



Ausschussdrucksache 19(18)80 c

30.04.2019

Dr. Dieter Dohmen, Dr. Michael Cordes
Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FIBS)

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Sechszwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungs-
förderungsgesetzes (26. BAföGÄndG)“**

am Mittwoch, 8. Mai 2018

Dr. Dieter Dohmen, Dr. Michael Cordes

**Stellungnahme zur BAföG-Anhörung des Ausschusses für
Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des
Deutschen Bundestages am 8. Mai 2019**

Berlin, 29. April 2019

ENHANCING LIFELONG LEARNING FOR ALL

www.fibs.eu



**Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie**

Research Institute for the Economics
of Education and Social Affairs

Michaelkirchstr. 17/18
D- 10179 Berlin
Tel.: +49 (0)30 8471223-0
Fax: +49 (0)30 8471223-29

Ihr Ansprechpartner:
Dr. Dieter Dohmen
E-Mail: info@fibs.eu
www.fibs.eu

Vorwort

Das FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie ist vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages zur Anhörung am 8. Mai 2019 eingeladen und um eine schriftliche Stellungnahme gebeten worden. Dieser Bitte kommen wir hiermit nach.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich insbesondere auf die Höhe und vorgesehene Anhebung des Förderungshöchstsatzes, der Mietpauschale sowie der Kranken- und Pflegeversicherungspauschale für Studierende vor dem Hintergrund der vom FiBS im Auftrag des Deutschen Studentenwerks durchgeführte Studie „Ermittlung der Lebenshaltungskosten von Studierenden“ (Dohmen, Thomsen, Yelubayeva, & Ramirez, 2019). In dieser Studie wurde eine differenzierte Analyse der Lebenshaltungskosten von Studierenden in unterschiedlichen Lebenssituationen auf Basis der 21. Sozialerhebung aus dem Jahr 2016 vorgenommen. Diese Studie aktualisierte die Ergebnisse der gleichnamigen Vorgängerstudie (Dohmen, Cleuvers, Cristóbal Lopez, & Laps, 2017), die zum ersten Mal überhaupt eine differenzierte und detaillierte Berechnung der Lebenshaltungskosten von Studierenden auf der Grundlage von drei unterschiedlichen Datenquellen – der 20. Sozialerhebung, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 und dem Sozio-ökonomischen Panel – vornahm. Zum damaligen Zeitpunkt lagen lediglich die Daten des Zeitraums 2012/13 vor, während die im Jahr 2016 durchgeführte 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks ebenso wenig berücksichtigt werden konnte wie die im Jahr 2018 durchgeführte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Die folgenden Darlegungen basieren im Wesentlichen auf der aktuellen Studie, beziehen aber die vorhergehende mit Blick auf die Veränderung der Lebenshaltungskosten ein.

Die Ergebnisse zeigen dabei eindrücklich, dass sich nicht nur die Ausgaben insgesamt meist – und zum Teil deutlich – erhöht haben, sondern sich auch die Ausgabenstruktur zum Teil beträchtlich verschoben hat. Ursächlich dafür sind nicht nur die steigenden Mieten, sondern insbesondere auch überproportional gestiegene Ausgaben für Fahrtkosten und Gesundheit, denen unterdurchschnittlich gestiegene bzw. vielfach sogar rückläufige Ausgaben für Ernährung sowie bei anderen Positionen, insbesondere für Kleidung, Lernmittel und Freizeit gegenüberstehen. Diese rückläufigen Ausgaben sind jedoch vermutlich zum Teil auch vor dem Hintergrund der begrenzten Einnahmen der Studierenden zu sehen, die dazu führen, dass die unvermeidlich höheren Ausgaben für Miete, Gesundheit und (möglicherweise auch) Fahrtkosten, durch „Einsparungen“ bei den Ausgaben, die besser beeinflusst werden können, kompensiert werden. Mit Blick auf die Ausgaben für die Ernährung, die zumindest bei einzelnen Gruppen ausgesprochen niedrig sind, stellt sich dabei auch die Frage, ob bzw. in welchem Umfang das physiologische Existenzminimum ggf. unterschritten wird.

