

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung
Ausschussdrucksache
20(18)30d
13.05.2022

Geszentwurf der Bundesregierung für ein siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (27. BAföGÄndG)

13.05.2022

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.dgb.de

I. Allgemeine Vorbemerkungen

Der Handlungsdruck für eine grundlegende Reform des BAföG ist hoch. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen daher, dass sich die Koalition rund um das BAföG viel vorgenommen hat.

Konkret heißt es im Koalitionsvertrag der 20. Wahlperiode zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN UND FDP:

„Das BAföG wollen wir reformieren und dabei elternunabhängiger machen. Der elternunabhängige Garantiebetrag im Rahmen der Kindergrundsicherung soll künftig direkt an volljährige Anspruchsberechtigte in Ausbildung und Studium ausgezahlt werden. Wir richten das BAföG neu aus und legen dabei einen besonderen Fokus auf eine deutliche Erhöhung der Freibeträge. Außerdem werden wir u. a. Altersgrenzen stark anheben, Studienfachwechsel erleichtern, die Förderhöchstdauer verlängern, Bedarfssätze auch vor dem Hintergrund steigender Wohnkosten anheben, einen Notfallmechanismus ergänzen und Teilzeitförderungen prüfen. Freibeträge und Bedarfssätze werden wir künftig regelmäßiger anpassen. Wir streben eine Absenkung des Darlehensanteils und eine Öffnung des zinsfreien BAföG-Vollдарlehens für alle Studierenden an. Studierende aus Bedarfsgemeinschaften werden wir mit einer neuen Studienstarthilfe unterstützen. Die Beantragung und Verwaltung des BAföG werden wir schlanker, schneller und digitaler gestalten und gezielter für das BAföG werben.“ Darüber hinaus sollen Förderlücken zwischen dem Aufstiegs-BAföG (AFBG) und dem BAföG geschlossen werden.

Durch jahrelange Nullrunden bzw. die unzureichende Anhebung der Elternfreibeträge und Bedarfssätze hat das BAföG im vergangenen Jahrzehnt erheblich an Substanz verloren. Zwischen 2012 und 2020 ist die Quote der Studierenden, die BAföG beziehen, bei gleichzeitig massiv gestiegenen Studierendenzahlen von 27,3 auf rund 11 Prozent eingebrochen. 2020 erhielten nur noch rund 465.000 Studierende Leistungen aus dem BAföG, 23 % weniger als 1991. Bezogen auf die Schüler*innen wurde 2020 ein neuer Tiefpunkt erreicht. Nur noch 174 000 Schüler*innen wurden gefördert – ein Rückgang von 35 % seit 1991. Das BAföG erreicht längst nur noch Geringverdiener, aber kaum noch (anders als intendiert) die untere Mittelschicht. Das zeigt sich auch an dem starken Anstieg der mit dem Höchstsatz Geförderten. Damit das BAföG wieder Chancengleichheit beim Zugang zu Hochschulen und im Studium sichern kann, braucht es eine umfassende Strukturreform. Notwendig ist nicht weniger als ein Neustart für das Herzstück der staatlichen Studienfinanzierung.

Die vorgelegten Reformvorschläge für das BAföG müssen sich daran messen lassen, ob sie einen wirksamen Beitrag dazu leisten, Chancengleichheit im Bildungssystem herzustellen. Der Zugang zu Bildung darf nicht länger so stark von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Elternhauses abhängen und das BAföG muss in die Mittelschicht greifen.

„Der soziale Rechtsstaat, der soziale Unterschiede durch eine differenzierte Sozialordnung auszugleichen hat, ist verpflichtet, durch Gewährung individueller Ausbildungsförderung auf eine berufliche Chancengleichheit hinzuwirken.“

So steht es in der Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung vom 18.3.1971 geschrieben.

In der Praxis ist es jedoch bis heute so, dass Kinder aus akademisch geprägten Elternhäusern deutlich häufiger ein Studium aufnehmen als Kinder aus nichtakademischen Haushalten. Das ist zu großen Teilen bereits im schulischen System angelegt. Kinder aus Akademikerfamilien besuchen häufiger ein Gymnasium als Kinder aus Herkunftsfamilien ohne akademische Tradition.



