



Ausschussdrucksache 19(18)80 d

30.04.2019

Deutsches Studentenwerk (DSW)

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

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

am Mittwoch, 8. Mai 2018

Stellungnahme des Deutschen Studentenwerks (DSW)

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des 19. Deutschen Bundestages zum Thema

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

am 8. Mai 2019

Das Deutsche Studentenwerk bezieht sich in seiner Stellungnahme auf die zugesandten Beratungsunterlagen

- Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Sechsundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes - BT-Drucksache 19/8749
- Unterrichtung durch die Bundesregierung: Einundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2 - BT-Drucksache 19/275
- Einundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2 - Drucksache 19/275 - Stellungnahme des Beirats für Ausbildungsförderung - BT-Drucksache 19/576
- Antrag der Abgeordneten Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Katja Suding, Nicola Beer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP: Elternunabhängiges Baukasten-BAföG für eine zukunftsfähige Studienförderung - BT-Drucksache 19/8956
- Antrag der Abgeordneten Nicole Gohlke, Dr. Petra Sitte, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter sowie der Fraktion DIE LINKE: Von BAföG muss man leben können – Für mehr Bildungsgerechtigkeit - BT-Drucksache 19/8967
- Antrag der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Nicole Höchst, Dr. Marc Jongen, weiterer Abgeordneter sowie der Fraktion der AfD: Bundesausbildungsförderungsgesetz von Grund auf reformieren - BT-Drucksache 19/8990

sowie darüber hinaus auf den

- Antrag der Abgeordneten Kai Gehring, Beate Walter-Rosenheimer, Dr. Anna Christmann, Ekin Deligöz, Katja Dörner, Luise Amtsberg, Christian Kühn (Tübingen), Filiz Polat und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: BAföG sichern und ausbauen - BT-Drucksache 19/508

1. Vorbemerkung

Die Koalition aus CDU/CSU und SPD hat in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vereinbart, eine Trendumkehr beim BAföG erreichen zu wollen. Hintergrund ist, dass die Erhöhung der Elternfreibeträge und der Bedarfssätze nach 6 Jahren Stillstand zum Herbst 2016 nicht ausreichend war und folgerichtig die Zahl der BAföG-geförderten Studierenden entgegen den ursprünglichen Annahmen der Bundesregierung weiter zurückging. Zudem ist die Zahl der Studierenden, die überhaupt noch unter die gesetzlichen BAföG-Regelungen fallen, seit Jahren gesunken. Inzwischen erfüllen von rund 2,85 Millionen Studierenden nur noch 1,6 Millionen (63 %) theoretisch die Fördervoraussetzungen des BAföG, bevor sie nach erfolgreicher Einkommens- bzw. Vermögensprüfung überhaupt einen Antrag stellen können. Aus Sicht des Deutschen Studentenwerks muss eine Reform des BAföG vor allem hier ansetzen, wenn die gewünschte Trendumkehr erreicht werden soll und mehr Studierende in den Genuss der Förderung kommen sollen.

Nach dem 21. BAföG-Bericht der Bundesregierung vom Dezember 2017 hat die Anhebung der Freibeträge und Bedarfssätze um je 7% zum letzten Quartal 2016 den Rückgang der Zahl der BAföG-geförderten Studierenden gegenüber dem letzten Quartal 2015 lediglich halbiert (von minus 8 % auf minus 4 %).¹ Im August 2018 wiesen die amtlichen BAföG-Daten für 2017² ebenfalls nur eine Fortsetzung der Halbierung des Rückgangs aus:

	2017	2016
BAföG-geförderte Studierende im Monatsdurchschnitt	364.000 (-13.000)	377.000 (-24.000)

Damit sank auch 2017 die Zahl der Geförderten weiter – inzwischen nunmehr im 5. Jahr in Folge.

Die geschäftsführende Bundesregierung hatte im Dezember 2017 in ihrem 21. BAföG-Bericht die Schlussfolgerung gezogen, Aufgabe der künftigen Bundesregierung sei eine mögliche Neufestlegung der Bedarfssätze und Freibeträge sowie der Höchstbeträge bei den Sozialpauschalen. Der Beirat für Ausbildungsförderung beim Bundesministerium für Bildung und Forschung hielt - als gesetzlich verankertes Beratungsgremium der Bundesregierung - im Januar 2018 in seiner Stellungnahme zum 21. Bericht angesichts der zurückgehenden Gefördertenquote sowie der Einkommens- und Preisentwicklung eine deutliche und zügige Anpassung der Freibeträge und Bedarfssätze im hohen ein- bis zweistelligen Bereich sowie eine Erhöhung der Sozialpauschalen in angemessenem Umfang für erforderlich. Nur so sei das Vertrauen in die Verlässlichkeit der staatlichen Ausbildungsförderung auch künftig