Mit Blick auf die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung vorgelegten Eckpunkte für eine Anhebung der BAföG-Förderungssätze zeigen die Ergebnisse, dass die angestrebten Erhöhungen kaum ausreichen, um die Ausgabenentwicklung insgesamt, wie insbesondere auch bei zentralen Einzelpositionen, angemessen zu berücksichtigen. Die folgenden Ausführungen unterfüttern diese Einschätzung.

Gesamtausgaben von Studierenden in unterschiedlichen Lebenslagen

In der vom FiBS durchgeführten Studie werden die Ausgaben der Studierenden im Jahr 2016 auf Basis der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks in Abhängigkeit ihrer unterschiedlichen Lebenslagen berechnet und analysiert. Tabelle 1 fasst die Ergebnisse zusammen und zeigt, dass die Studierenden, sofern man die Extrempunkte heranzieht, auf der einen Seite durchschnittlich 474 Euro ausgeben, sofern sie (noch) bei den Eltern wohnen und zu den 15% der einkommensschwächsten Studierenden in ihrer Referenzgruppe zählen. Auf der anderen Seite geben die mindestens 40-Jährigen (ohne Kind(er)) durchschnittlich knapp 1.480 Euro aus. Noch höhere Werte zeigen sich bei Studierenden mit Kind(ern): Alleinerziehende kommen auf knapp 1.600 bzw. 1.750 Euro, je nachdem, ob sie Kinderbetreuungskosten haben oder nicht, während Studierende, die ihr/e Kind(er) mit dem/der Partner/in gemeinsam aufziehen, 1.255 bis 1.523 Euro verausgaben.

Bereits die Darstellung dieser Eckwerte zeigt, dass diverse Faktoren Einfluss auf die Höhe der durchschnittlichen Ausgaben von Studierenden nehmen. Hierzu zählen insbesondere das Alter, die Wohnform (alleine, mit dem/der Partner/in, in einer Wohngemeinschaft oder einem Wohnheim lebend), aber auch die Existenz von Kindern oder der Umfang der Erwerbstätigkeit bzw. die Frage, über welche Quellen der Lebensunterhalt hauptsächlich finanziert wird (Eltern, BAföG, Erwerbstätigkeit). Mit Blick auf die Implikationen der Ergebnisse werden neben den Durchschnittsausgaben aller Studierenden der jeweiligen Referenzgruppe zusätzlich auch die Ausgaben derjenigen ausgewiesen, die zu den einkommensschwächsten 15% in dieser Gruppe gehören. In Analogie zur Berechnungsmethode des sozio-kulturellen Existenzminimums der Grundsicherung („Hartz IV“) könnten diese Werte als Berechnungsgrundlage für die BAföG-Sätze herangezogen werden. Da sich die Höhe der Ausgaben insgesamt sowie bei zentralen Ausgabenpositionen, wie etwa Miete, Ernährung oder Gesundheit etc., verändert hat, werden in Tabelle 1 ergänzend auch die Vergleichsbeträge aus der Vorgängerstudie des FiBS (Dohmen, Cleuvers, Cristóbal Lopez, & Laps, 2017) dargestellt.

Konzentriert man sich zunächst auf die sog. Normal- oder Fokustyp-Studierenden, zu denen rund zwei Drittel aller Studierenden zählen, dann haben diese durchschnittlichen Ausgaben von rund 830 Euro, während es bei Elternwohner/innen im Schnitt 680 Euro sind. Alleinwohnende Studierende gaben im Jahr 2016 im Schnitt 992 Euro aus, in einer WG lebende 818 Euro und im Wohnheim wohnende 762 Euro. Wie groß die Unterschiede zwischen allen Studierenden bzw. den einkommensschwächsten 15% der jeweiligen Referenzgruppe sind, wird anhand der folgenden Beträge deutlich: Die einkommensschwächsten, alleine wohnenden Studierenden haben durchschnittliche Ausgaben von 831 Euro (das sind 16% weniger als im Durchschnitt aller Studierenden der gleichen Wohnform); die in einer WG bzw. einem Wohnheim lebenden von 709 Euro bzw. 661 Euro (jeweils -13%).

