

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 3/26) betreffend den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz

Die gutachtliche Stellungnahme betreffend den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 3/26 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes (Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags) in das Abgeordneteninformationssystem eingestellt (Vorlage 8/2068).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes (Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags) zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachennummer abrufbar.

Dr. Thadäus König
Präsident des Landtags

Anlage*

* Hinweise der Landtagsverwaltung:
Auf einen Abdruck der Anlage wird verzichtet. Die Anlage steht unter der oben genannten Drucksachennummer elektronisch im Abgeordneteninformationssystem und in der Parlamentsdatenbank unter der Internetadresse <https://parldok.thltcloud.de/parldok> zur Verfügung.

Wissenschaftlicher Dienst

WD 3/26

Gutachtliche Stellungnahme

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (Drucksache 8/3128)

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

Gliederung

A. Einleitung/Sachverhalt/Gutachtenauftrag.....	3
I. Gesetzentwurf	3
II. Verfahren	3
III. Prüfauftrag	4
B. Rechtliche Würdigung	4
I. Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers	5
1. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.....	5
a) Sachregelung	5
b) Regelungen bzgl. der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens im Rahmen des Gesetzesvollzugs.....	5
2. Zwischenergebnis	7
3. Bundesrechtliche Gesetzeslage	7
a) Sachliche Zuständigkeit, § 40 BAföG	7
b) Örtliche Zuständigkeit, § 45 BAföG.....	8
4. Vereinbarkeit der geplanten Änderung des ThürAGBAföG mit dem BAföG	8
a) Auslegung nach dem Wortlaut.....	9
b) historisch-genetische Auslegung.....	10
c) systematische Auslegung	11
d) Ratio.....	14
e) Überprüfung des bisherigen rechtlichen Befundes unter Einbeziehung der par- lamentarischen Beratungen und Stellungnahmen.....	16
aa) Erlass des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt vom 25.03.2026.....	16
bb) (unveröffentlichtes) Urteil des VG Hamburg	17
cc) Universitäten der Bundeswehr.....	17
dd) Kommentarliteratur	18
5. Mögliche Reaktion des Bundes	19
C. Ergebnis und Ausblick	20

A. Einleitung/Sachverhalt/Gutachtenauftrag

I. Gesetzentwurf

Der von den Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD eingebrachte Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz in der Drucksache 8/3128 zielt ausweislich der Gesetzesbegründung auf eine Neuregelung der örtlichen Zuständigkeit des Studierendenwerks Thüringen in seiner Funktion als Amt für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich ab. So sieht der Entwurf im Kern eine Änderung dahin gehend vor, dass zukünftig das bei dem Studierendenwerk Thüringen eingerichtete Amt für Ausbildungsförderung wie bisher für an staatlichen Hochschulen, die ihren Sitz in Thüringen haben, immatrikulierte Studierende örtlich zuständig sein soll. Für Studierende an nichtstaatlichen Hochschulen soll sich die örtliche Zuständigkeit hingegen nach

§ 45 Abs. 1 BAföG und damit nach dem Wohnort der Eltern des Studierenden bzw. dem eigenen Wohnort des Studierenden bestimmen.

Zweck der beabsichtigten Neuregelung ist es, besagtes Amt für Ausbildungsförderung zu entlasten. Dieses sieht sich seit der Sitzverlegung der nichtstaatlichen Internationalen Hochschule (IU) nach Erfurt im Jahr 2019 angesichts der hohen und stetig noch steigenden Zahl der dort eingeschriebenen Studierenden einer regelrechten Antragsflut ausgesetzt.¹ Bei der IU handelt es sich um eine private, staatlich anerkannte Hochschule. Sie bietet sowohl die Möglichkeit eines Fernstudiums als auch eines Dualen Studiums als auch eines Präsenzstudiums an. Letzteres findet in englischer Sprache auf den Campi in Köln und Berlin statt. Die IU selbst wirbt damit, dass sie in ganz Deutschland mit über 37 Standorten vertreten ist, wobei sie verteilt auf 11 Bundesländer² 24 Campi unterhält.

II. Verfahren

Der oben genannte Gesetzentwurf wurde in der 41. Plenarsitzung am 26.03.2026 in den Ausschuss für Bildung, Wissenschaft und Kultur (AfBWK) überwiesen. Der Ausschuss hat daraufhin in seiner 13. Sitzung am 27.03.2026 die Durchführung einer schriftlichen Anhörung

¹ Zum Stand und zur Entwicklung der Anzahl der an der IU immatrikulierten Studierenden siehe Thüringer Landesamt für Statistik: „Studierende insgesamt im Wintersemester nach Hochschularten, Hochschulen und Fächergruppen in Thüringen“ – IU in Erfurt; online abrufbar auf der Internetseite des Landesamtes unter: <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=NT001313>||.

² Der allgemein gebräuchliche Begriff „Bundesland“ im Sinn von Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland wird an verschiedenen Stellen dieser gutachterlichen Stellungnahme bewusst synonym zum Begriff „Land“ – so der juristische Sprachgebrauch des Grundgesetzes und dem folgend des BAföG – zwecks leichterem Verständ-

bis zum 24.04.2026 beschlossen. Die Auswertung dieser Anhörung fand in der 14. Sitzung des AfBWK am 30.04.2026 statt.

Zudem hat das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) mit einem Erlass vom 25.03.2026 auf den Gesetzentwurf reagiert.³

Die Landtagsverwaltung hat mit Schreiben vom 28.04.2026 das Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur auf den Erlass des Bundes vom 25.03.2026 sowie auf § 39 Abs. 1 BAföG, wonach das Bafög grundsätzlich von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt wird (Bundesauftragsverwaltung, Art. 85 GG), hingewiesen. Mit dem Schreiben war die Bitte verbunden, dem Ausschuss über die bisherige Korrespondenz mit dem Bund zu berichten und ggf. Fragen der Abgeordneten zum Erlass des Bundes zu beantworten. Dem kam die Landesregierung in der 14. Sitzung des AfBWK am 30.04.2026 nach.

III. Prüfauftrag

Die Rechtmäßigkeit des Gesetzentwurfs wurde angesichts der im Rahmen der schriftlichen Anhörung abgegebenen Stellungnahmen, dem o.g. Erlass des Bundes vom 25.03.2026 und dem Schreiben der Landtagsverwaltung vom 28.04.2026 in der 14. Sitzung des AfBWK am 30.04.2026 kontrovers diskutiert. In der Konsequenz hat der Ausschuss einstimmig beschlossen, den Wissenschaftlichen Dienst des Thüringer Landtags mit der Erstellung eines Gutachtens bezüglich der rechtlichen Bedenken hinsichtlich des Gesetzentwurfs (Drs. 8/3128) unter Einbeziehung des Erlasses des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) vom 25.03.2026 sowie § 39 Abs. 1 BAföG und Art. 85 GG zu beauftragen.

B. Rechtliche Würdigung

Im Folgenden soll geprüft werden, ob der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD verfassungs- und gesetzeskonform ist. Dies setzt zuvörderst voraus, dass der Freistaat Thüringen über die nötige Gesetzgebungskompetenz verfügt.

