fachliche Hinweise. Stand: Oktober 2012. Online verfügbar unter http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mta0/~edisp/l6019022dstbai430088.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI430091
- Bundesagentur für Arbeit (2012b): Sonderfälle der Verfügbarkeit. Weisung zu § 139 SGB III. Stand 4/2012. Online verfügbar unter http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtay/~edisp/l6019022dstbai407757.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI407762
- Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Gesetz vom 24. Oktober 2010, verkündet im Bundesgesetzblatt Jahrgang 2010 Teil I Nr. 52. Online verfügbar unter <http://www.bafoeg-rechner.de/FAQ/gesetz.php>
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) (2014): A-Z der Arbeitsförderung. Nachschlagewerk zum Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Online verfügbar unter <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a186-a-z-der-arbeitsfoerderung-neuaufgabe.pdf>
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014): Bericht zum Anerkennungsgesetz. Berlin. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/010/1801000.pdf>
- Bundesverfassungsgericht, vom 09.02.2010, Aktenzeichen BVerfG, 1 BvL 1/09. 1-220.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode (1996): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz - AFRG). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. 18.06.96 (Bundestagsdrucksache, 13/4941).
- Drucksache 20/10490=Bürgerschaft der Freien und Hansestadt. Drucksache 20/10490. 20. Wahlperiode 21.01.14. Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Phylliss Demirel (GRÜNE) vom 13.01.14 und Antwort des Senats. Betr.: Stipendienprogramm – Bilanz 2013.
- Engin, Tülin; Krüger, Thomas (2013): Programmbegleitende Evaluation des Verbundprojekts ProSALAMANDER an den Universitäten Duisburg-Essen und Regensburg. gefördert durch die Stiftung Mercator GmbH. Zwischenbericht 2013. uzbonn. Bonn.
- Förderrichtlinie (o.J.): Freie und Hansestadt Hamburg. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Richtlinie der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zur Gewährung von Stipendien und Zuschüssen zur Förderung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Stipendienprogramm). Online verfügbar unter <http://www.hamburg.de/migranten/nofl/2699516/foerderrichtlinien-stipendienprogramm-pdf>
- Gwosdz, Michael (2014a): Zentrale Anlaufstelle Anerkennung. Bilanz des Beratungsangebots. In: Zentrale Anlaufstelle Anerkennung: Ergebnisse der Studie zum Verbleib der Beratungskundinnen und -kunden sowie Bilanz des Beratungsangebots. Diakonie Hamburg. Hamburg. S. 17-32

- Gwosdz, Michael (2014b): Das Hamburger Stipendienprogramm für Menschen mit ausländischen Berufs- und Studienabschlüssen. Vortrag bei der BW-Stiftung, Stuttgart
- IAQ; ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin (Forschungsbericht, 395). Online verfügbar unter <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f395.pdf>
- Knuth, Matthias; Kirsch, Johannes; Schwarzkopf, Manuela (2012): Beschäftigtentransfer Plus in NRW. Abschlussbericht. Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2012/knuth_kirsch_schwarzkopf.pdf002
- Lenzen, Dieter (2012): Hochschulen sind keine Fertigungsstraßen. Neun provokative Anmerkungen zum Bologna-Prozess. In: Forschung & Lehre (5), S. 356-358.
- Mecking, Christoph (2014): Das Darlehen. In: philanthropie und stiftung (1), S. 14.
- Mill, Ulrich; Brussig, Martin; Zink, Lina (2013): Wege der Anerkennung. Eine Studie zum Verbleib der Beratungskundinnen und -kunden der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) des Diakonischen Werkes Hamburg. Hamburg
- Spellbrink, Wolfgang; Armbrust, Peter; Spellbrink-Eicher (Hg.) (2003): Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts. Das SGB III in Recht und Praxis. München: Beck.
- Verwaltungsvorschriften inkl. der Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföGÄndVwV 2013 vom 29.10.2013, veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt [GMBI] Nr.55/56 vom 13.11.2013 - online verfügbar über <http://www.bafoeg-rechner.de/FAQ/gesetz.php>
- Wolter, Andrä (2014): Eigendynamik und Irreversibilität der Hochschulexpansion. In: Ulf Banscheraus, Margret Bülow-Schramm, Klemens Himpele, Sonja Staack und Sarah Winter (Hg.): Übergänge im Spannungsfeld von Expansion und Exklusion. Eine Analyse der Schnittstellen im deutschen Hochschulsystem. 1. Aufl. Bielefeld: Bertelsmann, W (GEW Materialien aus Hochschule und Forschung, 121).