

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschussdrucksache

20(18)234b

30.05.2024



Elke Hannack
Stellvertretende Vorsitzende

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Regierungsentwurf eines 29. Änderungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (29. BAföGÄndG)

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

I. Gesamtbewertung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass sich die Bundesregierung mit dem Entwurf für ein 29. Änderungsgesetz zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (29. BAföGÄndG) eine weitere Anpassung des BAföG in der laufenden Legislaturperiode vorgenommen hat. Die grundsätzliche Zielsetzung, die Strukturen der BAföG-Förderung an die Lebensrealitäten der jungen Menschen in Ausbildung anzupassen und diese damit zeitgemäß und gleichzeitig zukunftsfähig auszustalten, wird ebenfalls geteilt. Allerdings wird der vorgelegte Entwurf den damit verbundenen Erwartungen nicht gerecht.

Dass keine Erhöhung der Bedarfssätze vorgesehen ist, ist nicht nachvollziehbar. Die Bedarfssätze wurden zuletzt zum Schuljahresstart bzw. zum Beginn des Wintersemesters 2022/23 um 5,75 Prozent erhöht. Die Inflationsrate lag 2022 bei 6,9 Prozent und 2023 bei 5,9 Prozent. Insbesondere die Energie- und Wohnkosten sind massiv gestiegen. Im Ergebnis ist der Bedarfssatz für den Lebensunterhalt bereits heute zu niedrig und wird durch die Preisentwicklung fortlaufend weiter entwertet. Dass darüber hinaus weder die Regelung zur Übernahme der Wohnkosten an die realen Bedarfe ausgerichtet werden soll noch eine Erhöhung der Mietpauschalen vorgesehen ist, ist unverständlich. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bekräftigen ihre Forderung, die Übernahme der Mietkosten im BAföG an der Wohngeldtabelle zu orientieren und damit auch regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen.

Gravierend ist zudem, dass weder Schritte in Richtung zu mehr Elternunabhängigkeit der Förderung, einer regelmäßigen Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge noch in Richtung eines Abschmelzens des Darlehensanteil vorgesehen sind. Im Gegenteil, die Bundesregierung plant durch die Erhöhung der monatlichen Rückzahlungsrate von 130 Euro auf 150 Euro die Gesamtdarlehenssumme sogar entgegen den Aussagen im Koalitionsvertrag von maximal 10.010 Euro auf bis zu 11.550 Euro zu erhöhen.

Im Ergebnis droht damit eine Nullrunde von August 2022 bis mindestens

30. Mai 2024

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**
Keithstraße 1
10787 Berlin

Kontaktpersonen:

Jan Krüger
Leiter der Abteilung
Bildungspolitik und Bildungsarbeit

[REDACTED]

Referat:

Sonja Bolenius
Referatsleiterin Hochschul- und
Wissenschaftspolitik

[REDACTED]

August 2026. Und dass bei gleichzeitig steigenden Schulden durch den steigenden Rückzahlungsanteil. Ein fatales Signal gerade an junge Menschen aus einkommensschwachen Haushalten.

Ausbildungsförderung wird gemäß § 11 Absatz 1 BAföG für den Lebensunterhalt und die Ausbildung geleistet (Bedarf). Das weder ersichtlich ist, wie hoch der Anteil des Bedarfssatzes zur Deckung der Ausbildungskosten, noch wie hoch der Anteil zur Deckung der Lebenshaltungskosten ist, noch wie der Bedarf eigentlich ermittelt wird, ist daher nicht nachvollziehbar. Entsprechend ist absehbar, dass das Bundesverfassungsgericht den Bedarfssatz in seiner Höhe und die Berechnungsmethode im Laufe dieses Jahres für verfassungswidrig, mindestens für nachbesserungsbedürftig, erklären wird.

Der finanzielle Spielraum aus der Beratung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages muss vollständig genutzt werden. Insbesondere ist eine Erhöhung der Fördersätze für den Lebens- und Ausbildungsunterhalt sowie der Wohnkostenübernahme geboten. Gemäß Haushaltsausschuss stehen für das BAföG 150 Millionen mehr zur Verfügung als im ursprünglichen Haushaltsentwurf geplant. Die Kosten der im Regierungsentwurf vorgesehenen Maßnahmen belaufen sich dagegen nur auf rund 62 Millionen Euro im BAföG-Etat 2024.

Die dritte Novellierung des BAföG in der laufenden Legislaturperiode muss die im Koalitionsvertrag angekündigte Strukturreform einleiten. Dazu gehört, über die geplanten Maßnahmen hinaus, insbesondere die Erhöhung der Bedarfssätze sowie die regelmäßige und automatische Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge. Aber auch erste Schritte hin zu einer elternunabhängigeren Förderung.