Wegen der Dringlichkeit der Erstellung des Gutachtens für das weitere Gesetzgebungsverfahren soll die sich auf die wesentlichen Kernpunkte beschränkende rechtliche Prüfung im Folgenden entsprechend konzentriert dargestellt werden.

lichkeit und Vermeidung von Missverständnissen gerade angesichts der internationalen Ausrichtung der IU verwendet.

³ Online verfügbar auf der Internetseite des BMFTR unter:

https://www.xn--bafg-7qa.de/bafoeg/shareddocs/downloads/rundschreiben_erlasse/2026_03_25_%C3%A4nderung_th%C3%BCragbaf%C3%B6g.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

I. Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers

1. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Bezüglich der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ist zu unterscheiden zwischen der Kompetenz zur Sachregelung (lit. a) einerseits sowie zur Regelung des Verfahrensrechts und der Einrichtung der Behörden (lit. b) andererseits.

a) Sachregelung

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern richtet sich nach den Art. 70 ff. GG. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder grundsätzlich das Recht zur Gesetzgebung. Dieses Recht gilt uneingeschränkt, es sei denn, das Grundgesetz weist die Gesetzgebungskompetenz ausdrücklich dem Bund zu.

Die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern richtet sich im Weiteren nach den Vorschriften über die ausschließliche (Artt. 71, 73 GG) und die konkurrierende Gesetzgebung (Artt. 72, 74 GG) des Bundes. Für die in Art. 73 GG aufgeführten Materien der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes stehen den Ländern Gesetzgebungsbefugnisse nach Art. 71 GG nur zu, wenn sie durch Bundesgesetz hierzu ausdrücklich ermächtigt sind. Hingegen haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG.⁴

Das hier einschlägige Rechtsgebiet der „Regelung der Ausbildungsbeihilfen“ ist gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13, Fall 1 GG der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet. Gestützt auf diese Bestimmung (i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG) hat der Bund das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) formell verfassungskonform erlassen⁵ mit der Folge, dass den Ländern insoweit keine Gesetzgebungskompetenz mehr zusteht, als das BAföG selbst abschließende Regelungen trifft.

b) Regelungen bzgl. der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens im Rahmen des Gesetzesvollzugs

Eine Regelungskompetenz kann den Ländern zudem im Rahmen der Ausführung der Bundesgesetze zukommen. Was die Ausführung der Bundesgesetze anbelangt, gilt zunächst als Grundregel, dass die Länder diese Gesetze als eigene Angelegenheit ausführen, Art. 83 GG.

⁴ Vgl. dazu Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 109. El., Stand Januar 2026, Art. 71 Rn. 44.

⁵ BVerfGE 170, 52 (67) = NJW 2025, 346 (347).

In diesem Fall regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG).

Eine, die Regelungsmöglichkeiten der Länder beschränkende Ausnahme hierzu bildet die sog. Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG.

Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung bleibt (nur) die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Einrichtung der Behörden umfasst neben der Einrichtung im engeren Sinne (Ausgestaltung, innere Organisation, Ausstattung mit Personal und Sachmitteln) auch die vorausgehende Errichtung (Gründung, Bildung) sowie die Festlegung des Aufgabenkreises bestimmter Behörden.⁶ Letzteres meint u. a. die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen sowie deren Veränderung.⁷

Zudem unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden (Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG). Der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) ist immanent, dass die Länder bei der Ausführung des jeweiligen Bundesgesetzes an Weisungen und Vorgaben des Bundes gebunden sind, da der Bund die Verantwortung für die Recht- und Zweckmäßigkeit trägt.

Das BAföG wird von den Ländern im Auftrag des Bundes durchgeführt, ist also ein Fall der Bundesauftragsverwaltung. Dies ergibt sich aus Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG i.V.m. § 57 Abs. 1 Satz 1 BAföG, wonach der Bund die für die Ausführung des BAföG erforderlichen Mittel (alleine) trägt. § 39 Abs. 1 BAföG stellt dies einfach-gesetzlich nochmals fest.⁸

Bei der Durchführung des BAföG unterliegen die Länder folglich gemäß Art. 85 Abs. 4 GG der Rechts- und Fachaufsicht des Bundes. Die Bundesaufsicht erstreckt sich sowohl auf die Gesetzmäßigkeit als auch auf die Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung durch die Landesbehörden.

Vor diesem Hintergrund hat der Freistaat Thüringen Regelungen für den Verwaltungsvollzug des BAföG auf Landesebene in Form des Thüringer Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (ThürAGBAföG) erlassen, das mit dem hier zu begutachtenden Änderungsgesetz geändert werden soll.

⁶ BVerfGE 105, 313 (331); BVerwGE 153, 367 (Rn. 43); BSGE 102, 149 (157); *Kment*, in: Jarass/Kment, GG, 19. Auflage, 2026, Art. 84 Rn. 6.

⁷ BVerfGE 77, 288 (299); 126, 77 (99); *Kment*, a.a.O., Art. 84 Rn. 6; *Hermes*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 35.

⁸ Vgl. auch § 1 Abs. 3 Satz 1 ThürAGBAföG.

2. Zwischenergebnis

Das BAföG soll durch bundesweit einheitliche Bedingungen die Chancengleichheit bei der Ausbildungsförderung sicherstellen und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse garantieren. Aus diesem Grund hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und die Materie im Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) umfassend geregelt. Durch die gleichgerichtete Einflussnahme des Bundes auf die Länder wird eine Harmonisierung der Verwaltungspraxis erreicht.⁹

Die Frage, ob es sich bei der mit dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf beabsichtigten Regelung zur örtlichen Zuständigkeit um eine Sachregelung oder eine Regelung bezüglich der Einrichtung der Behörden im Rahmen des Gesetzesvollzugs handelt, kann offenbleiben. Sowohl bei einer Sachregelung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung als auch bei einer Regelung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung können die Länder nur in den vom Bund vorgegebenen Grenzen gesetzgeberisch tätig werden.

Festzuhalten ist, dass der Freistaat Thüringen eine Regelungskompetenz für die beabsichtigte Änderung des ThürAGBAföG nur insoweit hätte, als der Bund mit dem BAföG noch keine abschließende Regelung getroffen hat bzw. die bundesrechtlichen Vorgaben einer solchen Regelung nicht entgegenstehen.

3. Bundesrechtliche Gesetzeslage

Hinsichtlich der Zuständigkeit der Ämter für Ausbildungsförderung finden sich im BAföG sowohl Regelungen zur sachlichen Zuständigkeit (§ 40 BAföG – Wer?) als auch zur örtlichen Zuständigkeit (§ 45 BAföG – Wo?), die miteinander korrespondieren.

a) Sachliche Zuständigkeit, § 40 BAföG

Während § 40 Abs. 1 BAföG den Ländern aufgibt, für jeden Kreis und jede kreisfreie Stadt ein Amt für Ausbildungsförderung zu errichten, trifft § 40 Abs. 2 BAföG eine Sonderregelung betreffend Auszubildende, die eine im Inland gelegene Hochschule besuchen. Demnach werden die Länder verpflichtet, abweichend von Absatz 1 Ämter für Ausbildungsförderung bei staatlichen Hochschulen oder Studentenwerken einzurichten. Die Norm dient der Vereinheitlichung der Verwaltungsorganisation der Ausbildungsförderung. Hierbei nimmt § 40 Abs. 2 BAföG keine Begrenzung auf Auszubildende an staatlichen Hochschulen vor, mithin sind auch Auszubildende an nichtstaatlichen Hochschulen mit umfasst. Auch für Letztere sind demnach Ämter für Ausbildungsförderung bei staatlichen Hochschulen oder Studentenwerken einzurichten.