¹ S. 13: „Wie ein Quartalsvergleich zu den vom Statistischen Bundesamt im Vorjahr 2015 ermittelten Daten zeigt, fiel im letzten Quartal 2016 (in dem die Verbesserungen des 25. BAföGÄndG im vollen Umfang Gültigkeit erlangt haben) der Rückgang der geförderten Studierenden gegenüber dem 4. Quartal 2015 mit rund 4 Prozent bereits deutlich geringer aus als zuvor der Rückgang um noch rund 8 Prozent im 1. Halbjahr 2016 gegenüber dem 1. Halbjahr 2015. Das lässt sich nur mit den Auswirkungen der zum Wintersemester 2016/2017 in Kraft getretenen deutlichen Anhebungen der BAföG-Sätze erklären.“

² Pressemitteilung des StBA vom 2.8.2018

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_284_214.html

vs. Pressemitteilung des StBA vom 4.8.2017

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2017/08/PD17_265_214.html

sicherzustellen. Demgegenüber wird die jetzt vorgesehene BAföG-Anpassung zum Wintersemester 2019/2020 nunmehr erst knapp zwei Jahre nach der Vorlage des BAföG-Berichts in Kraft treten.

Die 79. Mitgliederversammlung des Deutschen Studentenwerks hatte sich mit den im Herbst 2018 seitens des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vorgelegten Eckpunkten zu einer geplanten BAföG-Novelle auseinandergesetzt und in ihrem Beschluss zu einer schnellen Trendumkehr u.a. folgende Forderungen an Adresse der Bundesregierung gerichtet³:

- bereits zum Sommersemester 2019 die Elternfreibeträge und Bedarfssätze erheblich zu erhöhen sowie künftig deren regelmäßige Anpassung auf Basis der BAföG-Berichte der Bundesregierung gesetzlich zu verankern
- den Krankenversicherungszuschlag für über 30-jährige an die tatsächlichen Kosten anzupassen
- zur dauerhaften Erhöhung des Kreises der Förderberechtigten die Förderungsfähigkeit neuer Studienmöglichkeiten wie u.a. Teilzeitstudium oder Studium in unterschiedlichen Geschwindigkeiten gesetzlich zu verankern, die Förderungsdauer über die Regelstudienzeit zu verlängern und die Altersgrenzen abzuschaffen
- zur Vereinfachung der Antragsstellung das Gesetz bzw. die Vorschriften zu überarbeiten sowie endlich bundeseinheitlich einen medienbruchfreien e-Antrag, eine Bearbeitungssoftware inkl. e-Akte und Bescheid zu realisieren sowie letztlich
- möglichen Verschuldungsängsten durch eine erweiterte Aufklärung vor allem an Schulen zu begegnen.

Der seitens der Bundesregierung am 30. Januar 2019 beschlossene Gesetzentwurf sieht gegenüber den im Herbst vorgelegten Eckpunkten Konkretisierungen und Erweiterungen vor, zu denen das Deutsche Studentenwerk nachfolgend Stellung nimmt.

2. Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf einer 26. BAföG-Novelle

2.1 Novelle geht in die richtige Richtung - zur angestrebten Trendwende wird jedoch mehr erforderlich sein

Das Deutsche Studentenwerk begrüßt grundsätzlich, dass die Bundesregierung nunmehr einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, der verschiedene Anpassungen und Verbesserungen für Auszubildende vorsieht, die über die im Herbst 2018 vorgelegten Eckpunkte hinausgehen. Auch wenn das Deutsche Studentenwerk einzelne seiner Forderungen aufgegriffen sieht, so ist es jedoch skeptisch, ob die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Novellierungen ausreichen werden, die vereinbarte Trendumkehr beim BAföG zu erreichen.

Die 24. BAföG-Novelle 2010 hatte nur in den Jahren 2011 und 2012 auch zu einem Anstieg der geförderten Studierenden geführt. Seit 2013 ist die Zahl der Geförderten dagegen kontinuierlich gesunken, von 671.000 in 2012 um rund 114.000 auf 557.000 in 2017. Diese Entwicklung wird sich bis zum Herbst 2019 weiter fortsetzen.

³ Das BAföG muss dauerhaft Finanzierungssicherheit für das Studium bieten – Beschluss der 79. ordentlichen Mitgliederversammlung des DSW am 4./5.12.2018
<https://www.studentenwerke.de/de/content/das-baf%C3%B6g-muss-dauerhaft>

Es ist daher fraglich, ob 2021 - nach der Endstufe der 26. BAföG-Novelle – wieder die Gefördertenzahl von 2012 und insoweit die Trendwende vor dem Hintergrund massiv gestiegener Studierendenzahlen erreicht wird. Das Deutsche Studentenwerk begrüßt zwar, dass die Bundesregierung im Zeitraum 2019 - 2021 nun nicht nur 1,0 Mrd. €, sondern insgesamt 1,23 Mrd. € mehr ausgeben will. Es weist jedoch zugleich darauf hin, dass aufgrund der zurückgegangenen Gefördertenzahl zwischen 2012 und 2018 insgesamt 1,582 Mrd. € eingespart wurden.