Mit dem Alter steigen die Ausgaben von 790 Euro bei den unter 25-Jährigen auf die bereits erwähnten 1.477 Euro bei den mindestens 40-Jährigen; bei den Einkommensschwächsten steigen die Beträge von 670 Euro (-15%) auf 875 Euro (-41%). Die größer werdende Differenz besagt also, dass die Ausgaben der einkommensschwächeren Studierenden mit zunehmendem Alter deutlich geringer ansteigen als bei ihren Kommiliton/innen in der gleichen Situation. Betrachtet man die Unterschiede bei den einzelnen Ausgabenpositionen, dann wird anhand der Ergebnisse der aktuellen Studie deutlich, dass die einkommensschwächeren Studierenden meist insbesondere bei den Ausgaben für Ernährung, Kleidung, Freizeit und Lernmitteln überproportional weniger ausgeben als ihre Kommiliton/innen. Demgegenüber sind die Unterschiede bei den Mieten, Fahrtkosten und Gesundheitsausgaben unterdurchschnittlich.

Ausgaben der Studierenden in Euro	Mittelwert aller Studierenden	Einkommensschwächste 15%	Differenz		Mittelwert aller Studierenden	Einkommensschwächste 15%	Differenz		Entwicklung 2012-2016			
			absolut in Euro	in %			absolut in Euro	in %	alle Studierenden		Untere 15%	
			2016				2012		in Euro	in %	in Euro	in %
Studierendengruppen (übergreifend)												
Alle Studierenden	867	698	-169	-19,5%	838	564	-274	-32,7%	29	3,5%	134	23,8%
Normalstudierende	832	733	-99	-11,9%	788	558	-230	-29,2%	44	5,6%	175	31,4%
Elternerwohner/innen	681	474	-207	-30,4%	761	373	-388	-51,0%	-80	-10,5%	101	27,1%
Sonstige	964	733	-231	-24,0%	1.089	658	-431	-39,6%	-125	-11,5%	75	11,4%
Wohnform												
Wohnung alleine	992	831	-161	-16,2%	922	646	-276	-29,9%	70	7,6%	185	28,6%
Wohnung mit Partner/in	899	712	-187	-20,8%	903	621	-282	-31,2%	-4	-0,4%	91	14,7%
Wohngemeinschaft	818	709	-109	-13,3%	755	548	-207	-27,4%	63	8,3%	161	29,4%
Wohnheim	762	661	-101	-13,3%	703	508	-195	-27,7%	59	8,4%	153	30,1%
Alter												
18- bis 24-Jährige	792	670	-122	-15,4%	750	553	-197	-26,3%	42	5,6%	117	21,2%
25- bis 29-Jährige	875	698	-177	-20,2%	885	614	-271	-30,6%	-10	-1,1%	84	13,7%
30- bis 39-Jährige	1.080	775	-305	-28,2%	1.068	682	-386	-36,1%	12	1,2%	93	13,7%
40+-Jährige	1.477	875	-602	-40,8%	1.301	608	-693	-53,3%	176	13,5%	267	43,9%
Studierende mit/ohne Kind												
Paare ohne Kind	899	712	-187	-20,8%	903	621	-282	-31,2%	-4	-0,5%	91	14,6%
Paare mit Kind ohne Betreuungskosten	1.255	771	-484	-38,6%	1.285	823	-462	-36,0%	-30	-2,3%	-52	-6,3%
Paare mit Kind mit Betreuungskosten	1.523	1.103	-421	-27,6%	1.503	911	-592	-39,4%	20	1,4%	192	21,0%
Alleinlebende (ohne Kind)	992	831	-161	-16,3%	922	646	-276	-29,9%	70	7,6%	185	28,6%
Alleinerziehende ohne Betreuungskosten	1.592	1.202	-390	-24,5%	1.095	864	-231	-21,1%	497	45,4%	338	39,2%
Alleinerziehende mit Betreuungskosten	1.746	1.204	-542	-31,1%	1.427	1.192	-235	-16,5%	319	22,4%	12	1,0%
Umfang der Erwerbstätigkeit von Elternerwohner/innen												
... ohne Erwerbstätigkeit	625	500	-125	-20,0%	723	318	-405	-56,0%	-98	-13,6%	182	57,2%
... geringe Erwerbstätigkeit*	644	462	-182	-28,3%	734	351	-383	-52,2%	-90	-12,3%	111	31,6%
... höhere Erwerbstätigkeit**	778	510	-268	-34,4%	820	461	-359	-43,8%	-42	-5,1%	49	10,6%
Umfang der Erwerbstätigkeit von nicht bei den Eltern wohnenden Studierenden												
... ohne Erwerbstätigkeit	812	724	-88	-10,8%	786	558	-228	-29,0%	26	3,3%	166	29,7%
... geringe Erwerbstätigkeit*	844	724	-120	-14,2%	793	584	-209	-26,4%	51	6,4%	140	24,0%
... höhere Erwerbstätigkeit**	966	772	-194	-20,1%	958	645	-313	-32,7%	8	0,8%	127	19,7%
Haupteinnahmequelle (nur Barsummen)												
Elternunterhalt	821	728	-93	-11,3%	773	558	-215	-27,8%	48	6,2%	170	30,5%
BAföG	786	641	-145	-18,4%	732	562	-170	-23,2%	54	7,4%	79	14,1%
Eigener Verdienst	980	749	-231	-23,6%	973	653	-320	-32,9%	7	0,7%	96	14,7%