⁹ Stein, Untersuchung der Möglichkeiten einer Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung, S. 161.

b) Örtliche Zuständigkeit, § 45 BAföG

Die örtliche Zuständigkeit der Ämter für Ausbildungsförderung regelt das BAföG in seinem § 45. Parallel zur Regelungssystematik in § 40 BAföG sieht § 45 BAföG in seinem Absatz 1 für den Sekundärbereich¹⁰ das Wohnortprinzip vor. In den Absätzen 2 und 3 des § 45 BAföG finden sich sodann Sonderbestimmungen für Abendgymnasien, Kollegs, höhere Fachschulen und Akademien (Absatz 2) sowie für Hochschulen (Absatz 3). Für diese in den Absätzen 2 und 3 geregelten Fällen gilt nicht das Wohnortprinzip, sondern das Ausbildungsortprinzip.

Im Einzelnen stellt § 45 Abs. 3 BAföG in seinem Satz 1 zunächst als Grundregel fest, dass abweichend von den Absätzen 1 und 2 das bei einer Hochschule errichtete Amt für Ausbildungsförderung für die an dieser Hochschule immatrikulierten Auszubildenden zuständig ist. Ferner erlaubt § 45 Abs. 3 Satz 2 BAföG den Ländern zu bestimmen, dass das an einer staatlichen Hochschule errichtete Amt für Ausbildungsförderung auch zuständig ist für Auszubildende, die an anderen Hochschulen – z.B. an nichtstaatlichen Hochschulen¹¹ – immatrikuliert sind. Schließlich wird die örtliche Zuständigkeit des bei einem Studentenwerk errichteten Amtes für Ausbildungsförderung durch das Land bestimmt (§ 45 Abs. 3 Satz 3 BAföG).

4. Vereinbarkeit der geplanten Änderung des ThürAGBAföG mit dem BAföG

Der Gesetzentwurf sieht in seinem Artikel 1 Nr. 1 b) eine Änderung des § 1 Abs. 3 ThürAGBAföG insbesondere dahin gehend vor, dass sich „[f]ür Studierende an nichtstaatlichen Hochschulen die örtliche Zuständigkeit ... nach § 45 Abs. 1 BAföG [bestimmt], wobei als Bezirk bei einem Wohnsitz in Thüringen der Freistaat Thüringen gilt.“ Aus dem Regelungszusammenhang lässt sich erschließen, dass hier die örtliche Zuständigkeit des Amtes für Ausbildungsförderung beim Studierendenwerk Thüringen definiert werden soll.

Durch diese Regelung soll, so jedenfalls die gesetzgeberische Intention, besagtes Amt für Ausbildungsförderung beim Studierendenwerk Thüringen (nur noch) für die Studierenden an nichtstaatlichen Hochschulen (sachlich und) örtlich zuständig sein, deren Eltern bzw. die selbst ihren Wohnsitz in Thüringen haben. Der Sitz der betreffenden nichtstaatlichen Hochschule wäre insoweit unbedeutend; das Amt für Ausbildungsförderung beim Studierendenwerk Thüringen wäre mithin in Abkehr vom Ausbildungsortprinzip hin zum Wohnsitzprinzip (siehe oben) für alle Fälle zuständig, in denen der nach § 45 Abs. 1 BAföG maßgebliche Wohnsitz der Eltern des Studierenden oder dessen eigener Wohnsitz in Thüringen läge, ungeachtet der Frage, wo die betreffende nichtstaatliche Hochschule ihren Sitz hat.

¹⁰ auf Grundschulbildung aufbauende weiterführende Schulen.

¹¹ Müller, in; Rothe/Blanke, BAföG, 5. Aufl., 52. Lfg., November 2023, § 45 Rn. 14.

Die rechtliche Zulässigkeit dieser Änderung hängt davon ab, ob sie mit den Regelungen des BAföG vereinbar wäre. Dies ist durch Auslegung letzterer zu bestimmen.

a) Auslegung nach dem Wortlaut

Fraglich ist, ob die hier in Rede stehende Änderung des ThürAGBAföG auf § 45 Abs. 3 Satz 3 BAföG („Ist das Amt für Ausbildungsförderung bei einem Studentenwerk errichtet, so wird dessen örtliche Zuständigkeit durch das Land bestimmt.“) – so die Begründung des Gesetzentwurfs – gestützt werden kann.

Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 des Thüringer Studierendenwerksgesetzes (ThürStudWG) i.V.m. § 1 Abs. 3 Satz 1 ThürAGBAföG ist das Studierendenwerk Thüringen mit der Durchführung der staatlichen Ausbildungsförderung für Studierende betraut. Die Voraussetzung des § 45 Abs. 3 Satz 3, 1. Halbsatz BAföG ist damit erfüllt.

Da es in Thüringen ansonsten kein weiteres Amt für Ausbildungsförderung gibt, ist das beim Studierendenwerk Thüringen errichtete Amt für Ausbildungsförderung (für das gesamte Gebiet des Freistaats Thüringen örtlich zuständig. Dies soll mit dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf auch nicht geändert werden (vgl. Art. 1 Nr. 1 b) Satz 2, 2. Halbsatz des Gesetzentwurfs). Im Hinblick auf die in § 40 Abs. 2 Satz 1 BAföG statuierte Pflicht der Länder, für Auszubildende an inländischen Hochschulen Ämter für Ausbildungsförderung bei staatlichen Hochschulen oder bei Studentenwerken einzurichten, gilt diese, das gesamte Staatsgebiet des Freistaats Thüringen umfassende örtliche Zuständigkeit ungeachtet des Umstandes, dass § 3 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 2 ThürStudWG die Zuständigkeit des Studierendenwerks Thüringen als solches auf im Einzelnen aufgelistete, in Thüringen belegene staatliche Hochschulen beschränkt. Diese Ansicht ist bislang offenkundig unstrittig, was durch die bisherige Bearbeitung der Anträge der an der IU immatrikulierten Studierenden durch das Amt für Ausbildungsförderung beim Studierendenwerk Thüringen bestätigt wird; ansonsten bedürfte es auch der beabsichtigten Änderung des ThürAGBAföG nicht.¹²

Mit der beabsichtigten Änderung des ThürAGBAföG soll nach dem Gesagten streng genommen nicht die örtliche, das gesamte Gebiet des Freistaats Thüringen umfassende Zuständigkeit des Amtes für Ausbildungsförderung beim Studierendenwerk Thüringen geändert

¹² Siehe auch die Begründung des Entwurfs des (Dritten) Gesetzes zur Änderung des ThürAGBAföG vom 08.12.2008, Drs. 4/4717, S. 2, 4, wonach mit der damaligen Gesetzesänderung klargestellt werden sollte, „... dass das Amt für Ausbildungsförderung beim Studentenwerk Thüringen für alle Hochschulen im Land, sowohl für die staatlichen Hochschulen als auch für die staatlich anerkannten nichtstaatlichen Hochschulen, sachlich und örtlich zuständig ist.“

werden; vielmehr soll der Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit neu gewählt werden: weg vom Ausbildungsortprinzip hin zum Wohnortprinzip.