Die Bundesregierung hat am 6. März 2024 beschlossen, dass ab 1. Juni 2024 bei allen Gesetzgebungsverfahren „Synopenpflicht“ besteht. Eine Synopse, die zeigt, welche Änderungen im Vergleich zur aktuellen Rechtslage geplant sind, wäre auch zur Nachvollziehbarkeit der im Regierungsentwurf für ein 29 BAföGÄndG geplanten Änderungen hilfreich gewesen.

II. Kurzbewertung der wesentlichen vom BMBF vorgeschlagenen Änderungen

Die geplante Anpassung der **Sozialpauschalen** im § 13a BAföG (Kranken- und Pflegeversicherung [KV/PV] etc.) ist zu begrüßen. Allerdings bleibt das Problem bestehen, dass steigende Beiträge für die studentische KV/PV nur für die gut 11 Prozent der Studierenden mit BAföG-Bezug abgedeckt werden, für alle anderen Studierenden steigen die Kosten ohne Kompensation. Außerdem sollte hier auch als Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung ein Anpassungsmechanismus ergänzt werden, der sicherstellt, dass wenn die KV/PV-Beiträge für die Zielgruppen des BAföG steigen, automatisch die Sozialpauschalen im BAföG diese Entwicklung nachvollziehen.

Die geplante Einführung eines **Flexibilitätssemesters** in § 15 BAföG hat im Grundsatz das Potential, eine stärkere Orientierung an den realen Studienbedingungen zu realisieren. Im Prüfungsjahr 2021 haben nur 20,4 Prozent der Bachelor- und Master-Absolvent*innen in Regelstudienzeit abgeschlossen. Im Einklang mit dem Wissenschaftsrat und dem Bundesrat empfehlen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften jedoch eine pauschale Erhöhung der Förderungshöchstdauer im BAföG um zwei Semester. Dies wäre auch ein Beitrag zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes und ein Beitrag zur Entbürokratisierung.

Die in § 18 Absatz 13 sowie § 18c Absatz 6 und 7 geplante **Erhöhung der Rückzahlungsrate** für das Darlehen von 130 Euro auf 150 Euro monatlich, die mit einer Erhöhung der Darlehenshöchstsumme von 10.010 Euro auf 11.500 Euro für das reguläre Darlehen einhergeht, lehnen wir ab. Die Rückzahlung erfolgt gemäß § 18 Absatz 7 quartalsweise, das wird viele finanziell überfordern. Wer mehr zurückzahlen will und kann, kann das bereits heute tun. Dieser Vorschlag sollte gestrichen und stattdessen der Darlehensanteil wie im Koalitionsvertrag angekündigt abgesenkt werden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern eine Umstellung der Förderung auf einen Vollzuschuss. Die geplanten Erhöhungen freizustellenden Einkommens in der Tilgungsphase in § 18a ist zu begrüßen. Ebenso die Anpassung der Sozialpauschalen in § 21 BAföG.

Die Anpassung der **Zuverdienstgrenze** (Geringfügigkeitsgrenze des § 8 Abs. 1a SGB IV, „Minijobgrenze“) ist folgerichtig. Auch die Anpassung der weiteren Freibeträge vom Einkommen des Auszubildenden in § 23 BAföG ist zu begrüßen. Ergänzt werden sollte eine automatische Anpassung der Einkommensfreibeträge.

Die deutliche Erhöhung der Freibeträge vom anzurechnenden Einkommen der Eltern der BAföG-Empfänger*innen mit der 27. Novelle 2022 um 20,75 Prozent war ein wichtiger Schritt. Die nun geplante weitere **Erhöhung der Freibeträge** gemäß § 25 BAföG um 5 Prozent fällt zu zögerlich aus. Sie wird nicht reichen, um den Kreis der Förderungsberechtigten auszuweiten, selbst eine Konsolidierung der Gefördertenquoten dürfte so verfehlt werden. Dazu kommt, dass jede Verbesserung schnell wieder aufgefressen wird, wenn das BAföG nicht, wie von uns gefordert – und im Koalitionsvertrag angekündigt, durch eine Regelung für eine regelmäßige Anpassung der Freibeträge inflationsfest ausgestaltet wird.

Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung ist die geplante **Änderung bei der Prüfung und Anrechnung von Geschwistereinkommen**. Allerdings ist die Änderung doch sehr zögerlich, da nur die Einkommen von minderjährigen Geschwistern nicht mehr bei der Bedarfsermittlung geprüft und gegengerechnet werden. Das dürften wenige Einzelfälle sein und auch die Entlastung des Antragsverfahrens dürfte minimal ausfallen.