Anmerkungen: Kursivdruck = eingeschränkte Vergleichbarkeit der Ergebnisse 2012 und 2016; * gewichteter Mittelwert der erwerbstätigen Studierenden, die max. 1-2 Tage in der Woche arbeiten

** gewichteter Mittelwert der erwerbstätigen Studierenden, die mind. 3-4 Tage in der Woche arbeiten

Quelle: Berechnungen des FiBS auf Basis der 20. und 21. Sozialerhebung

Tabelle 1: Zusammenfassende Darstellung der Gesamtausgaben nach unterschiedlichen Kategorien sowie Entwicklung der Ausgaben zwischen 2012 und 2016

Die Existenz von Kindern führt zu einer deutlichen Erhöhung der Ausgaben, die sich bei Alleinerziehenden auf knapp 1.600 bzw. 1.750 Euro (letzteres, wenn Kinderbetreuungskosten anfallen) belaufen, während Studierende, die ihr/e Kind(er) mit dem/der Partner/in gemeinsam aufziehen, auf 1.255 bis 1.523 Euro kommen. D.h., Alleinerziehende haben deutlich höhere Ausgaben als Studierende in Paarbeziehungen, die sich die Kosten teilen können. Im Bereich der unteren 15% belaufen sich die Ausgaben, wenn Kinder im Haushalt leben, auf durchschnittliche Beträge zwischen 1.100 und 1.200 Euro, nur studierende Eltern in Paarbeziehungen, bei denen keine Betreuungskosten anfallen, haben durchschnittlich wesentlich geringere Ausgaben von 771 Euro.

Das BAföG als Haupteinnahmequelle führt zu durchschnittlichen Ausgaben von 786 Euro, während überwiegend von den Eltern finanzierte Studierende auf 821 Euro kommen. Mit 980 Euro sind die Ausgaben von Studierenden, die sich vor allem über den eigenen Verdienst finanzieren, deutlich höher, allerdings sind darin auch diejenigen enthalten, die in Teilzeit bzw. berufsbegleitend studieren. Letzteres betrifft immerhin mehr als 7% aller Studierenden (Gehlke, Hachmeister, & Hüning, 2018). Deutlich wird zudem, dass das BAföG als Hauptfinanzierungsquelle mit 641 Euro die mit Abstand geringsten Ausgaben

ermöglicht, wenn die Betroffenen zu den 15% einkommensschwächsten Studierenden zählen; bei der Elternfinanzierung sind es immerhin 728 Euro und beim eigenen Verdienst knapp 750 Euro.

Vergleicht man diese Ergebnisse mit denen der Vorstudie (Dohmen, Cleuvers, Cristóbal Lopez, & Laps, 2017), die sich auf das Jahr 2012 beziehen, dann zeigen sich durchgängig beträchtliche Ausgabensteigerungen – dies gilt sowohl für diejenigen, die alleine, in einer WG oder im Wohnheim wohnen als auch unabhängig von der Altersgruppe. Der Ausgabenanstieg beträgt dabei bezogen auf die Gesamtausgaben bis zu 18%, bei den Einzelpositionen fallen insbesondere die starken Erhöhungen den Gesundheitsausgaben und den Fahrtkosten auf, die die meist beträchtlichen Mietsteigerungen noch erheblich übertreffen. Dem Anstieg dieser Ausgaben stehen Ausgabensenkungen bei Kleidung, Lernmittel und Freizeit sowie teilweise auch bei der Ernährung gegenüber. Die Einkommensdynamik ist dabei bei den einkommensschwächeren Studierenden noch beträchtlich größer als beim Durchschnitt aller Studierenden und betrifft vor allem diejenigen, die im Wohnheim untergekommen sind.

