



Ausschussdrucksache 19(18)80 b

29.04.2019

Sonja Bolenius
Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand,
Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

„Sechszwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (26. BAföGÄndG)“

am Mittwoch, 8. Mai 2018

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum

Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (26. BAföGÄndG)

16.04.2019

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Bildungspolitik und
Bildungsarbeit

Sonja Bolenius
Referatsleiterin Hochschul- und
Wissenschaftspolitik

sonja.bolenius@dgb.de

Telefon: 030 24060-332
Telefax: 030 24060-410
Mobil: 0160 90155461

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.wir-gestalten-berufsbildung.de

I. Allgemeine Vorbemerkungen

Das Bundeskabinett hat in seiner 39. Sitzung am 30. Januar 2019 den Entwurf eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (26. BAföGÄndG) verabschiedet.

Der Regierungsentwurf bezieht sich auf die im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode angekündigte Trendumkehr im BAföG und sieht Änderungen im Bundesausbildungsförderungsgesetz vor, die auch Auswirkungen auf das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) haben.

Konkret heißt es im Koalitionsvertrag der 19. Wahlperiode zwischen CDU, CSU und SPD: „Das Ausbildungsförderungsgesetz des Bundes (BAföG) wird ausgebaut und die Leistungen werden deutlich verbessert. Unser gemeinsames Ziel ist es, die förderbedürftigen Auszubildenden wieder besser zu erreichen und bis 2021 eine Trendumkehr zu schaffen.“ Gemäß Koalitionsvertrag stehen dafür eine Milliarde Euro von 2018 bis 2021 zur Verfügung.¹

II. Grundsätzliche Bewertung

Die staatliche Studienfinanzierung, das BAföG, blutet seit Jahren aus. Die Zahl der Geförderten ist seit der letzten BAföG-Novellierung zwischen 2014 und 2017 weiter um 180.000 Menschen gesunken. Auch prozentual bekommen immer weniger Studierende die Förderung und sie reicht nicht, um die realen Lebenshaltungskosten zu decken. Das hat zuletzt die Studie des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (Fibs) zu den Lebenshaltungskosten von Studierenden für den Zeitraum 2012 bis 2016 deutlich gezeigt. Es verwundert daher nicht, dass die Quote der dauerhaft, also auch während der Vorlesungszeit jobbenden Studierenden zwischen 2012 und 2016 noch einmal um 6 Prozent auf insgesamt 68 Prozent gestiegen ist.

Die Bedarfssätze und Freibeträge hinken chronisch hinter der Steigerung der Verbraucherpreise hinterher. Es handelt sich nicht um eine Ausnahmesituation. Das stellte auch der 20. BAföG-Bericht der Bundesregierung fest. Darin heißt es, dass „die Bedarfssätze und Freibeträge in der Vergangenheit insgesamt nicht regelmäßig in einem dem Anstieg der Lebenshaltungskosten ausgleichenden Umfang angehoben wurden [...]“². Die damalige Begründung, dass damit der finanzwirtschaftlichen Entwicklung Rechnung getragen werden musste, war schon für die Jahre 2010 bis 2012 umstritten. Spätestens nach dem 21. BAföG-Bericht hätte dann aber angesichts hoher Steuereinnahmen eine deutliche Erhöhung der Fördersätze und Freibeträge folgen müssen. Auch die im Referentenentwurf des 26. BAföG-Änderungsgesetzes vorgesehenen Erhöhungen werden nicht ausreichen, um die von der Koalition angekündigte Trendwende im BAföG einzuleiten. Die Verankerung einer verbindlichen regelmäßigen Anpassung der Fördersätze und Freibeträge im BAföG ist vor diesem Hintergrund dringend erforderlich. Sie sollte alle zwei Jahre im Kontext mit dem BAföG-Bericht der Bundesregierung erfolgen. Nur so kann die Regierung ihr Ziel erreichen, das Vertrauen in eine „dauerhaft verlässlich breit wirksame staatliche Ausbildungsförderung“ zu stärken.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften fehlt überdies ein wesentlicher Baustein für eine echte Trendwende in der Ausbildungsförderung: Die Wiedereinführung der BAföG-Förderung

¹ vgl. Seite 67: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

² vgl. BT-Drs. 18/460, S. 50



für Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen, auch wenn sie noch bei den Eltern wohnen. Um Chancengleichheit beim Hochschulzugang zu verwirklichen, muss das BAföG (§ 2 Abs. 1a BAföG) für Schülerinnen und Schüler, die nicht bei den Eltern wohnen, in allgemeinbildenden Schulen geöffnet werden – auch wenn diese nicht verheiratet sind oder Kinder haben. Oder von den Eltern eine „zumutbare“ Schule in nicht mehr als zwei Stunden Entfernung (Hin- und Rückweg) erreichbar ist. Ein erster Schritt wäre der Erlass einer Verordnung nach § 2 Abs. 1a Satz 2, der es ermöglichen würde, dass zumindest Schülerinnen und Schülern, die aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht aufs Elternhaus verwiesen werden können, in die BAföG-Förderung fallen würden.