Das Deutsche Studentenwerk bedauert daher, dass weder die Anmerkungen des Beirats für Ausbildungsförderung noch die der Verbändeanhörung am 18.1.2019 aufgegriffen wurden und zu Änderungen am Gesetzentwurf gegenüber dem Referentenentwurf geführt haben.⁴

2.2 Erhöhung hätte schon zum Sommersemester 2019 erfolgen können

Das Deutsche Studentenwerk bedauert, dass die Bundesregierung erst über ein Jahr nach Vorlage des Einundzwanzigsten Berichtes nach § 35 Bundesausbildungsförderungsgesetz zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2 einen Gesetzentwurf vorlegt. Damit werden dringend erforderliche Verbesserungen nicht schon zum Sommersemester 2019, sondern erst zum Wintersemester 2019/2020 möglich.

2.3 Mehrfache Anpassung der Elternfreibeträge gut, aber für eine Trendwende voraussichtlich zu niedrig

Das Deutsche Studentenwerk bewertet die Anhebung der Freibeträge in drei Stufen bis zum Herbst 2021 positiv. Damit wird Studierenden Verlässlichkeit signalisiert und zudem im turnusmäßigen Wahljahr eine mögliche Anpassungslücke ab der Sommerpause 2021 über die Regierungsbildung bis zur Haushaltsaufstellung im Jahr 2022 vermieden. Ebenso ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung mit dem BAföG wieder die Mitte der Gesellschaft erreichen will. Nicht nur Familien mit unteren Einkommen, sondern auch Familien mit mittleren Einkommen zu erreichen, war bereits mit dem ersten BAföG-Gesetzentwurf 1971 ausdrücklich intendiert⁵. Denn bei der Anhebung der Freibeträge ist auch zu berücksichtigen, dass auch die Eltern einen erheblichen Teil ihres eigenen Einkommens für eine nicht nur steigende, sondern geradezu explodierende Miete ihrer eigenen Wohnung aufwenden müssen. Dies würde eine noch stärkere Steigerung der BAföG-Elternfreibeträge rechtfertigen.

2.4 Kontinuierliche Anpassung auf Basis des gesetzlich vorgeschriebenen Turnus des BAföG-Berichts notwendig

Das Deutsche Studentenwerk sieht sich mit der - seitens der Bundesregierung beabsichtigten – kontinuierlichen Anpassung der Elternfreibeträge in seiner Forderung nach einer Verstetigung – gekoppelt an die nach § 35 BAföG zu erhebenden Daten zur Preis- und Einkommensentwicklung – bestätigt.

⁴ Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der BT-Linksfraktion, Antwort 3 bis 6: „Im Rahmen der Verbändeanhörung haben sich keine Änderungen am Referentenentwurf ergeben.“ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/088/1908877.pdf>

⁵ Siehe Entwurf eines Bundesgesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) — BAföG — vom März 1971 (Seite 19 unter 2.3) <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/019/0601975.pdf>

Es bedauert jedoch, dass sich diese Verankerung weiterhin nicht im Gesetz wiederfindet, sondern der in 2019 fällige BAföG-Bericht nach § 35 BAföG im Gegenteil nun sogar auf 2021 verschoben werden soll. § 35 BAföG sieht zu Recht einen zweijährigen Berichtsrhythmus vor. Dieser ist auch zwingend erforderlich, um die Einkommens- und Preissteigerungen jeweils unmittelbar anschließend an den letzten Anpassungszeitraum (und prognostisch für das Folgejahr) zu erfassen und daraus zeitnah die für die Förderung notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

Für die Höhe der Freibeträge und Bedarfssätze können die - im letzten Quartal 2019 empirisch nicht verlässlich ermittelbaren – Gefördertenzahlen einen möglichen Indikator darstellen, grundlegend für eine Anpassung sind jedoch die tatsächliche Preis- und Einkommensentwicklung. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass der Bericht nunmehr zum dritten Mal innerhalb einer Dekade verschoben werden soll. Dies wird weder der Regelhaftigkeit des § 35 BAföG noch der Verlässlichkeit der Studienfinanzierung gerecht.

2.5 Grundbedarf muss stärker erhöht werden

Das Deutsche Studentenwerk erkennt zwar die Anpassung der Grundbedarfsätze um 5 % zum Herbst 2019 und 2 % zum Herbst 2020 an, sieht jedoch – wie bei den Elternfreibeträgen - auch diese Anhebung nicht als bedarfsdeckend an. Nach einer vom Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie im Auftrag und auf Basis der Daten der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks erarbeiteten und am 8.1.2019 vorgestellten Studie wären zur Deckung des Grundbedarfs vielmehr 500 bis 550 € erforderlich, was einer Steigerung des derzeitigen Betrages von 399 € um 25 % bis 38 % entspricht.⁶

Auch kann das Deutsche Studentenwerk nicht nachvollziehen, warum die Bedarfssätze nicht vergleichbar den Freibeträgen im Jahr 2021 ein drittes Mal angepasst werden, um der zwischenzeitlichen Preisentwicklung und dem damit gestiegenen Bedarf von Auszubildenden Rechnung zu tragen.