In § 45 Abs. 3 Satz 3 BAföG wird den Ländern die Befugnis eingeräumt, die örtliche Zuständigkeit eines bei einem Studentenwerk eingerichteten Amtes für Ausbildungsförderung zu bestimmen, nicht aber, den Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit frei zu wählen, also nach Belieben entweder das Ausbildungsortprinzip oder das Wohnortprinzip zu Grunde zu legen.

Gemeint mit dieser Bestimmung sind unzweifelhaft die Fälle, in denen in einem Land mehrere entsprechende Ämter für Ausbildungsförderung bestehen.

Hingegen bestehen nach dem Wortlaut des § 45 Abs. 3 Satz 3 BAföG zumindest erhebliche Zweifel, ob auch die hier geplante Änderung des ThürAGBAföG eine (bloße) Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit im Sinn des § 45 Abs. 3 Satz 3 BAföG wäre. Verstärkt werden diese Zweifel durch die den Absatz 3 des § 45 BAföG einleitende Wendung „Abweichend von den Absätzen 1 und 2 ...“. Die beabsichtigte Änderung des ThürAGBAföG sieht nun aber gerade einen Rückgriff auf § 45 Abs. 1 BAföG vor.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Wortlaut des § 45 Abs. 3 BAföG zumindest erhebliche rechtliche Zweifel an der beabsichtigten Regelung begründet.

b) historisch-genetische Auslegung

Anhand der historisch-genetischen Auslegung wird der gesetzgeberische Wille zur Auslegung einer Norm herangezogen.

Die im ersten Ausbildungsförderungsgesetz vom 19.09.1969¹³ geregelten Zuständigkeitsbestimmungen richteten sich nach dem Wohnortprinzip. Örtlich zuständig war das Amt für Ausbildungsförderung an dem gewöhnlichen Aufenthaltsort der Eltern des Auszubildenden.¹⁴ Im Gegensatz dazu wurde in den Honnef-Richtlinien¹⁵ das Ausbildungsortprinzip zugrunde gelegt. Danach ist das Amt örtlich zuständig, in dessen Bezirk die Ausbildungsstätte gelegen ist.¹⁶ Mit der Schaffung des BAföG im Jahr 1971 entschied sich der Gesetzgeber hinsichtlich

¹³ BGBl. I S. 1719 – AföG.

¹⁴ Wohnortprinzip: Für die Bestimmung des örtlich zuständigen Amtes ist der Wohnsitz der Eltern maßgebend, vgl. BT-Drs. 7/2697, S. 7.

¹⁵ Studienförderung im Rahmen des sog. Honnefer Modells: Förderung der Studierenden an wissenschaftlichen Hochschulen mit Mitteln des Bundes und der Länder.

¹⁶ BT-Drs. 7/2697, S. 7.

des Sekundärbereichs für das Wohnortprinzip und hinsichtlich des Tertiärbereichs¹⁷ für das Ausbildungsortprinzip. Dabei wurde die Zuständigkeit für die Hochschulstudenten in § 61 nur vorläufig geregelt und durch § 62 der Bundesregierung zugleich die Pflicht zur Berichterstattung über die Durchführung, insbesondere über die Bewährung der Zuständigkeitsregelungen, auferlegt. Mit dem 3. BAföGÄndG¹⁸ wurde für den Hochschulbereich eine endgültige gesetzliche Regelung geschaffen und die §§ 61 und 62 aufgehoben. Die Bundesregierung war in ihrem Bericht nach § 62 davon ausgegangen, dass sich die geltende örtliche und sachliche Zuständigkeit im Sekundärbereich (Wohnortprinzip) als auch die Zuständigkeitsregelungen im Hochschulbereich (Ausbildungsortprinzip) bewährt hatten.¹⁹ Dementsprechend wurde die Vorschrift des § 61 in ihren Grundzügen für den Hochschulbereich in den jetzigen Abs. 3 des § 45 BAföG übernommen. Der § 45 BAföG erhielt die im Wesentlichen noch heute geltende Fassung.

Die historisch-genetische Auslegung lässt folglich den Willen des Gesetzgebers erkennen, dass sich die örtliche Zuständigkeit der für den Tertiärbereich zuständigen Ämter für Ausbildungsförderung auf dem Ausbildungsortprinzip gründen soll.

Die beabsichtigte Änderung des ThürAGBAföG, für die nichtstaatlichen Hochschulen auf das Wohnortprinzip zu rekurrieren, würde der skizzierten gesetzgeberischen Intention widersprechen.

c) systematische Auslegung

Durch eine Gesamtschau der einschlägigen Bestimmungen des BAföG und der damit vorgegebenen Regelungssystematik soll untersucht werden, ob die geplante Änderung des ThürAGBAföG mit dieser Systematik vereinbar wäre.

Die hier in Rede stehende örtliche Zuständigkeit der Ämter für Ausbildungsförderung kann nicht losgelöst von ihrer sachlichen Zuständigkeit betrachtet werden.

Einschlägig für die sachliche Zuständigkeit ist vorliegend, da der Hochschulbereich betroffen ist, § 40 Abs. 2 BAföG („Für Auszubildende, die eine im Inland gelegene Hochschule besuchen, richten die Länder abweichend von Abs. 1 Ämter für Ausbildungsförderung bei staatlichen Hochschulen oder bei Studentenwerken ein; (...).“). Dagegen betrifft § 40 Abs. 1 BAföG den Sekundärbereich und korrespondiert mithin mit § 45 Abs. 1 BAföG (Regelfall: Wohnsitz

¹⁷ Bildung insbesondere an Universitäten, Fachhochschulen, Berufsakademien.

¹⁸ 3. BAföGÄndG vom 31.07.1975, BGBl. I S. 2081.

¹⁹ Vgl. dazu Müller, in: Rothe/Blanke, BAFÖG, 5. Aufl., 52. Lfg., November 2023, § 45 Rn. 1.1.

der Eltern). § 40 Abs. 3 BAföG regelt die Ausbildung im Ausland und korrespondiert folglich mit § 45 Abs. 4 BAföG.

Nach § 40 Abs. 2 Satz 1 HS 1 wird also für die Ausbildungsförderung von Studierenden eine sachliche Zuständigkeit von Ämtern für Ausbildungsförderung bestimmt. Die Norm dient der Vereinheitlichung der Verwaltungsorganisation der Ausbildungsförderung auf der Grundlage des Ausbildungsortprinzips. In Thüringen nimmt das Amt für Ausbildungsförderung beim Studierendenwerk Thüringen die Aufgaben des Amts für Ausbildungsförderung nach § 40 Abs. 2 Satz 1 HS 1 BAföG wahr. Die Umsetzung erfolgte in § 1 Abs. 3 ThürAGBAföG.