Die Altersgrenzen im BAföG entsprechen nicht dem Grundgedanken der zweistufigen Studiensystematik, nicht der Lebenswirklichkeit der Studierenden und auch nicht den gesellschaftlichen Bedarfen nach lebensbegleitendem Lernen. Die Gewerkschaften fordern daher schon lange diese Altersgrenzen ersatzlos zu streichen. Auch die Kriterien für förderfähige Studienformate entsprechen nicht mehr der studentischen Lebensrealität. Die Studienfinanzierung muss dahingehend weiterentwickelt werden, dass eine Förderung auch für berufsbegleitende und Teilzeit-Studiengänge in Abhängigkeit von der finanziellen Situation der Studierenden möglich wird. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) wird aufgefordert in der laufenden Legislaturperiode entsprechende Konzepte unter Beteiligung der relevanten Stakeholder zu entwickeln.

Wir empfehlen dringend die Verwaltungsvorschrift zum Leistungsnachweis nach dem vierten Semester zu streichen. Sie passt nicht zur Bologna-Studienstruktur und trägt allenfalls zu steigenden Abbrecherzahlen bei. Das würde überdies zu einer erheblichen Entlastung der BAföG-Ämter beitragen.

Das BAföG muss grundlegend an die Erfordernisse einer modernen Gesellschaft angepasst werden. Weder das Bundesausbildungsförderungsgesetz noch die Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) sind für sich genommen in ihrer jetzigen Form existenzsichernd. Die Leistungen nach BAB und BAföG gehören deshalb grundsätzlich auf den Prüfstand und müssen dementsprechend weiterentwickelt werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften empfehlen die in drei Schritten geplante Umsetzung des 26. BAföG-Änderungsgesetzes in einem Schritt zum Wintersemester 2019/20. Und im Anschluss ein 27. BAföG-Änderungsgesetz auf den Weg zu bringen, dass die erforderlichen Strukturreformen angeht. Ziel sollte ein Inkrafttreten spätestens im 50. Jahr des Bestehens des BAföG sein.

Eine erneute Verschiebung des turnusgemäß alle zwei Jahre erscheinenden BAföG-Berichts der Bundesregierung in das Jahr 2021 lehnen wir strikt ab. Bereits mit dem 25. BAföG-Änderungsgesetz wurde die für 2016 anstehende Berichterstattung auf 2017 verschoben. Tatsächlich wurde der 21. BAföG-Bericht der Bundesregierung in letzter Minute am 14.12.2017 veröffentlicht – ohne dass der BAföG-Beirat Gelegenheit hatte im Vorfeld Stellung zu nehmen und ohne mediale Begleitung. Nun soll gemäß des Regierungsentwurfs der Bericht erneut verschoben werden und statt in diesem Jahr erst 2021 erfolgen. Zwischen 2017 und 2021 liegen vier Jahre. Damit plant das BMBF erneut einen Berichtsturnus vollständig auszusetzen. In der Konsequenz lägen zum 50. Geburtstag des BAföG nur veraltete Daten vor, auf deren Grundlage nicht mit einem bis dahin dringend erforderlichen 27. BAföG-Änderungsgesetz zu rechnen ist. Das BAföG braucht ganz im Gegenteil zu seinem Jubiläum ein systematisches Update, das die Förderung an die Lebensrealität der Auszubildenden und die Erfordernisse des lebensbegleitenden Lernens anpasst.



III. Vorschläge zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Im Folgenden nehmen wir zu den im Regierungsentwurf vorgesehenen Änderungen im Einzelnen bzw. in zusammengefasster Form Stellung. Folgeänderungen werden nur berücksichtigt, wenn damit erhebliche Auswirkungen verbunden sind.

Die Gliederung dieser Stellungnahme folgt der Gliederung des Regierungsentwurfs.

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes)

Der DGB begrüßt, dass **§ 2** um Akademien ergänzt wird, die Abschlüsse verleihen, die Hochschulabschlüssen gleichgestellt sind sowie die damit verbundenen Folgeänderungen.