Die geplanten kleineren **Verbesserungen bei Vorausleistungen** sind zu begrüßen. Für viele Betroffene wichtiger wäre aber eine Erleichterung der Beantragung und beschleunigte Vorableistung, wenn unterhaltspflichtige Elternteile nicht kooperieren und ihre Unterlagen nicht beibringen.

Nach Berechnungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik werden die Gefördertenzahlen auf Basis der heute geltenden Bedingungen weiter einbrechen. Im Jahresmittel 2023 rechnen die Forscher*innen mit 385.000 geförderten Studierenden, 2024 mit 342.000 und schon 2025 mit weniger als 300.000. Auch die Gefördertenzahlen bei den Schüler*innen sind seit Jahren rückläufig. Die prognostiziert sinkenden Gefördertenquoten zu stoppen und im Gegenteil eine breitere Teilhabe zu ermöglichen, erfordert eine wesentlich deutlichere Erhöhung als im Referentenentwurf vorgesehen. Um eine spürbare Wirkung zu erzielen, schlagen wir eine weitere Erhöhung der Eltern-einkommensfreibeträge um gut 25 Prozent vor.

Die geplante Einführung einer **Studienstarthilfe** als Zuschussleistung (Abschnitt X neu, Studienstarthilfe, §§ 56, 56a und 56b BAföG) ist für die Kernzielgruppe des BAföG ein wichtiger Schritt. Auch die Möglichkeit der nachträglichen Antragstellung (einige Wochen). Allerdings ist der Kreis der Anspruchsberechtigten deutlich zu eng gefasst und schafft zudem zwei Gruppen von Voll-BAföG-Berechtigten: 1. diejenigen mit Anspruch auf Studienstarthilfe und 2. diejenigen ohne. Letztere nur, weil sie in dem Bereich oberhalb der Grundsicherung und dem anrechnungsfreien Einkommen der Eltern liegen. Damit sind BAföG-Höchstsatz-Berechtigte der ersten Gruppe trotz gleicher materieller Situation bessergestellt. Besser wäre, den Nachweis der finanziellen Bedürftigkeit analog der BAföG-Kriterien auszustalten. So wäre die Umsetzung zudem bürokratiearm, da diese Nachweise ohnehin zu erbringen sind.

Die geplante **Verschiebung der zulässigen Frist, für einen sanktionsfreien Fachrichtungswechsel** sowie der Regelvermutung für das Vorliegen eines wichtigen Grundes, um ein Semester vollumfänglich zu begründen. Auch dies ist ein wichtiger Schritt hin zu einem stärker an den Lebensrealitäten der Geförderten orientierten BAföG.

III. Die wichtigsten Forderungen des DGB über die Ergänzungen zu den vorgeschlagenen Änderungen hinaus

Erhöhung und regelmäßige Anpassung der Bedarfssätze:

Der Regelbedarf beim Bürgergeld liegt für Alleinstehende aktuell bei 563 Euro monatlich. Der Regelbedarf soll das Existenzminimum sichern und die Kosten für den Lebensunterhalt decken. Er umfasst vor allem Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und Haushaltsenergie, aber auch das sogenannte soziokulturelle Existenzminimum. Unterkunft und Heizung gehören nicht zum Regelbedarf. Die Regelbedarfe des Bürgergelds werden jährlich zum 1. Januar fortgeschrieben. Hintergrund dafür ist, dass das Bundesverfassungsgericht ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip entwickelt und der Bundesregierung dessen Umsetzung aufgetragen hat.

Der aktuelle BAföG-Bedarfssatz für Studierende nach § 13 Absatz 1 Nummer 2 BAföG liegt mit 452 Euro über 100 Euro monatlich unter dem Regelbedarf beim