Dem § 40 Abs. 2 Satz 1 BAföG „(...) eine im Inland gelegene Hochschule (...)“ ist nicht zu entnehmen, dass das besondere Zuständigkeitsregime für die Auszubildenden an Hochschulen auf staatliche Hochschulen begrenzt ist (siehe bereits oben). Vielmehr nimmt der Bundesgesetzgeber diesbezüglich keine Differenzierung vor. Die Formulierung wurde offen gestaltet, sodass davon alle im Inland gelegenen Hochschulen, mithin auch die nichtstaatlichen Hochschulen, umfasst sind. Die Befugnis eines Landes, die Zuständigkeitsregelung nunmehr nur bezüglich staatlicher Hochschulen zu treffen, kann daraus keinesfalls abgeleitet werden. Der Bundesgesetzgeber trägt dem Landesgesetzgeber auf, Ämter für Ausbildungsförderung entweder an staatlichen Hochschulen oder bei Studentenwerken einzurichten. Damit steht das Land in der Pflicht, auch für Auszubildende an nichtstaatlichen Hochschulen Ämter für Ausbildungsförderung bei staatlichen Hochschulen oder bei Studentenwerken einzurichten. Gemäß § 45 Abs. 3 Satz 2 bzw. 3 BAföG müssen die Länder regeln, welches der auf ihrem Landesgebiet an staatlichen Hochschulen bzw. bei Studentenwerken errichteten Ämter für die Auszubildenden vor dem Hintergrund des Ausbildungsortprinzips an nichtstaatlichen Hochschulen örtlich zuständig ist.

§ 40 Abs. 2 BAföG und § 45 Abs. 3 BAföG bilden demgemäß eine Einheit im Sinne einer Sonderregelung gegenüber der Grundregel nach § 40 Abs. 1 BAföG und § 45 Abs. 1 und 2 BAföG. Die in § 40 Abs. 2 und § 45 Abs. 3 BAföG enthaltene Zuständigkeitsregelung hinsichtlich nichtstaatlicher Hochschulen für die einzelnen Bundesländer eröffnet die Möglichkeit, diese an bestimmte Studierendenwerke im einzelnen Land zuzuweisen. Hierbei ist anzumerken, dass Thüringen lediglich über ein Studierendenwerk verfügt, welches automatisch für das gesamte Gebiet Thüringens, mithin auch für Auszubildende an nichtstaatlichen Hochschulen, zuständig ist, sodass sich die Regelung in Thüringen nicht auswirkt.²⁰

²⁰ Vgl. Zuschrift 8/441, S. 1.

Was die örtliche Zuständigkeit anbelangt, hält der Gesetzgeber grundsätzlich das Wohnsitzprinzip für schulische Ausbildungen und das Ausbildungsortprinzip für Hochschulausbildungen für jeweils besser geeignet.²¹ Beide Prinzipien sind bei der in § 45 BAföG geregelten örtlichen Zuständigkeit der Ämter in einem komplexen Regel-Ausnahme-System kombiniert. Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 BAföG bestimmt sich die örtliche Zuständigkeit nach dem Wohnsitzprinzip (Grundregelfall). Von dieser Grundregelung wird bereits in Satz 2 eine Ausnahmeregelung („ständiger Wohnsitz des Auszubildenden“) getroffen. Davon macht § 45 BAföG in seinen Absätzen 2 bis 4 jedoch gewisse Ausnahmen (Sonderregelungen). § 45 Abs. 3 BAföG beinhaltet eine Sonderregelung für den Hochschulbereich, welche sich am Ausbildungsortprinzip orientiert. Gemäß Satz 1, 1. Halbsatz ist das bei einer staatlichen Hochschule errichtete Amt für Ausbildungsförderung für die an dieser Hochschule immatrikulierten Auszubildenden zuständig. Soweit jedoch das Land das Amt für Ausbildungsförderung bei einem Studentenwerk errichtet hat (so Thüringen), ist Satz 3 einschlägig. Hier wird den Ländern die Kompetenz übertragen, die örtliche Zuständigkeit der von ihnen errichteten Studentenwerke zu bestimmen.²²

Nach dieser Systematik ist es nicht möglich, die örtliche Zuständigkeit des Amtes für Ausbildungsförderung für Auszubildende an nichtstaatlichen Hochschulen bzw. den Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit auf § 45 Abs. 1 BAföG zurückfallen zu lassen, weil dies dem in der korrespondierenden Vorschrift des § 40 Abs. 2 BAföG vorgegebenen Ausbildungsortprinzip widersprechen würde. Die Einleitung des § 45 Abs. 3 BAföG „Abweichend von den Absätzen 1 und 2“ macht diese Zuordnung bereits deutlich.²³

Durch die Regelung in Art. 1 Nr. 1 b) des Gesetzentwurfs „Für Studierende an nichtstaatlichen Hochschulen bestimmt sich die örtliche Zuständigkeit nach § 45 Abs. 1 BAföG, (...)“ würde der Landesgesetzgeber den Anknüpfungspunkt für die örtliche Zuständigkeit in einer Weise treffen (Wohnsitzprinzip statt Ausbildungsortprinzip), die der skizzierten Systematik des BAföG widerspräche.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass für die örtliche Zuständigkeit nach § 45 Abs. 3 BAföG, wie den dortigen Sätzen 1 und 2 zu entnehmen, die Immatrikulation maßgeblich ist.²⁴ Anknüpfungspunkt hierbei ist der formale Akt der Immatrikulation und damit

²¹ Vgl. dazu *Ramsauer*, in: *Ramsauer, BAföG*, 8. Aufl., 2024, § 40 Rn. 3.

²² Vgl. dazu *Ramsauer*, in: *Ramsauer, BAföG*, 8. Aufl., 2024, § 40 Rn. 12.

²³ Siehe hierzu auch den Erlass des BMFTR vom 25.03.2026 sowie die Zuschrift 8/420.

²⁴ Vgl. BVerwGE 90, 25 (29).

der Einschreibungsort.²⁵ Bei Hochschulen mit Zweigstellen in verschiedenen Orten (im Inland) ist das Studierendenwerk am Stammsitz der Hochschule zuständig.²⁶

Nichts anderes gilt bei einer Online-Immatrikulation²⁷, wie im Fall der IU. Deren Hauptsitz ist in Erfurt; so wird dies auch auf den Studienbescheinigungen ausgewiesen.²⁸

Somit nährt auch die systematische Auslegung des BAföG rechtliche Zweifel an der Zulässigkeit der geplanten Änderung des ThürAGBAföG.

d) Ratio

Die geplante Änderung des ThürAGBAföG soll schließlich an ihrer Vereinbarkeit mit Sinn und Zweck der Regelungen des BAföG gemessen werden.