Der DGB begrüßt, dass die bisherige Förderungsart „verzinsliches Bankdarlehen der KfW“ ab dem Wintersemester 2019/20 abgeschafft wird. Er begrüßt grundsätzlich, dass entsprechend in **§ 11 Absatz 2 Satz 1** die Wörter „als Bankdarlehen“ durch die Wörter „als Darlehen“ ersetzt werden. Der DGB schlägt jedoch eine weitergehende Regelung dahingehend vor, dass die Förderung nach Überschreiten der Förderungshöchstdauer in den Fällen des **§ 15 Absatz 3a** zu den regulären Konditionen des BAföG erfolgen soll.

Es ist gut, dass im **§ 15 Absatz 3** die begründete Möglichkeit der Verlängerung der Förderungshöchstdauer auch für Engagement in gesetzlich oder satzungsmäßig vorgesehenen Gremien und Organen von Akademien ergänzt wird, die Abschlüsse verleihen, die Hochschulabschlüssen gleichgestellt sind. Der DGB schlägt darüber hinaus vor, Engagement und öffentliche Ehrenämter breiter anzuerkennen. Er schlägt vor im BAföG bzw. in den Nebenbestimmungen für die Begabtenförderung zu ergänzen, dass BAföG auf Antrag über die Förderungshöchstdauer hinaus auch geleistet werden kann für nachweisliches Engagement in den Förderwerken der Begabtenförderung oder einem der anerkannten Jugendverbände sowie für die Mitwirkung in gesetzlich vorgesehenen Gremien betrieblicher Interessensvertretung, in der kommunalen Selbstverwaltung, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit oder der Sozialversicherung.

Der DGB teilt die Auffassung des BMBF, dass die aktuellen monatlichen Bedarfssätze für Schüler/innen und Studierende nicht ausreichen, um die Chancengleichheit bei der individuellen Bildungsfinanzierung nachhaltig zu stärken. Es ist daher folgerichtig, die Bedarfssätze anzuheben. Jedoch reicht die vorgeschlagene Anhebung in den **§§ 12 und 13** in zwei Schritten um 5 Prozent zum Schuljahresbeginn 2019 bzw. zum Wintersemester 2019/20 sowie um 2 Prozent zu den gleichen Zeiträumen des Jahres 2020 nicht aus. Wie die Gewerkschaften im Alternativen BAföG-Bericht und zuletzt das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie im Auftrag des Deutschen Studierendenwerkes zeigen konnten, hinken die Bedarfssätze den gestiegenen Lebenshaltungskosten chronisch hinterher. Die jetzt angekündigte Erhöhung, bei der sich nicht erschließt auf welcher Grundlage sie errechnet worden ist, bleibt sogar weit hinter dem für 2012 ermittelten Bedarf zurück. Mit Bezug auf den im Alternativen BAföG-Bericht ermittelten Bedarf empfiehlt der DGB dem BMBF daher eine einmalige pauschale Erhöhung der Bedarfssätze um 150 Euro monatlich.

Der DGB teilt die Einschätzung des BMBF, dass insbesondere die enorm gestiegenen Wohnkosten für nicht bei den Eltern lebende Schüler/innen und Studierende Handlungsbedarf anzeigen. Allerdings tragen die im Regierungsentwurf in **§ 12 Absatz 2** vorgesehene Steigerung der Bedarfspauschalen für nicht bei den Eltern lebende Schülerinnen und Schüler sowie die in **§ 13 Absatz 1 Satz 2**



vorgesehene Erhöhung der Mietpauschale für Studierende dem nicht ausreichend Rechnung. Die 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes (DSW) hat gezeigt, dass bereits 2016 die durchschnittlichen Wohnkosten Studierender, die nicht bei den Eltern wohnen, bei 323 Euro monatlich lagen. Die zum Wintersemester 2019/20 geplante Anhebung der studentischen Wohnpauschale auf 325 Euro wird also, obwohl sie deutlich ausfällt, bereits zum Zeitpunkt ihres Wirksamwerdens die durchschnittlichen Kosten nicht decken. Noch wichtiger ist, dass diese Änderung am Hauptproblem vorbeigeht: Die Sozialerhebung zeigt ja auch, dass die Höhe der monatlichen Wohnkosten erheblich zwischen den Bundesländern bzw. den Hochschulstandorten variiert. Der DGB empfiehlt daher grundsätzlich zu überdenken, ob eine Pauschale hier die geeignete Lösung ist. Der DGB schlägt vor die Übernahme von Mietkosten im BAföG künftig in Anlehnung an die Wohngeldtabelle zu gestalten. Die Durchführung sollte dabei den BAföG-Ämtern obliegen und ein möglichst bürokratiearmer Weg der Umsetzung gewählt werden, um Kosten und Aufwand der Verwaltung gering zu halten. Damit würde nicht nur eine bedarfsgerechte Wohnkostenübernahme umgesetzt, sondern auch eine Gleichbehandlung in den Sozialleistungen realisiert werden.