Bürgergeld, obwohl er zusätzlich noch die Ausbildungskosten abdecken soll. Schüler*innen erhalten in der Regel noch deutlich weniger. Auch im Unterhaltsrecht (Düsseldorfer Tabelle) liegt der Unterhaltsbedarf für Studierende deutlich über den BAföG-Bedarfssätzen. Diese materielle Ungleichbehandlung ist aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften nicht zu rechtfertigen und sie hat Folgen. Das Statistische Bundesamt hat 2021 festgestellt, dass 37,9 Prozent der Studierenden in Deutschland armutsgefährdet waren. Mit Gut drei Vierteln (76,1 %) noch deutlich höher war das relative Armutsrisko für Studierende, die allein oder ausschließlich mit anderen Studierenden zusammenlebten.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum für BAföG-Beziehende das Existenzminimum weiterhin nicht gesichert werden soll. Das BAföG muss endlich bedarfssichernd ausgestaltet und wie andere Sozialleistungen auch regelmäßig angepasst werden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, den Bedarfssatz für den Lebensunterhalt pauschal um 100 Euro monatlich zu erhöhen und um eine Ausbildungskostenpauschale von 50 Euro monatlich zu ergänzen. Zudem ist für die Zukunft eine automatisierte Anpassung der Freibeträge, Bedarfssätze und Sozialpauschalen im BAföG an die tatsächliche Entwicklung der Einkommen und Preise vorzusehen.

Wohnkosten:

Angesichts der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt und der dramatisch gestiegenen Mieten, ist es nicht nachvollziehbar, dass keine Anpassung der Mietkostenregelung vorgesehen ist. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften teilen die Einschätzung des Bundesrates und sprechen sich gleichermaßen dafür aus, die Übernahme der Wohnkosten bei eigener Haushaltsführung entsprechend der regionalen Staffeln des Wohngeldgesetzes auszustalten. Geförderte, die noch zuhause wohnen, sollen zusätzlich zum Regelbedarf eine Wohnkostenpauschale in Höhe von 120 Euro, statt bisher 59 Euro erhalten.

Das BAföG elternunabhängiger machen:

Im Koalitionsvertrag ist angekündigt, dass der elternunabhängige Garantiebetrug der Kindergrundsicherung künftig direkt an volljährige Anspruchsberechtigte in Ausbildung und Studium ausgezahlt werden soll. Um diesen zentralen Baustein der im Koalitionsvertrag verabredeten Strukturreform für die BAföG-Empfänger*innen noch auf den Weg zu bringen, sollte die Einführung einer elternunabhängigen Sockelleistung von 255 Euro zum Wintersemester 24/25 in das 29. BAföGÄndG aufgenommen werden, zunächst unabhängig von der Einführung der Kindergrundsicherung.

IV. Kurzbewertung des Antrags der Fraktion der CDU/CSU „Das BAföG auf die Höhe der Zeit bringen“.

Drucksache 20/11375

Trotz einiger zu kritisierender Punkte in den einleitenden Ausführungen der CDU/CSU-Fraktion, teilen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die vorgeschlagenen Maßnahmen im Wesentlichen.

Das vorgeschlagene Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Angemessenheit der Bedarfssätze alle zwei Jahre über eine Kommissionsempfehlung ist jedoch zu kompliziert und bürokratisch. Der Vorschlag konterkariert die guten Vorschläge zur Entbürokratisierung und Verschlankung der Antragsverfahren und der Zeitraum ist angesichts der dynamischen Inflationsentwicklung zu lang gewählt. Zudem überrascht, dass die Einkommensfreibeträge nicht ebenfalls regelmäßig angepasst werden sollen, um die Zielgruppenerreichung zu stabilisieren.

Die Einrichtung einer zusätzlichen Expertenkommission parallel zum Beirat für Ausbildungsförderung gemäß § 44 BAföG ist aus Sicht des DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften nicht zielführend. Der unter 4. angeführte Wunsch nach Vorschlägen zur Reduktion von Prüftatbeständen und zu erbringenden Nachweisen sowie zur Nachweisvereinfachung kann über den Beirat auf den Weg gebracht werden.

Die angesprochene Überprüfung der Öffnung der Förderung für Teilzeitstudierende ist kritisch zu bewerten. Im gegenwärtigen Rechtssystem sind Studierende, die aufgrund einer Behinderung oder aufgrund von Betreuungs- oder Pflegeaufgaben oder einem anderen anerkannten Grund nicht in Vollzeit studieren können, im SGB bessergestellt.

V. Kurzbewertung des Antrags der Gruppe die Linke „BAföG unverzüglich existenzsichernd und krisenfest gestalten“.

Drucksache 20/10744

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften teilen die von der Gruppe die Linke für eine Neuausrichtung des BAföG benannten Elemente sowie den grundsätzlichen Anspruch, dass das BAföG bedarfsdeckend und an den soziokulturellen Lebensrealitäten von Studierenden orientiert ausgestaltet und als Vollzuschuss gewährt werden soll.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Digital- und Lernmittelpauschale ist erforderlich. Ihre Umsetzung kann auch im Rahmen eines entsprechend neuberechneten Bedarfssatzes erfolgen, der nicht nur die Kosten für den Lebensunterhalt sichern, sondern auch die Ausbildungskosten decken muss.