2.6 Erhöhung der Wohnpauschale positiv - aber zugleich ausbaufähig

Die deutliche Erhöhung der Wohnpauschale sieht das Deutsche Studentenwerk zwar als richtig an. Mit dieser Erhöhung wird jedoch die nach der 21. Sozialerhebung im Jahr 2016 ermittelte durchschnittliche Miete von 325 € gerade eben ausgeglichen. Kaum berücksichtigt wird demgegenüber die zwischenzeitliche Mietentwicklung in den letzten drei Jahren seit 2016, die v.a. Studienanfänger bzw. Studierende in den unteren Semestern trifft⁷. Vorstellbar wäre daher, über die Wohnpauschale (325 €) hinaus bei nachgewiesener höherer Miete maximal 400 € als BAföG-Unterkunftsbedarf bei auswärtiger Unterbringung zu leisten.

Das Deutsche Studentenwerk hält in diesem Zusammenhang auch eine fokussierte - auf die Erhöhung der Förderung insgesamt abzielende – öffentliche Kommunikation für vordringlich.

⁶ Deutsches Studentenwerk (Hrsg): Ermittlung der Lebenshaltungskosten von Studierenden: Aktualisierte Berechnung anhand der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks Endbericht einer Studie für das Deutsche Studentenwerk – Berlin, Januar 2019, FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie Dieter Dohmen, Maren Thomsen, Galiya Yelubayeva, Rocio Ramirez

<https://www.studentenwerke.de/de/content/ermittlung-der-lebenshaltungskosten-von>

⁷ ebenda.

Die bislang im Kontext der BAföG-Erhöhung in den Medien stark hervorgehobene Steigerung der Wohnpauschale könnte Vermieter dazu anregen, am überreizten Wohnungsmarkt für Studierende entsprechend höhere Mieten realisieren zu wollen, was insbesondere zu Lasten der wesentlich größeren Zahl nicht BAföG-gefördeter Studierenden gehen würde. Die Immobilienzeitung vom 4.1.2018 hatte bereits darauf hingewiesen: „Interessant ist diese Nachricht (Erhöhung der Wohnpauschale) nicht nur für Studenten, die sich die stark steigenden Mieten in den Uni-Städten nicht mehr leisten können, sondern auch für die zunehmende Anzahl von Investoren in Studenten- und Mikroapartments. Die Steigerung des BAföG-Wohnanteils könnten den Interessentenkreis zumindest für die preiswerteren Linien der Anbieter erhöhen.“⁸

Im Übrigen erinnert das Deutsche Studentenwerk an dieser Stelle noch einmal daran, dass es einer Objektförderung über eine Beteiligung des Bundes am studentischen Wohnheimbau anstelle einer Subjektförderung über das BAföG grundsätzlich den Vorzug geben würde, um die überhitzten Wohnungsmärkte in den Hochschulstädten zu Gunsten aller Studierenden nachhaltig zu entlasten.

2.7 Für eine echte Trendumkehr weitere Maßnahmen angehen: Altersgrenzen abschaffen, Teilzeitstudium fördern, Förderungshöchstdauer verlängern

Im Hinblick auf die beabsichtigte Trendumkehr hätte sich das Deutsche Studentenwerk gewünscht, wenn die in der Vorbemerkung dargelegten Forderungen der 79. Mitgliederversammlung stärker Berücksichtigung gefunden hätten; dies gilt insbesondere hinsichtlich der Steigerung der Zahl der dem Grunde nach Förderberechtigten.

Insofern bedauert das Deutsche Studentenwerk, dass Regelungen zum Teilzeitstudium bzw. zu neuen Studienformen weiterhin ausbleiben sowie die Altersgrenzen und insbesondere die Förderung über die Regelstudienzeit hinaus unberührt bleiben. Dies ist umso erstaunlicher, als laut Statistischem Bundesamt nur 37 % der Studierenden den Studienabschluss innerhalb der Regelstudienzeit und damit der BAföG-Förderungshöchstdauer erreichen, vor allem aus hochschulorganisatorischen Gründen. Auch wenn dies primär in die Regelstudienzeit fällt, müssen dies jedoch v.a. die (anstelle Elternunterhalt) BAföG beziehenden Studierenden ausbaden. Denn in der Regel kappen die Unterhalt leistenden Eltern ihre Unterstützung nicht nach Beendigung der Regelstudienzeit, zumal die Familiengerichte hier entsprechend zugunsten der Studierenden entscheiden. Auch der Wissenschaftsrat hat dieses Problem mit seinem Positionspapier „Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020“⁹ umrissen und für die künftige Finanzierung der Studienplätze im Rahmen der Hochschulpakte einen Finanzierungszeitraum von Regelstudienzeit zzgl. einem bis zwei Semester gefordert. Dies sollte analog auf die Förderung nach dem BAföG angewendet werden, solange die Studiengänge nicht in der Regelstudienzeit studierbar sind.