Die Neuregelung des Thüringer Ausführungsgesetzes zum BAföG sieht einen Wechsel zum Wohnortprinzip vor. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 8/3128, Begründung, A. Allgemeines) soll damit der im BAföG vorgesehene Grundsatz der räumlichen Nähe zum Amt für Ausbildungsförderung für Studierende an staatlichen und nichtstaatlichen Hochschulen sichergestellt werden.

Dem Wohnortprinzip kommt jedoch angesichts der fortschreitenden Digitalisierung bei Antragstellung etc. eine immer geringere Bedeutung zu.²⁹ Der Regelfall des Wohnsitzprinzips, auf den Wohnort der Eltern des Studierenden abzustellen (§ 45 Abs. 1 Satz 1 BAföG), ist zudem im Hochschulbereich im dem Maße kein tauglicher Ausgangspunkt, um die gewünschte Nähe zwischen dem Studierenden als Antragsteller bzw. als BAföG-Empfänger und dem zuständigen Amt für Ausbildungsförderung sicherzustellen, als Studierende – anders als Schüler – häufig gerade nicht mehr bei ihren Eltern wohnen, vielfach sogar in einem anderen Bundesland.³⁰

Das Ausbildungsortprinzip im Tertiärbereich, also die Nähe von Hochschule und Amt für Ausbildungsförderung, bietet indes auch heute noch viele Vorteile. Zu nennen ist hierbei vor allem die Sachnähe, mithin die Vertrautheit des Amts für Ausbildungsförderung mit den an der Ausbildungsstätte herrschenden Ausbildungsverhältnissen, was als wesentlich für eine sach- und rechtsgemäße Durchführung des BAföG im Hochschulbereich anzusehen ist. Dies

²⁵ Vgl. BVerwGE 90, 25 (29).

²⁶ Vgl. Homepage des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt, Inland-Studium: Zuständiges Amt für Ausbildungsförderung bei einem Studium im Inland.

²⁷ Müller, in: Rothe/Blanke, BAföG, 5. Aufl., 52. Lfg., November 2023, § 45 Rn. 18.2.

²⁸ Telefonische Auskunft der Studienberatung der IU am 20.05.2026.

²⁹ Müller, in: Rothe/Blanke, BAföG, 5. Aufl., 55. Lieferung, Stand: November 2024, § 45 Rn. 4; Zuschrift 8/420.

³⁰ Siehe zu diesem Aspekt auch die Stellungnahme der IU in der Zuschrift 8/436, S. 2.

gilt insbesondere angesichts der dynamischen Entwicklung der Studienangebote und Studieninhalte an den staatlichen als auch den nichtstaatlichen Hochschulen. In Anbetracht der globalen Entwicklung und der Normalität von Auslandssemestern ist der administrative Rückhalt des Amtes für Ausbildungsförderung vor Ort von erheblicher Bedeutung für den Auszubildenden.

Die geplante Regelung, welche eine Kombination aus § 40 Abs. 2 BAföG und § 45 Abs. 1 BAföG vorsieht, würde hingegen zu einer Zersplitterung der Zuständigkeiten führen („Kompetenzwirrwarr“) und infolge dessen zu einer uneinheitlichen Entscheidungspraxis. Dies wiederum würde zu erheblichen Unsicherheiten bei den Auszubildenden hinsichtlich der Zuständigkeiten im Hochschulbereich führen (gerade in den häufigen Fällen, in denen die Studierenden nicht mehr bei ihren Eltern wohnen, deren Wohnsitz nach § 45 Abs. 1 Satz 1 BAföG aber maßgeblich wäre, siehe oben). Das Ausbildungsortprinzip stellt sicher, dass die leistungsrechtliche Betreuung (wie Bewilligung und Auszahlung) direkt an dem Ort gebündelt ist, an dem sich die Ausbildungsstätte befindet, d.h. wo sie ihren Hauptsitz hat.

Zudem würde die geplante Regelung auch unter dem folgenden Aspekt zu Inkonsistenzen bei der örtlichen Zuständigkeit führen:

Nach dem Wortlaut des neuen Satzes 3 in § 1 Abs. 3 ThürAGBAföG („Für Studierende an nichtstaatlichen Hochschulen bestimmt sich die örtliche Zuständigkeit nach § 45 Abs. 1 BAföG, wobei als Bezirk bei einem Wohnsitz in Thüringen der Freistaat Thüringen gilt.“) wäre das hiesige Amt für Ausbildungsförderung beim Studierendenwerk Thüringen auch in solchen Fällen zuständig, in denen ein Studierender an einer nichtstaatlichen Hochschule mit Sitz in einem anderen Bundesland immatrikuliert wäre und seine Eltern bzw. er selbst ihren bzw. seinen Wohnsitz in Thüringen hätte(n). Hätte aber in einem solchen Fall das Land, in dem diese nichtstaatliche Hochschule angesiedelt ist, seiner Pflicht gemäß § 40 Abs. 2 Satz 1 BAföG Genüge getan und eines seiner Ämter für Ausbildungsförderung als für diese nichtstaatliche Hochschule zuständig bestimmt, käme es zu parallelen Zuständigkeiten mit der Folge von Rechtsunsicherheit und der Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen bzw. sogar der Gefahr doppelter Bewilligungen von BAföG.³¹

Auch Sinn und Zweck der einschlägigen Regelungen des BAföG sprechen gegen die Zulässigkeit der geplanten Änderung des ThürAGBAföG.

³¹ In diese Richtung auch Zuschrift 8/442, S. 2.

e) Überprüfung des bisherigen rechtlichen Befundes unter Einbeziehung der parlamentarischen Beratungen und Stellungnahmen

Der bisherige rechtliche Befund, dass erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit der geplanten Änderung des ThürAGBAföG bestehen, soll im Folgenden anhand der bislang im Gesetzgebungsverfahren vorgebrachten Argumente überprüft werden.

aa) Erlass des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt vom 25.03.2026³²

In genannten Erlass hat das BMFTR ausführlich und in sich schlüssig seine erheblichen rechtlichen Bedenken gegen das hiesige gesetzgeberische Vorhaben begründet dargelegt. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung und der Bundesauftragsverwaltung, bei der den Ländern nur eingeschränkte gesetzgeberische Kompetenzen verbleiben und der Gesetzesvollzug unter der die Rechts- und Zweckmäßigkeit umfassenden Aufsicht des Bundes steht (siehe oben), ist dieser Darlegung des zuständigen Bundesministeriums bei der Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit der geplanten Gesetzesänderung besonderes Gewicht beizumessen.

In diesem Zusammenhang kann im Hinblick auf die Fragestellungen des vom AfBWK erteilten Gutachtenauftrags festgestellt werden, dass besagter Erlass keine bindende Weisung im Sinn des Art. 85 Abs. 3 GG darstellt – unabhängig von der Frage, welche Folge eine solche Weisung auf die hier zu prüfenden Fragen hätte.