Um seine Funktion als wirkungsvolles Instrument zur Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem wieder vollumfänglich zu erfüllen, muss das BAföG darauf abzielen, die soziale Selektivität bestmöglich auszugleichen und früh ansetzen. Die Förderungsberechtigten müssen zudem in die Lage versetzt werden, ihre Bildungsentscheidungen nach eigenen Neigungen zu treffen. Dazu gehört ein deutlicher Schritt in Richtung Elternunabhängigkeit der Förderung und eine Rückkehr zum Vollzuschuss, um Verschuldungsängste zu nehmen. Und die Förderung darf nicht an Altersgrenzen scheitern, die den Anforderungen einer modernen Arbeitswelt nach lebensbegleitendem Lernen entgegenstehen. Schließlich muss ein reformiertes BAföG wirkungsvoll vor Armut schützen, also den tatsächlichen Bedarf decken. Viele im Koalitionsvertrag skizzierte Vorhaben rund um das BAföG weisen in diese Richtung.

II. Grundsätzliche Bewertung des Regierungsentwurfs

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass die Bundesregierung mit dem vorliegenden [Regierungsentwurf](#) eine Novellierung des BAföG zügig angegangen ist.

Die geplante, deutliche Erhöhung der Elterneinkommensfreibeträge um zwanzig Prozent (für verheiratete Eltern von 2000 auf 2400 Euro) ist dabei besonders positiv zu würdigen. Es ist zu erwarten, dass sie gemeinsam mit der Anhebung der Altersgrenze auf das 45. Lebensjahr bei Beginn eines Bachelor- oder Masterstudiums den Kreis der Förderungsberechtigten spürbar erhöhen wird. Kritisch anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass keine Maßnahmen zur verbindlichen regelmäßigen Anpassung der Freibeträge vorgesehen sind.

Dass die Bundesregierung plant, die Bedarfssätze zu erhöhen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings fällt die geplante Erhöhung um fünf Prozent (von 427 auf 449 Euro) angesichts der hohen Inflation und der nicht ausreichenden Bedarfsdeckung deutlich zu gering aus. Es droht damit ein weiteres Auseinanderklaffen zwischen dem tatsächlichen Bedarf und der Höhe der Bedarfssätze. Auch hier ist zudem kritisch anzumerken, dass keine Maßnahmen zur verbindlichen regelmäßigen Anpassung der Bedarfssätze vorgesehen sind. Um das Vertrauen in das BAföG zu stärken und seine Verlässlichkeit zu

Die geplante Erhöhung der Wohnpauschale um gut 10 Prozent von 325 auf 360 Euro für Studierende mit eigenem Haushalt ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings wird sie nicht ausreichen, um an der Mehrzahl der Hochschulstandorte auch eine Unterkunft zu finanzieren. Hier muss die Bundesregierung dringend nachlegen. Um den regional stark variierenden Wohnkosten für Neumietverträge angemessene Rechnung zu tragen, empfehlen der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften eine regionale Staffelung analog des Wohngeldgesetzes. Die geplante Erhöhung der Wohnkostenpauschale für BAföG-Beziehende, die noch zuhause leben von 56 auf 59 Euro fällt ebenfalls zu niedrig aus. Aus dem Differenzbetrag der Wohnkosten eines Paares mit einem Kind im Vergleich zu einem Paar ohne Kind ergibt sich ein Differenzbetrag der Wohnkosten von 110 Euro (SGB-II-Daten April 2021)¹.