Die Entwicklung der Ausgaben insgesamt sowie bei den Einzelpositionen zwischen 2012 und 2016 zeigt dabei einerseits sehr deutlich, dass sich die Ausgaben für die drei letztgenannten Positionen (Miete, Fahrtkosten, Gesundheitsausgaben) durchgängig überdurchschnittlich erhöht haben. Gleichzeitig zeigt sich andererseits aber auch, dass diese Ausgaben gerade bei den einkommensschwächsten Studierenden noch einmal deutlich stärker angestiegen sind als bei den Kommiliton/innen der jeweiligen Referenzgruppe. Demgegenüber zeigt sich bei einigen anderen Positionen ein geringer Ausgabenrückgang. Mit anderen Worten: **In den vergangenen Jahren haben sich die Ausgaben bei allen Gruppen von Studierenden deutlich, wenn auch jeweils in unterschiedlicher Größenordnung erhöht, wobei der Ausgabenanstieg bei den einkommensschwächsten Studierenden noch einmal deutlich höher ist als im Durchschnitt aller Studierenden ihrer Referenzgruppe. Dies gilt insbesondere bei den kaum zu vermeidenden Ausgaben für Miete, Fahrtkosten und Gesundheit. Um diese Kostensteigerungen zu kompensieren wird insbesondere bei den „flexibleren“ Ausgaben für Ernährung, Freizeit, Kleidung und Lernmittel gespart.** Bei den Ernährungsausgaben zeigt sich dabei zum Teil eine Größenordnung, die unterhalb des physiologischen Existenzminimums liegen dürfte und weit unterhalb des Referenzwertes von 145 Euro (2018) bei der Grundsicherung. Der Vergleich der Gesamtausgaben sowie zentraler Einzelpositionen für Miete und Gesundheit, für die es pauschalisierte Zuschläge gibt, mit dem entsprechenden BAföG-Sätzen zeigt – anders als noch bei der Vorgängerstudie – **ein relativ klares Bild: Fast alle hier untersuchten Referenzgruppen, die nicht bei den Eltern wohnen, hatten im Jahr 2016 Ausgaben, die oberhalb des BAföG-Höchstsatzes von 649 Euro (inkl. Mietpauschale) liegen, ggf. zuzüglich 86 Euro als Zuschlag für die eigene Kranken- und Pflegeversicherung. Diese Feststellung gilt auch für die bei den Eltern wohnenden Studierenden (BAföG-Satz: 451 Euro, ggf. zzgl. Versicherungszuschläge).**

Dabei reichte – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – weder die zum Erhebungszeitpunkt (Sommer 2016) geltende Mietpauschale von 224 Euro noch die zum Herbst 2016 auf 250 Euro angehobene Pauschale aus, um die tatsächlichen Mieten der Studierenden vollständig abzudecken. Zudem hat sich der Abstand zwischen den tatsächlichen Mieten und der Pauschale in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Dies gilt auch, um zum Teil insbesondere für die Kerngruppe der einkommensschwachen Studierenden. So zahlen einkommensschwache, alleinwohnende 18- bis 24-jährige Studierende mit 359 Euro mittlerweile über 100 Euro mehr als sie über die Mietpauschale des BAföG an Unterstützung erhalten. Selbst Wohnheimbewohner/innen zahlen mit 275 Euro eine höhere Miete. Ursächlich für diese Entwicklung sind ganz offensichtlich die überproportionalen Mietsteigerungen bei Neuabschlüssen,

wovon vor allem die jüngeren Studierenden betroffen sind. Entsprechend sind die durchschnittlichen Steigerungsraten bei dieser Altersgruppe erheblich höher als bei den älteren Jahrgängen.