⁸ Immobilienzeitung vom 4.1.2019: Kabinett berät über höheren Wohnanteil beim BAföG <https://m.immobiliens-zeitung.de/1000058400/kabinett-beraet-ueber-hoheren-wohnanteil-beim-bafoeg>

⁹ Wissenschaftsrat: Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020

Positionspapier (Drs. 7013-18) <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/7013-18.pdf>

2.8 BAföG-Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag für Ü30jährige positiv – Vereinbarkeit von Studium mit Familie muss (weiter) verbessert werden

Das Deutsche Studentenwerk nimmt mit Freude zur Kenntnis, dass die Bundesregierung seiner Forderung nach der Einführung eines BAföG-Kranken- und Pflegeversicherungszuschlags für Ü30-jährige ab dem Wintersemester 2019/2020 gefolgt ist. Dies wird nun endlich den besonderen Bedarfen dieser Studierendengruppe gerecht.

Das Deutsche Studentenwerk regt zusätzlich an, in das Gesetz noch Verbesserungen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Studium mit Familie in den Katalog der BAföG-Verlängerungsgründe aufzunehmen, wie die Pflege von Angehörigen oder die Berücksichtigung von Kindererziehung und –pflege über das 10. Lebensjahr hinaus.

2.9 Anspruchsberechtigte vom BAföG überzeugen und zur Antragsstellung zurückgewinnen - BAföG-Werbung dazu ausbauen und zuspitzen

Nach der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks verzichtet rund ein Viertel der Studierenden, die sich bislang nicht um BAföG bemüht haben, aus Angst vor der möglichen Verschuldung auf die BAföG-Antragstellung.

Das Deutsche Studentenwerk erkennt daher an, dass die Bundesregierung die möglichen Ängste der Studierenden vor Verschuldung ernst nimmt und hierzu Verbesserungen hinsichtlich der Darlehensrückzahlung angehen will. Immerhin zeichnen sich Studierende der Herkunftsgruppe „niedrig“, also First Generation Studierende, die am ehesten auf BAföG angewiesen sind, nach der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durch eine wesentlich höhere Schuldenaversion als Akademikerkinder (37 % vs. 18 %) aus. Daher begrüßt das Deutsche Studentenwerk u.a. die beabsichtigte Umwandlung der BAföG-Förderungsart „verzinsliches BAföG-Bankdarlehen“ (KfW) ab dem Wintersemester 2019/2020 in die Förderungsart „zinsloses Volldarlehen“ (Staat) für (Neu)Bewilligungen. Dies ist nicht nur für die Studierenden günstiger, sondern reduziert auch den Verwaltungsaufwand.

In der öffentlichen Kommunikation sollten jedoch vordringlich die positiven Wirkungen der Novelle hervorgehoben werden, und weniger die Themen Verschuldung und BAföG-Rückzahlung. Zum einen sollte die Werbung für das BAföG erhöht und in diesem Kontext verstärkt herausgestellt werden, dass sich „BAföG lohnt“. Denn der Großteil der BAföG-Empfänger erhält – zum Teil die Darlehensbeträge erheblich übersteigende – Zuschussbeträge. Dies sollte vor allem an die Studienberechtigten und Studierenden adressiert werden. Demgegenüber könnten sich Botschaften wie „Rückzahlung“ oder „Erlöschen der Darlehensrestschuld infolge fehlender Tilgung trotz nachweisbaren Bemühens aufgrund schlechter wirtschaftlicher Verhältnisse nach 20 Jahren“ eher als kontraproduktiv herausstellen. Sie könnten 18-jährigen Studieninteressierten suggerieren, dass viele ehemalige BAföG-Empfänger Schwierigkeiten haben, den Darlehensanteil zurückzuzahlen – weil eine solche Regelung ansonsten wohl nicht erforderlich wäre.

2.10 Digitalisierung und Verwaltungsvereinfachung angehen

Letztlich fehlt eine dringend erforderliche Verwaltungsvereinfachung. In dieser Legislaturperiode wird es voraussichtlich keine weitere BAföG-Novelle geben.¹⁰ Folglich wird die Umsetzung der Digitalisierung beim BAföG 2022 infolge des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ohne die dringend erforderliche Verwaltungsvereinfachung erfolgen müssen. Das für Außenstehende undurchdringbare BAföG erhält dann lediglich eine schicke digitale Hülle. Notwendig ist jedoch eine Reduzierung der Anforderungen im BAföG-Gesetz und einfachere Regeln in einer einfachen Sprache: ein „Einfach-gutes-BAföG-Gesetz“. Ohne dieses wird die Digitalisierung beim BAföG nicht den gewünschten Erfolg bringen.

3. Anmerkungen zu den Anträgen der Oppositionsfraktionen

Gegenstand der Beratungen im Ausschuss sind neben dem Gesetzentwurf zum 26. BAföG-Änderungs-Gesetz auch die nachfolgenden Anträge der Bundestagsfraktionen der AFD, der FDP und der Fraktion Die Linke. Sie werden daher kurz in ihren Grundzügen skizziert und seitens des Deutschen Studentenwerks kommentiert, ebenso der Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN.