Das Schreiben des BMFTR ist nicht ausdrücklich als Weisung bezeichnet. Das Gebot der Weisungsklarheit fordert indes, dass Weisungen eindeutig und klar erteilt werden, sodass die angewiesene Behörde erkennen kann, „dass ihr gegenüber eine Weisung erteilt worden ist“ und welches Verhalten dies verlangt.³³ Gegen die Rechtsverbindlichkeit des Erlasses als Weisung spricht zudem der letzte Satz „Um Beachtung im Vollzug wird gebeten“. Die Bitte ist Ausdruck einer, wenn auch unverbindlichen Verhaltenserwartung an die Länder und widerspricht in jedem Fall dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Gebot der Weisungsklarheit.³⁴

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Erlass des BMFTR den hier vertretenen rechtlichen Befund erheblich rechtlicher Zweifel an der Zulässigkeit der geplanten Änderung des ThürAGBAföG stützt.

³² BMFTR, Beschluss vom 25.03.2026 zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), hier: Zuständigkeit nach § 40 Abs. 2 BAföG und § 45 Abs. 3 BAföG, GZ W31-42530-1 TH; W31-42531-1-§40/§45.

³³ BVerfGE 81, 310 (336).

³⁴ BVerfGE 81, 310 (336).

bb) (unveröffentlichtes) Urteil des VG Hamburg

Gegenüber dem AfBWK hat sich die Landesregierung zur Begründung der Rechtmäßigkeit der geplanten Neuregelung auf ein (unveröffentlichtes) Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg aus dem Jahr 2015³⁵, berufen. Die Landesregierung führte hierzu aus, dass das VG Hamburg in dem dortigen Zuständigkeitsstreit entschieden habe, für die örtliche Zuständigkeit eines Amtes für Ausbildungsförderung komme es nicht auf den Sitz der Hochschule, sondern auf den tatsächlichen Ausbildungsort an. Allerdings weist der dem Urteil zugrundeliegende Sachverhalt Auslandsbezug auf (Immatrikulation bei einer Hochschule im Ausland und Durchlaufen eines Studienabschnitts bei einer im Inland gelegenen Einrichtung). Vom Gericht zu entscheiden war demnach, ob § 45 Abs. 4 Satz 1 BAföG Anwendung findet (wurde vom Gericht verneint). Vorliegend handelt es sich jedoch um die Frage, ob das Land die Zuständigkeit eines Amtes für Ausbildungsförderung für inländische nichtstaatliche Hochschulen auf der Grundlage des § 45 Abs. 1 BAföG treffen kann, sodass die Sachverhalte nicht vergleichbar sind. Überdies argumentiert das VG Hamburg mit den Vorteilen des Ausbildungsortprinzips (bessere Kontaktmöglichkeiten zwischen dem Auszubildenden, der Ausbildungsstätte und dem Amt für Ausbildungsförderung, etwa bei Rückfragen, die durch persönliche Besuche geklärt werden können), das bei der hier geplanten Rechtsänderung gerade nicht mehr gelten soll. Allenfalls könnte man hier im Fall der IU die vom VG Hamburg angeführte Nähe zwischen dem Auszubildenden einerseits und der Ausbildungsstätte bzw. dem Amt für Ausbildungsförderung andererseits ins Feld führen, die allerdings, wie oben aufgezeigt, in ihrer Bedeutung hinter der Nähe zwischen Hochschule und Amt für Ausbildungsförderung zurücktritt. Zudem trägt dieses Argument von vornherein nicht, wenn der Wohnsitz der Eltern des Auszubildenden nach § 45 Abs. 1 Satz 1 BAföG maßgeblich ist, der Auszubildende dort aber selbst nicht mehr wohnhaft ist (siehe oben).

cc) Universitäten der Bundeswehr

Weiterhin wurde seitens der Landeregierung auf eine vermeintliche rechtliche Parallelität bezüglich der Universitäten der Bundeswehr verwiesen. Obwohl deren formaler Sitz in Berlin sei, erfolge die Bearbeitung der BAföG-Anträge nicht beim Studierendenwerk Berlin.³⁶ Dieses Argument überzeugt jedoch nicht. Bei den angesprochenen Universitäten der Bundeswehr in Hamburg und München handelt sich nicht um reine Zweigstellen einer etwaigen Hochschule mit Sitz in Berlin, sondern um rechtlich und organisatorisch jeweils eigenständige wissenschaftliche Hochschulen. Die Immatrikulation erfolgt entweder in Hamburg oder in

³⁵ Az. 2 K 2004/14; das Urteil wurde dem Wissenschaftlichen Dienst zwecks Anfertigung dieses Gutachtens von der Landesregierung zur Verfügung gestellt.

³⁶ So auch das vorgenannte unveröffentlichte Urteil des VG Hamburg unter Verweis auf sein Urteil v. 09.10.2014, Az. 2 K 2013/12, juris – Rn. 69.

München und richtet sich danach, an welchem Ort die Ausbildung erfolgt.³⁷ Nach den Regelungen des BAföG ist es folgerichtig, dass die Bearbeitung der jeweiligen BAföG-Anträge der Auszubildenden, je nach gewähltem Hochschulstandort, durch das Studierendenwerk Hamburg bzw. das Studierendenwerk München erfolgt. Bei der IU Erfurt erfolgt die Bearbeitung der BAföG-Anträge ebenfalls am Hauptsitz der IU Erfurt durch das Studierendenwerk Thüringen, wenngleich die IU an vielen Standorten im gesamten Bundesgebiet Niederlassungen besitzt und die Immatrikulation nicht physisch, sondern online erfolgt. Wie bereits oben unter Punkt 4 c) erwähnt, wird allerdings in jeder Studienbescheinigung der Hauptsitz der IU in Erfurt aufgeführt, ungeachtet des tatsächlich besuchten Standortes der IU.

dd) Kommentarliteratur

Argumentativ führt die Landesregierung aus, die Regelungsänderung im Gesetzentwurf werde durch zwei Stellen in der einschlägigen juristischen Kommentarliteratur gestützt.³⁸

Zunächst ist festzustellen, dass die Aussage der Landesregierung, jedenfalls nach dem Wortlaut der zitierten Ausführungen, korrekt ist.

Allerdings sind die genannten Kommentarstellen nicht nachvollziehbar, zumal sie keinerlei Begründung enthalten. Zudem sind sie in sich widersprüchlich. So führen *Lackner/Buchmann* an anderer Stelle aus, § 45 Abs. 1 beanspruche keine Geltung, soweit es um die Zuständigkeit für die Förderung der Ausbildung an Hochschulen („dann Abs. 3“) gehe.³⁹ *Müller* erläutert unter Verweis auf einen Erlass des seinerzeitigen Bundesministeriums für Bildung und Forschung aus dem Jahr 2020, dass in den Fällen, in denen eine deutsche Hochschule ihre Ausbildung an einer Niederlassung oder bei einem nichthochschulischen Kooperationspartner in einem anderen Bundesland anbietet, sich die Zuständigkeit für die Förderung der Ausbildung nach § 45 Abs. 3 Satz 1 BAföG richte; d.h., dass das Amt am Hauptsitz der Hochschule wegen der dortigen Immatrikulation der Auszubildenden zuständig sei.⁴⁰ Bei von inländischen Fernhochschulen angebotenen Online-Studiengängen ergäben sich für die Bestimmung der Zuständigkeit in der Regel keine Probleme; denn zum einen bestehe mit der Immatrikulation Auszubildender an der jeweiligen Hochschule und zum

³⁷ Vgl. § 1 Abs. 4 der Immatrikulations- und Exmatrikulationsordnung der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Stand April 2018 und § 3 der Immatrikulations- und Exmatrikulationsordnung der Universität der Bundeswehr München, Stand: Oktober 2012; vergleiche auch Hamburgisches OVG, Beschl. v. 19.11.2013, Az. 3 Bs 274/13, juris – Rn. 3 sowie VG Hamburg, Urt. v. 06.07.2018, Az. 2 K 2158/14, juris – Rn. 61 (unter Aufgabe des im hier referierten unveröffentlichten Urteil des VG Hamburg in Bezug genommenen Urteils des VG Hamburg v. 09.10.2014, Az. 2 K 2013/12, juris – Rn. 69).