Diese Feststellung gilt im Grundsatz auch hinsichtlich der Zuschläge für die eigene Kranken- und Pflegeversicherung (seit Herbst 2016 insg. 86 Euro): Die Gesundheitsausgaben der Studierenden, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, an die sich diese Zuschläge insbesondere richten, liegen deutlich über diesem Betrag – bei den jüngeren hängt die Einschätzung davon ab, ob diese Studierenden die Zuschläge erhalten oder nicht: Sofern dies nicht der Fall ist, müssen sie ihre Gesundheitsausgaben aus dem BAföG-Satz von 399 Euro (seit Herbst 2016 bzw. 373 Euro vorher) finanzieren.

Vor dem Hintergrund, dass sowohl die Mietpauschale als auch die Zuschläge für die Kranken- und Pflegeversicherung i.d.R. nicht ausreichen, um die tatsächlichen Kosten vollständig zu finanzieren, ist auch die Einschätzung, ob der Förderungshöchstsatz des BAföG hinreichend ist, vorzunehmen: **Die Analysen in der vorliegenden Arbeit zeigen dabei einerseits, dass die Ausgaben der Studierenden (ohne Miete und Kranken- bzw. Pflegeversicherungskosten) in aller Regel über dem Betrag von 399 Euro liegen, der seit Herbst 2016 gilt. Für den zum Erhebungszeitpunkt geltenden Satz von 373 Euro gilt dies erst recht.**

Andererseits verschärft sich die Diskrepanz dadurch, dass die Studierenden die über die Mietpauschale bzw. Versicherungszuschläge hinausgehenden Ausgaben für Miete und Gesundheit aus diesem Höchstsatz – oder aus zusätzlichen Einnahmen – ebenso finanzieren müssen wie die anderen Positionen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass die Ausgaben für Ernährung, Freizeit, Kleidung und Lernmittel vielfach sehr niedrig und im Zeitablauf rückläufig sind. Während Ausgaben für Mieten, Kranken-/Pflegeversicherungen oder Fahrtkosten nur wenig beeinflusst werden können, ist dies bei den anderen Positionen schon eher der Fall.

Ableitungen hinsichtlich der vom BMBF vorgesehenen Erhöhungen der Bedarfssätze

Mit Blick auf die vom BMBF vorgesehene Erhöhung der BAföG-Sätze zum Herbst 2019 ist dabei zunächst zu bedenken, dass sich die Ergebnisse der vorliegenden Arbeiten auf das Erhebungsjahr 2016 beziehen und sich insbesondere die Mietkosten, aber auch die anderen Ausgaben zwischenzeitlich weiter erhöht haben.

Die folgenden Ableitungen differenzieren zum einen hinsichtlich der verschiedenen Bedarfspositionen: (1) Förderungshöchstsatz (hinsichtlich der allgemeinen Lebenshaltungskosten ohne Miete und evtl. Versicherungskosten), (2) Miete sowie (3) Kranken- und Pflegeversicherungspauschale und berücksichtigt zum anderen, dass sich die Lebenshaltungskosten zwischenzeitlich weiter erhöht haben, was mit Blick auf die für dieses und die kommenden Jahre vorgesehenen Erhöhungen bedeutsam ist. Aus strukturellen Gründen beginnen wir mit der Mietpauschale.

1. Mietpauschale

Die vorgesehene Erhöhung der Mietpauschale von 250 auf 325 Euro ist deutlich überproportional und insofern grundsätzlich zu begrüßen. Gleichzeitig ist jedoch auch festzustellen, dass sich die Mieten bereits im Jahr 2016 vielfach oberhalb dieses Niveaus bewegt. So beliefen sich die Mietausgaben bei den einkommensschwächsten 15% der alleinlebenden 18- bis 24-jährigen Studierenden bereits im Jahr

2016 auf 359 Euro und liegt damit nur vergleichsweise wenig unterhalb der Miete alleinlebender 18- bzw. 24-jähriger Studierender von 389 Euro. Auch wenn die durchschnittlichen Mieten bei Studierenden, die in einer Wohngemeinschaft oder im Wohnheim wohnen, im Jahr 2016 niedriger waren, ist zu berücksichtigen, dass auch hier deutliche überproportionale Steigerungen zwischen den Jahren 2012 und 2016 zu beobachten sind.

Mit Blick auf die Einschätzung und Bewertung der zwischenzeitlichen Mietsteigerungen ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass alle Mietindizes sich auf die durchschnittliche Entwicklung aller Mieten beziehen, während sich der beträchtliche Anstieg der durchschnittlichen Miete bei den Studierenden insbesondere daraus ergibt, dass die Mietsteigerungen bei Neuverträgen deutlich höher ausfallen.