3.1 Antrag der FDP-Fraktion: Elternunabhängiges Baukasten-BAföG für eine zukunftsfähige Studienförderung

Der Antrag fordert die Bundesregierung auf, bis spätestens zum Beginn des Sommersemesters 2020 einen Umbau von Familienleistungsausgleich, Unterhaltsrecht und BAföG vorzunehmen. Die elterliche Unterhaltspflicht gegenüber volljährigen Kindern (im Studium) soll aufgehoben werden.¹¹ Das Modell sieht bis zu 4 miteinander kombinierbare Bausteine vor. Die Summe der ersten 3 BAföG-Bausteine ist auf 1.000 €/mtl. gedeckelt – aber jeweils an die Preisentwicklung gekoppelt.

1. BAföG-Sockel: 200 €/mtl. werden elternunabhängig als Vollzuschuss direkt an volljährige Studierende bis maximal zur Vollendung des 25. Lebensjahres gezahlt. Im Gegenzug entfällt der elterliche Anspruch auf Kindergeld (ab Juli 2019: 204 € für das 1./2. Kind) bzw. der seit 1/2019 erhöhte Kinderfreibetrag für volljährige Kinder in Ausbildung/Studium.
2. BAföG-Zuschuss: 200 €/mtl. werden als Vollzuschuss an volljährige Studierende gewährt, sofern diese mindestens 10 Wochenstunden ehrenamtlich tätig bzw. durch die Pflege naher Angehöriger oder die Erziehung eigener Kinder gebunden sind oder in einer entgeltlichen Nebenbeschäftigung tätig sind.

¹⁰ Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-BT-Fraktion, Antwort 10: „Weiteren Änderungsbedarf im BAföG sieht die Bundesregierung für diese Legislaturperiode nicht und hat eine weitere Novelle daher derzeit auch nicht geplant.“

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/075/1907522.pdf>

¹¹ geltende Rechtslage:

§ 1601 BGB Unterhaltsverpflichtete

Verwandte in gerader Linie sind verpflichtet, einander Unterhalt zu gewähren.

§ 1602 BGB Bedürftigkeit

(1) Unterhaltsberechtigt ist nur, wer außerstande ist, sich selbst zu unterhalten.

§ 1603 BGB Leistungsfähigkeit

(1) Unterhaltspflichtig ist nicht, wer bei Berücksichtigung seiner sonstigen Verpflichtungen außerstande ist, ohne Gefährdung seines angemessenen Unterhalts den Unterhalt zu gewähren.

§ 1618a BGB Pflicht zu Beistand und Rücksicht

Eltern und Kinder sind einander Beistand und Rücksicht schuldig.

- Der BAföG-Zuschuss wird nur bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres gewährt, bei Masterstudiengängen bis zur Vollendung des 35. Lebensjahres – statt der bisherigen BAföG-Altersgrenzen: 30 bei Bachelor-Studienbeginn und 35 bei Master-Studienbeginn.
3. Über BAföG-Sockel und BAföG-Zuschuss hinaus besteht die Möglichkeit zur Aufnahme eines flexiblen, zinsfreien BAföG-Darlehens. Die Höhe der maximal möglichen Inanspruchnahme des BAföG-Darlehens beträgt 1.000 €/mtl. abzüglich des im jeweiligen Monat in Anspruch genommenen BAföG-Sockels und des BAföG-Zuschusses.
 4. Für studienbedingte Auslandsaufenthalte bis zu einem Jahr, die nicht durch Erasmus+ gefördert werden, wird zusätzlich zum BAföG-Zuschuss nur ein landesspezifischer Aufschlag als Vollzuschuss gewährt – statt bisher im BAföG zzgl. Reisekosten, Auslands-Krankenversicherung sowie Studiengebühren für 1 Jahr.

Kurzfristig soll der Bund gemeinsam mit den Ländern einen Maßnahmenplan zur Schaffung studentischen Wohnraums an Hochschulstandorten mit angespannten Wohnungsmärkten auflegen. Durch die Bereitstellung studentischen Wohnraums tritt auch ein Entlastungseffekt für den gesamten lokalen Wohnungsmarkt, insbesondere im unteren Preissegment, ein.

Anmerkungen des DSW zum Antrag der FDP:

Erstmalig soll die elterliche Unterhaltsverpflichtung bereits mit der Volljährigkeit enden, d.h. vor einem Ausbildungsabschluss, ohne dass sich daraus ableitende Folgen aus dem Unterhaltsrecht wie die Wechselwirkung der Unterhaltspflicht für alte Eltern im Pflegeheim bedacht sind. Folgerichtig wäre bei einem Entfallen der elterlichen Unterhaltspflicht auch ein Entfallen der solidarfinanzierten Familienversicherung, wodurch Studierenden bislang im Modell nicht berücksichtigte Mehraufwendungen für Krankenversicherung oder Privathaftpflichtversicherung entstünden.