Die Erhöhung des anrechnungsfreien Zuverdienstes ist eine logische Folge aus der Ausweitung von Minijobs und der strukturellen Bedarfsunterdeckung des BAföG. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bekräftigen ihren Anspruch, dass diese Probleme durch eine bedarfsdeckende Aufsto-

¹ Vgl.: das Konzept des DGB für eine Kindergrundsicherung, Seite 7 <https://www.dgb.de/-/Woj>



ckung des BAföG gelöst werden sollten, sodass sich die Geförderten auch mit ihrer vollen Leistungsfähigkeit dem Studium bzw. ihrer schulischen Ausbildung widmen können und nicht auf eine Erwerbstätigkeit neben dem Studium angewiesen sind, um ihren Lebensunterhalt zu sichern.

Die Implementierung eines Notfallmechanismus (Aufnahme einer Verordnungsermächtigung), die es der Bundesregierung erlaubt, bei einer nationalen Krisensituation die Förderungshöchstdauer zu verlängern, wird für den Fall künftiger Krisen ein schnelleres Reagieren ermöglichen. Allerdings greift dieser Notfallmechanismus insofern zu kurz, als das er nur den Studierenden zugutekommt, die durch das BAföG gefördert werden. Die Corona-Pandemie hat jedoch gezeigt, dass auch und gerade die Studierenden in Krisensituationen Unterstützung bedürfen, die aus verschiedenen Gründen keine staatliche Studienförderung erhalten. Insofern ist der vorgelegte Referentenentwurf für ein 28. BAföGÄndG, der die Bundesregierung ermächtigen soll, im Fall einer durch Beschluss des Deutschen Bundestages festgestellten bundesweiten Notlage für Auszubildende im Hinblick auf erhebliche Nachfrageeinbrüche auf dem Arbeitsmarkt für ausbildungsbegleitende Erwerbstätigkeiten (Notlage) den Kreis der Förderungsberechtigten nach dem BAföG vorübergehend per Rechtsverordnung auszuweiten, ausdrücklich zu begrüßen. Siehe dazu auch die [DGB-Stellungnahme vom 02.05.2022](#).

Das weder im Koalitionsvertrag noch im vorliegenden Regierungsentwurf Maßnahmen zur Ausweitung der Förderung von Schüler*innen vorgesehen sind, ist eine sozialpolitisch schmerzhaftes Leerstelle. Auch, dass mit dem Referentenentwurf zum 27. BAföGÄndG keine Schritte unternommen werden, um den Darlehensanteil mit dem Ziel einer Rückkehr zum Vollzuschuss zu reduzieren, ist ausgesprochen kritisch zu bewerten. Gerade diese beiden Maßnahmen würden einen wirksamen Beitrag dazu leisten, Chancengleichheit im Bildungssystem herzustellen.

Mit dem vorliegenden Regierungsentwurf werden noch keine Schritte in Richtung der im Koalitionsvertrag angelegten strukturellen Reform hin zu mehr Elternunabhängigkeit der Förderung und einer der realen durchschnittlichen Studienzeiten angemesseneren Förderungshöchstdauer eingeleitet.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erwarten, dass die Bundesregierung die ausstehenden Schritte zügig einleitet und zeitnah einen Entwurf für eine grundlegenden Strukturreform vorlegt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben pünktlich zum 50. Geburtstag des BAföG, am 01.09.2021, ihre [Anforderungen an eine strukturelle Reform für ein wirksames, bedarfsgerechtes BAföG](#) vorgelegt.

III. Bewertung der wesentlichen vorgeschlagenen Änderungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Im Folgenden nehmen wir zu den wesentlichen im Regierungsentwurf vorgesehenen Änderungen im Einzelnen Stellung. Die Gliederung dieser Bewertung folgt der Gliederung des Regierungsentwurfs.

Der DGB begrüßt, dass in **§ 5** die Fördermöglichkeiten in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union auf komplette Auslandsstudiengänge von bis zu einjähriger Dauer ausgeweitet werden. In diesem Kontext möchten wir darauf hinweisen, dass eine deutliche Anhebung der Kostenübernahme von Studiengebühren im BAföG per Verordnung erforderlich ist, damit diese begrüßenswerte Ausweitung der Fördermöglichkeiten nicht ins Leere läuft. Mit Blick auf die erheblichen Studiengebühren an britischen Hochschulen, die für EU-Studierende nach dem Brexit anfallen, besteht hier besonderer Handlungsbedarf.