Vor diesem Hintergrund ist entweder eine weitergehende Erhöhung der Pauschale auf 350 oder auch 375 Euro und/oder die (Wieder-) Einführung einer anteiligen Aufstockung bei über die Pauschale hinausgehenden Mieten sinnvoll. Eine entsprechende Regelung sah früher vor, dass 75% der über die Pauschale hinausgehenden Ausgaben, bis zu einem Maximalbetrag von 75 DM (seinerzeit) auf Nachweis finanziert werden konnten. Mit Blick auf die sehr unterschiedlichen Mieten in Abhängigkeit von der Wohnform wäre letzteres der gerechtere Weg, allerdings ist er mit einem etwas höheren Verwaltungsaufwand verbunden.

2. Förderungshöchstsatz nach § 13 BAföG Abs. 1

Der sich auf die allgemeinen Lebenshaltungskosten beziehende Förderungshöchstsatz nach § 13 BAföG Abs. 1 soll laut vorliegendem Gesetzentwurf zum Herbst 2019 zunächst um 5% auf 420 Euro und zum Herbst 2020 um 2% auf ca. 430 Euro erhöht werden. Zum einen haben die Auswertungen der FiBS-Lebenshaltungskostenstudie gezeigt, dass die Ausgaben (ohne Miete bzw. Kranken- und Pflegeversicherung) bereits im Jahr 2016 meist oberhalb des Betrags von 399 Euro lagen. Dies gilt umso mehr, wenn berücksichtigt wird, dass die über die Pauschalen hinausgehenden Beträge für Miete und Versicherungen aus dem Höchstsatz oder zusätzlichen Einnahmen finanziert werden müssen. Zum anderen weist das Statistische Bundesamt bereits für den Zeitraum September 2016 bis September 2018 eine Inflationsrate von 3,9% aus (Statistisches Bundesamt, 2019). Mit anderen Worten: Die zum Herbst 2019 vorgesehene Erhöhung um 5% reicht mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht aus, um die voraussichtlichen Preissteigerungen seit Herbst 2016 aufzufangen. Dies bedeutet, dass sich der Realwert des BAföG voraussichtlich weiter verringern wird.

Mit Blick auf die absolute Höhe der Ausgaben von Studierenden ist ferner zu berücksichtigen, dass die Sozialerhebung einige wichtige Positionen, wie Körperpflege oder Ausstattung der Wohnung, nicht umfasst.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der FiBS-Studie – und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Sozialerhebung nicht alle relevanten Ausgabenpositionen der Studierenden erfasst, wäre eine Erhöhung des Bedarfssatzes auf 500 bis 550 Euro erforderlich, um tatsächlich eine Trendwende einleiten zu können.

3. Kranken- und Pflegeversicherungspauschale

Die Berechnungen in der FiBS-Lebenshaltungskostenstudie zeigen, dass die Gesundheitsausgaben beträchtlich mit dem Alter steigen, was im Wesentlichen auch an den versicherungsrechtlichen Vorgaben liegt. Insofern ist die in § 13a Abs. 2 BAföG vorgesehene Einführung einer erhöhten Pauschale für nicht

pflichtversicherte Studierende, d.h. in der Regel Studierende, die das 30. Lebensjahr vollendet haben, grundsätzlich zu begrüßen.

Die Auswertungen der FiBS-Lebenshaltungskosten zeigen vielfach, dass die ausgewiesenen Gesundheitsausgaben über die vorgesehenen Beträge hinausgehen. Da diese jedoch sowohl die Versicherungs- als auch sonstige Gesundheitsausgaben umfassen, können wir aus diesen Werten keine Rückschlüsse dahingehend ziehen, ob die Versicherungspauschalen angemessen sind.