Das Modell berücksichtigt ausschließlich die Gruppe der Studierenden und übersieht die im Hinblick auf die Unterhaltspflicht der Eltern geltende Gleichwertigkeit von Studium und beruflicher Ausbildung. Auch wird an der jugendpolitisch ausgerichteten Förderung festgehalten, da der Sockel nur bis 25 gewährt werden soll, obwohl ein Großteil der Studierenden über 25 Jahre alt ist. Auch könnte die Höhe des Sockels verfassungswidrig sein, da er zum Umsetzungszeitpunkt 2020 der Höhe von 200 € nach noch nicht einmal dem Kindergeld für das 1./2. Kind (ab Juli 2019: 204 €) entspricht, ebenso wenig wird der maximale Entlastungswert bei gutverdienenden Eltern erreicht. Der Sockel müsste vielmehr bei über 300 € liegen.

Mit diesem Modell könnte sich zudem eine Schlechterstellung der bislang BAföG-Geförderten ergeben, da der aufzunehmende Darlehensanteil den bisherigen erheblich übersteigt. Da Darlehen grundsätzlich insbesondere Bildungsferne abschrecken, die eher als risikoscheu gelten, könnte der herkunftsabhängige Zugang zur Hochschule eher noch verstärkt werden.

Hinsichtlich der Kriterien für den Zuschuss ist die Freiwilligkeit eines gesellschaftlichen Engagements zu beachten, zudem wären die Erwerbstätigen gegenüber den Ehrenamtlichen privilegiert, da sie Mehreinnahmen generieren können. Auch dies könnte sich herkunftsabhängig unterschiedlich auswirken: Wer sich für unentgeltliches Engagement gegen zusätzliche Einnahmen durch Erwerbstätigkeit entscheidet, müsste finanziell gut abgesichert sein. Zudem würde in dem Modell das bisher - für den Ausbildungsunterhalt durch die Eltern bzw. die BAföG-Förderung als Substitut für fehlenden Elternunterhalt - unabdingbare Vollzeitstudium durch ein notwendiges Teilzeitstudium oder eine 50-Stunden-Woche (40+10) ersetzt.

Letztlich dürfte der für Immatrikulation, Engagement, Pflege, 10 Mindeststunden, Einkommenshöhe, Fachrichtungswechsel, Einhaltung der Studiendauer (auch bei Teilzeit) erforderliche Prüfungsaufwand einer Verwaltungsvereinfachung zuwiderlaufen.

Positiv sieht das Deutsche Studentenwerk die beabsichtigte Verstetigung der Förderung, die Verlängerung der Förderungshöchstdauer um 2 Semester über die Regelstudienzeit hinaus sowie die Schaffung preiswerten studentischen Wohnraums. Dies entspricht den Forderungen des Deutschen Studentenwerks.

3.2 Antrag der Fraktion DIE LINKE: Von BAföG muss man leben können – Für mehr Bildungsgerechtigkeit

Der Antrag sieht vor:

1. Die BAföG-Fördersätze werden auf ein existenzsicherndes Niveau angehoben und regelmäßig dynamisiert.
2. Die Wohnpauschale wird den örtlich unterschiedlichen Mietniveaus für studentischen Wohnraum entsprechend gewährt.
3. Die BAföG-Förderung wird wieder als Vollzuschuss gewährt.
4. Die Altersgrenzen sind abzuschaffen.

Anmerkungen des DSW:

Sozialleistungen müssen - von Verfassung wegen - existenzsichernd sein. Insofern ist auch eine regelmäßige Dynamisierung erforderlich, um das existenzsichernde Niveau zu halten.

Eine Spannbreite unterschiedlicher Mieten findet sich auch in Hochschulstädten mit hoher oder niedriger Durchschnittsmiete. Insofern wäre eine zusätzliche Mietpauschale bis zu einer Gesamtwohnpauschale bis 400 Euro adäquater, zumal die Gefahr falscher Signale bestünde (vgl. Ausführungen zu Ziffer 2.6).

Langfristig ist eine Rückkehr zum BAföG-Vollzuschuss sinnvoll. Aktuell sollten die dafür erforderlichen Mittel für die Anpassung des BAföG primär an die veränderten Studien- und Lebenssituationen investiert werden.

Die mit der Bologna-Reform 1999 bezweckte Flexibilisierung von alternierenden Ausbildungs- und Erwerbstätigkeitsphasen (Bachelor – Berufstätigkeit – Master – Berufstätigkeit – Update) erfordert eine Weiterentwicklung des bisher eher jugendpolitischen Instruments BAföG.

3.3 Antrag der AfD-Fraktion: Bundesausbildungsförderungsgesetz von Grund auf reformieren

Der Antrag sieht vor, das BAföG weiterhin eltern- und einkommensabhängig zu gewähren, „solange die Ausbildungsleistungen den Anforderungen eines ernsthaften Bemühens um Ausbildungserfolg und -abschluss genügen“. Anders als bisher sollen nicht ausschließlich eigenes Vermögen der Studierenden, sondern bei Studierenden mit eigener Familie überdies die weiteren Vermögensverhältnisse der Partner maßgebend sein. Als individuelle Leistung wird je nach Ausbildungsstätte bis zu 485 €/mtl. als Zuschuss gewährt. Ausbildungsortsabhängig kann ein zinsloses Darlehen bis 450 €/mtl. bei der Deutschen Ausgleichsbank – die seit 2003 nicht mehr existiert - in Anspruch genommen werden. Die Förderungshöchstdauer für ein Hochschulstudium beträgt in der Regel 10 Semester zuzüglich

zweier Prüfungssemester. Sofern das Studienfach am Hochschulort eine Studierbarkeit innerhalb der Regelstudienzeit ermöglicht sowie „bei herausragenden Ausbildungsabschlüssen“¹², wird die Darlehensschuld bis zu 100 % erlassen.