³⁸ *Lackner/Buchmann*, in: Ramsauer, BAföG, 8. Aufl., 2024, § 45 Rn. 16 sowie *Müller*, in: Rothe/Blanke, BAföG, 5. Aufl., 52. Lfg., November 2023, § 45 Rn. 14.

³⁹ *Lackner/Buchmann*, a.a.O., § 45 Rn. 3.

⁴⁰ *Müller*, a.a.O., § 45 Rn. 18.1.

anderen im dem Sitz der Fernhochschule in einem Bundesland eine eindeutige Bestimmbarkeit und Festlegung der örtlichen Zuständigkeit des Förderungsamtes.⁴¹

Die beiden fraglichen Kommentarstellen sind mutmaßlich von der Intention geleitet, sicherzustellen, dass für eine nichtstaatliche Hochschule auf jeden Fall ein Amt für Ausbildungsförderung zuständig ist, auch wenn ein Land pflichtwidrig keine entsprechende ausdrückliche Regelung getroffen hat. Eine solche pflichtverletzende Säumnis eines Landes rechtfertigt es aber nicht, systemwidrig (siehe oben) § 40 Abs. 2 BAföG mit § 45 Abs. 1 BAföG zu kombinieren. Vielmehr müsste der Bund entweder das betreffende Land anhalten, seiner Pflicht unverzüglich nachzukommen und ein Amt für Ausbildungsförderung zu bestimmen, oder selbst mittels Weisung gemäß Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG ein zuständiges Amt festlegen.⁴² Oder man muss, wie dies bislang in Thüringen bezüglich des Amtes für Ausbildungsförderung beim Studierendenwerk Thüringen geschieht, die landesrechtlichen Regelungen pflichtenkonform so auslegen, dass ein Amt für Ausbildungsförderung, sei es an einer staatlichen Hochschule oder bei einem Studierendenwerk errichtet, auch ohne entsprechende ausdrückliche Regelung zuständig ist.

5. Mögliche Reaktion des Bundes

An dieser Stelle sei auf das reale Risiko hingewiesen, dass der Bund im Falle der Verabschiedung des strittigen Gesetzentwurfs seinem o.g. Erlass vom 25. März 2026 eine verbindlichen Weisung gemäß Art. 85 Abs. 3 GG an die zuständigen Behörden der Länder folgen lassen könnte. Mithin wäre der Bund in der Lage, die neue Regelung im ThürAGBAföG als landesgesetzliche Regelung im Rahmen des Gesetzesvollzugs ins Leere laufen zu lassen. So hat der Bund seine Rechtsauffassung bezüglich der geplanten Neuregelung zur örtlichen Zuständigkeit im Gesetzentwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz in seinem Erlass vom 25. März 2026 dezidiert dargelegt und das Land um Beachtung seiner Rechtsauffassung im Rahmen der Auftragsverwaltung hingewiesen.⁴³

⁴¹ Müller, a.a.O., § 45 Rn. 18.2.

⁴² Siehe zur Unbeschränktheit des Inhalts einer Weisung und zur Befolgungspflicht F. Kirchhof, in: Dürrig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 85 Rn. 78, 81.

⁴³ Siehe auch die Stellungnahmen der Studentenwerke anderer Länder, die der Auffassung des Bundes folgen: Zuschriften 8/433, 8/441, 8/442, 8/456, 8/467; auch das Studierendenwerk Thüringen reiht sich in diese kritischen Stimmen ein, vgl. Zuschrift 8/466.

C. Ergebnis und Ausblick

Zu der hier vorliegenden rechtlichen Problematik existiert noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung. Mithin kommt es für die Frage, ob der Freistaat Thüringen die für die beabsichtigte Änderung der ThürAGBAföG nötige Gesetzgebungskompetenz besitzt, auf die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des BAföG, namentlich der §§ 40, 45 BAföG an. Aufgrund dieser Auslegung bestehen erhebliche rechtliche Zweifel an der Zulässigkeit der geplanten Änderung des ThürAGBAföG. Diese lassen sich auch durch die bisher im Gesetzgebungsverfahren vorgebrachten Argumente nicht entkräften. Insbesondere erscheint die beabsichtigte Kombination des § 40 Abs. 2 Satz 1 BAföG (Ausbildungsortprinzip) mit § 45 Abs. 1 BAföG (Wohnsitzprinzip) als systemwidrig und damit als unzulässig.

Rechtstatsächlich ist zu konstatieren, dass die der beabsichtigten Änderung des ThürAGBAföG zugrundeliegende Vollzugs-Problematik auf dem Phänomen einer auf Expansion angelegten „Online-Hochschule“ mit einer sehr großen Anzahl immatrikulierter, teils weit vom Sitz der Hochschule entfernt wohnender Studierender gründet. Die Regelungen des BAföG, bei dessen Entstehung dieses Phänomen noch nicht absehbar war, namentlich das für den Hochschulbereich geltende Ausbildungsortprinzip können, wie sich aktuell zeigt, zu einer Überlastung einzelner Ämter für Ausbildungsförderung bzw. einzelner Länder führen. Dies ändert allerdings nichts an der Verbindlichkeit der oben dargelegten Rechtslage. Da es sich bei dem BAföG um ein Bundesgesetz handelt, das von den Ländern im Wege der Bundesauftragsverwaltung vollzogen wird, kann eine Lösung, sei sie auf der Gesetzesebene oder auf der Vollzugsebene anzustreben, nur im Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern gefunden werden, so wie dies insbesondere das BMFTR in seinem oben genannten Erlass vom 25. März 2026 bereits angeboten hat.

Würde gleichwohl der in Rede stehende Gesetzentwurf beschlossen, könnte der Bund mittels einer verbindlichen Weisung gemäß Art. 85 Abs. 3 GG reagieren und die entsprechende Änderung des Thüringer AGBAföG im Rahmen des Gesetzesvollzugs ins Leere laufen lassen. Ein (verfassungs-)rechtlicher Konflikt zwischen dem Freistaat Thüringen und dem Bund einerseits sowie zwischen dem Freistaat Thüringen und den übrigen Ländern andererseits wäre ernsthaft zu besorgen.