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass die Pauschalen und Höchstbeträge zur Kranken- und Pflegeversicherung in **§ 13a** angepasst werden. Insbesondere befürwortet der DGB das auf diesem Weg eine Regelung gefunden wird, dem besonderen Bedarf Studierender – die aufgrund des Erreichens des 30. Lebensjahres nicht mehr in die Krankenversicherung für Studierende kommen, sondern sich zu erheblich höheren Beitragssätzen versichern müssen – näher zu kommen. Dessen unbenommen wird sich der DGB weiter für die Aufhebung der Altersgrenze für Studierende im § 5 des SGB V einsetzen.

Das Darlehensnehmenden, die während des Rückzahlungszeitraums gemäß § 18 Absatz 3 Satz 1 (20 Jahre oder 77 Raten) ihren Zahlungs- und Mitwirkungspflichten jeweils rechtzeitig und vollständig nachgekommen sind, die verbleibende Darlehensschuld künftig erlassen werden soll, ist zu begrüßen. Die geplante Anhebung der monatlichen Mindestrate für die Rückzahlung des Darlehensanteils im BAföG in **§ 18 Absatz 3** von 105 Euro auf 130 Euro bewerten wir hingegen kritisch. Insbesondere im Zusammenhang mit den zu niedrigen Freibeträgen und dem Umstand, dass die Raten für jeweils drei aufeinanderfolgende Monate in einer Summe zu entrichten sind. Für das Nettoeinkommen eines ledigen Darlehensnehmenden ohne Kinder, soll der künftige Freibetrag bei einem Einkommen liegen, dass 1.225 Euro nicht um mindestens 42 Euro übersteigt. Ab dieser Grenze setzt die Rückzahlungspflicht ein. Der DGB plädiert mit Nachdruck für die Beibehaltung der bisherigen Rate. Mehr noch: Um der berechtigten Angst vor Verschuldung wirkungsvoll zu begegnen, hält es der DGB für unerlässlich, die Leistungen nach dem BAföG schrittweise bis zum Wintersemester 2025/26 in einen Vollzuschuss zu überführen. Um auch hier die Trendwende mit sofortiger Wirkung einzuleiten, empfehlen wir im Wintersemester 2019/20 den Darlehensanteil von 50 auf 40 Prozent und den zurückzahlenden Darlehensanteils auf 7.500 Euro zu reduzieren.

Die Anpassungen in **§ 21** und in **§ 23** sind zu begrüßen. Dass das BMBF eine insgesamt beachtliche Erhöhung der Elternfreibeträge um 16 Prozent in drei Schritten vorsieht, ist im Grundsatz auch zu begrüßen. Warum das jedoch in drei Schritten erst zum Wintersemester 2021/22 vollständig umgesetzt werden soll, erschließt sich angesichts der drastisch eingebrochenen Gefördertenzahlen nicht. Die gestreckte Umsetzung der Freibeträgererhöhung wird die angekündigte Trendwende nicht realisieren, sondern wie schon die 25. BAföG-Novelle lediglich den weiteren Einbruch der Gefördertenquote abbremsen, bestenfalls stoppen. Der DGB empfiehlt der Bundesregierung stattdessen den BAföG-Elternfreibetrag schrittweise von aktuell 1.715 Euro auf 2.340 Euro anzuheben. In einem



ersten Schritt empfehlen wir im **§ 25** eine deutliche Anhebung um 15 Prozent zum Wintersemester 2019/20. Damit wäre eine echte Trendwende in der Studienförderung möglich.

Die im **§ 35** angekündigte erneute Verschiebung des BAföG-Berichts der Bundesregierung lehnt der DGB ab. Zur Begründung siehe den letzten Absatz des Abschnitts II. Grundsätzliche Bewertung.

Zu Artikel 2 (Weitere Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes) mit geplantem Inkrafttreten am 01.08.2020

Vergleiche die Anmerkungen zu Artikel 1.

Zu Artikel 3 (Weitere Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes) mit geplantem Inkrafttreten am 01.08.2021

Vergleiche die Anmerkungen zu Artikel 1.

Zu Artikel 5 (Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes)

Folgeänderung aus Änderungen des § 18a BAföG