Sofern Schüler/innen bzw. Studierende für eigene Kinder unterhaltpflichtig sind oder sich freiwillig zum Militär verpflichten bzw. anerkannte Freiwilligendienste leisten, wird ein Viertel des Darlehens erlassen. Dabei bleibt offen, ob für einen Darlehensteilerlass Unterhaltpflichten sowie Dienste vor dem Studium, während des Studiums oder während der Rückzahlung geleistet werden müssen.

Anmerkungen des DSW:

Die Forderung bildet im Grundsatz das existierende BAföG ab, ansonsten liegt der Schwerpunkt liegt auf der Gewährung von Darlehensteilerlassen, die sich aufgrund häufiger Rechtsstreitigkeiten nicht bewährt hatten. Zudem ist für Studieninteressierte aus risikoscheuen Schichten Studienerfolg und Studiendauer keine planbare Größe, sodass der Abschreckungseffekt der Verschuldung durch ein Darlehen und die Ungewissheit der Rückzahlbarkeit bestehen bleibt – und eine Studienaufnahme möglicherweise sogar verhindert.

Positiv ist aus Sicht des Deutschen Studentenwerks die Verlängerung der Förderungshöchstdauer um zwei Semester. Dies entspricht einer Forderung des Deutschen Studentenwerks.

3.4 Antrag der BT-Fraktion Bündnis90/Die Grünen: „BAföG sichern und ausbauen“

Der im Januar 2018 gestellte Antrag sieht vor:

- Erhöhung sowohl der BAföG-Freibeträge als auch –Bedarfssätze um je 10 %
- Automatische Dynamisierung
- Wohnbedarf entsprechend WoGG
- Berücksichtigung der Pflege von nahen Angehörigen
- Förderungsfähigkeit von Teilzeitstudien von Studierenden mit Kind, pflegende Studierende, Studierenden mit Behinderung.
- Stärkere Öffnung des BAföG für Geflüchtete
- Einführung einer Generalklausel, dass alle hochschulrechtlich zulässigen Studienformen BAföG-förderfähig sind
- In Zusammenarbeit mit den Ländern eine Digitalisierung aus bundeseinheitlicher funktionstüchtiger Software, eAntrag, eAkte und eBescheid auf den Weg bringen
- In Zusammenarbeit mit den Ländern die sächliche und personelle Ausstattung der BAföG-Ämter prüfen, damit BAföG-Anträge möglichst rasch bearbeitet werden können
- Sich von Ländern/BAföG-Ämtern unterrichten lassen, die Dauer der Bearbeitung der BAföG-Anträge zu verkürzen und diese Unterrichtung dem BT vorzulegen
- Großangelegte bundesweite Werbekampagne für das BAföG starten

¹² Wissenschaftsrat 2012: Notengebung an Hochschulen muss transparenter werden

Wissenschaftsrat kommentiert dritten Arbeitsbericht der Geschäftsstelle zur Analyse der Prüfungsnoten

Der Durchschnitt der Prüfungsnoten an deutschen Hochschulen weist je nach Studienfach, Hochschule und Abschluss nach wie vor große Unterschiede auf. „Mit welcher Note ein Studium abgeschlossen wird, hängt in Deutschland nicht nur von der Prüfungsleistung ab, sondern auch davon, was und wo man studiert“ https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/pm_2312.pdf

- Reformkommission zur Studienfinanzierung einsetzen, die bis 2020 ein Zwei-Säulen-Modell erarbeitet, dass eine Basisförderung für alle mit einer Bedarfsförderung als Vollzuschuss für die Bedürftigen kombiniert.

Anmerkungen des DSW:

Die Forderungen entsprachen weitgehend der Beschlusslage des Deutschen Studentenwerks zum Zeitpunkt Januar 2018.

Eine Anlehnung an das WoGG würde zu mehr Verwaltungsaufwand führen, daher sollte eher eine Pauschalregelung angestrebt werden (siehe auch Ausführungen zu Ziffer 2.6).

Das BAföG lässt für die genannten Gruppen aufgrund des § 15 Abs. 3 BAföG bereits ein de-facto-Teilzeitstudium in einem formalen Vollzeitstudium zu. Mit der Forderung nach Einführung einer Generalklausel, dass alle hochschulrechtlich zulässigen Studienformen BAföG-förderungsfähig sein sollen, wäre auch der o.g. Spezialfall für Geflüchtete erfasst.

Berlin, den 29. April 2019

Achim Meyer auf der Heyde
Generalsekretär