4. Zusammenfassung

Die Auswertungen in der FiBS-Lebenshaltungskostenstudie zeigen, dass die Ausgaben von Studierenden sehr häufig oberhalb der Höchstsätze des BAföG lagen und insofern eine deutliche Erhöhung der BAföG-Förderungssätze nahelegen. Aus unseren Ergebnissen lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

1. Anhebung des BAföG-Satzes nach § 13 Abs. 1 auf 500 bis 550 Euro
2. Ergänzung der Mietpauschale um eine über die Pauschale von 325 Euro hinausgehende anteilige Ko-Finanzierung. Konkret könnten z.B. 75% der darüberhinausgehenden Mietausgaben bis zu einem Maximalbetrag von 75 Euro berücksichtigt werden. D.h. Studierende deren Miete 425 Euro und mehr beträgt, erhalten einen Mietzuschuss von 400 Euro.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die vorgesehenen Erhöhungen des BAföG weder einzeln noch zusammengenommen ausreichen werden, um das im Koalitionsvertrag gegebene Versprechen einzulösen, „bis 2021 eine Trendumkehr zu schaffen“ (Bundesregierung, 2018). Vielmehr ist dies wiederum eine Erhöhung, die in weiten Teilen nicht ausreicht, um die Preissteigerungen seit der letzten Anpassung auszugleichen. Lediglich die überproportionale Erhöhung der Mietpauschale ist hiervon ebenso auszunehmen wie die Einführung einer erhöhten Kranken- und Pflegeversicherungspauschale für freiwillig Kranken- und Pflegeversicherte, d.h. in der Regel Studierende, die das 30. Lebensjahr vollendet haben.

Die überproportionale Erhöhung der Mietpauschale sowie die Anpassungen beim Förderungshöchstsatz werden zwar voraussichtlich dazu führen, dass die Gefördertenzenzahlen vorübergehend etwas ansteigen; gleichwohl dürften diese Anpassungen nicht zu einer längerfristigen Trendwende führen. Dies wäre nur mit deutlich höheren Anpassungen der Förderungssätze, z.B. in dem hier genannten Umfang, sowie deutlich höheren Anhebungen der Elternfreibeträge zu erreichen sein.

Abschließend sei ferner grundsätzlich darauf hingewiesen, dass die Förderungsregularien des BAföG weiterhin auf traditionelle Gruppen von Studierenden ausgerichtet sind, die zeitnah nach der an einer Schule erworbenen Studienberechtigung an die Hochschule gehen und in Vollzeit studieren und deren Eltern nicht in der Lage sind, die mit dem Studium verbundenen Kosten vollständig zu finanzieren. Im Zuge der zunehmenden Bedeutung des lebenslangen Lernens, nicht zuletzt durch die Digitalisierung, wird sich die Zusammensetzung der Studierenden und deren Studierverhalten zunehmend verändern. Diese Entwicklungen sollten durch das BAföG oder ergänzende Regelungen aufgenommen und in geeignete Fördermodalitäten überführt werden (Börsel, Dohmen, & Meyer auf der Heyde, 2018).

Quellen:

- Börsel, B., Dohmen, D., & Meyer auf der Heyde, A. (2018). *BAföG – Neuausrichtung und Reformvorschläge. 11-Punkte-Plan zur Reform des BAföG*. Berlin.
- Bundesregierung. (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 19. Legislaturperiode*. Abgerufen am 11. 12. 2018 von https://www.bundestag.de/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf
- Dohmen, D., Cleuvers, B., Cristóbal Lopez, V., & Laps, J. (2017). *Ermittlung der Lebenshaltungskosten von Studierenden, Studie im Auftrag des Deutschen Studentenwerks*. Berlin.
- Dohmen, D., Thomsen, M., Yelubayeva, G., & Ramirez, R. (2019). *Ermittlung der Lebenshaltungskosten von Studierenden: Aktualisierte Berechnungen anhand der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks*. Berlin.
- Gehlke, A., Hachmeister, C. D., & Hüning, L. (2018). *CHE Teilzeitstudium-Check 2018/19. Daten und Empfehlung zur Weiterentwicklung des Teilzeitstudiums in Deutschland*. Gütersloh.
- Statistisches Bundesamt. (2019). *Preise - Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Fachserie 17, Reihe 7*. Wiesbaden.

ENHANCING LIFELONG LEARNING FOR ALL

Research Institute · Consulting · Think Tank
Germany · Europe · Worldwide

www.fibs.eu

FIBS, Michaelkirchstr. 17/18, D-10179 Berlin, Germany
Tel: +49 (0)30 8471 223-0 · Fax: +49 (0)30 8471 223-29