Auch die Änderungen in Bezug auf die Förderung von Praktika im Ausland sowie Folgeänderungen in **§ 16** werden begrüßt.



Die geplante Erhöhung der Altersgrenze in **§ 10** auf das 45. Lebensjahr für die Aufnahme eines Bachelor- oder Masterstudiums begrüßen wir als einen kräftigen Schritt in diese Richtung. Gut ist, dass Studierende, die während des Bachelorstudiums das 45. Lebensjahr vollenden, bei Aufnahme eines anschließenden Studiums (in der Regel Master) zum danach nächstmöglichen Zeitpunkt weitergeführt werden können. Allerdings bricht diese Regelung mit der Grundidee gestufter Studiengänge, dass nach dem ersten berufsqualifizierenden Studienabschluss eine Phase beruflicher Tätigkeit folgen und erst nach dem Erwerb erster für den Bachelorabschluss einschlägiger Berufspraxis ein Masterabschluss angeschlossen wird. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bekräftigen ihre Forderung nach einer Aufhebung der Altersgrenzen im BAföG.

Der DGB begrüßt die geplante Anhebung der Bedarfssätze für Schüler*innen (**§ 12**) und Studierende (**§ 13**) grundsätzlich. Allerdings reicht eine Anhebung um 5 Prozent bei weitem nicht aus, um den nachgewiesenen durchschnittlichen Bedarf von Studierenden zu decken. Wie die DGB-Jugend im Alternativen BAföG-Bericht und das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie im Auftrag des Deutschen Studierendenwerkes zeigen konnten, hinken die Bedarfssätze den gestiegenen Lebenshaltungskosten chronisch hinterher. Das Bundesverwaltungsgericht kommt in seiner Vorlage an das Bundesverfassungsgericht; „[Verfassungswidrigkeit des Bedarfssatzes nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG](#)“ zu dem Schluss, dass der BAföG-Bedarfssatz mit Art. 12 Abs. 1 (Berufswahlfreiheit) in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (Gleichheitsgrundsatz) und dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG (b) unvereinbar sein könnte, da das Teilhaberecht beeinträchtigt wird. Zudem wird die mangelnde Aktualität der Datengrundlagen und die zugleich fehlende Transparenz der Teilaspekte von Lebensbedarf einerseits und Ausbildungsbedarf andererseits kritisiert. Mit Bezug auf den im Alternativen BAföG-Bericht ermittelten Bedarf empfiehlt der DGB dem BMBF stattdessen eine einmalige pauschale Erhöhung der Bedarfssätze um 150 Euro monatlich. Um den Monita des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung zu tragen empfiehlt der DGB darüber hinaus, die Bedarfssätze, die auch die Ausbildungskosten umfassen, nach transparenten Verfahren regelmäßig zu berechnen und entsprechend regelmäßig anzupassen.

Der DGB teilt die Einschätzung des Regierungsentwurfs, dass insbesondere die enorm gestiegenen Wohnkosten für nicht bei den Eltern lebende Schüler/innen und Studierende Handlungsbedarf anzeigen. Allerdings tragen die 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 Wahl des Studienortes – Vechta oder München, Plauen oder Berlin – bleibt auch mit der hier vorgeschlagenen Änderung eine Frage der finanziellen Ressourcen jenseits des BAföG-Bezugs. Der DGB empfiehlt daher mit Nachdruck, die Übernahme von Mietkosten im BAföG künftig in Anlehnung an die Wohngeldtabelle, also mit einer regionalen Staffelung zu gestalten. Wobei die Durchführung dabei den BAföG-Ämtern obliegen und ein möglichst bürokratiearmer Weg der Umsetzung gewählt werden sollte, um Kosten und Aufwand der Verwaltung gering zu halten. Damit würde nicht nur eine bedarfsgerechte Wohnkostenübernahme realisiert, sondern auch eine Gleichbehandlung in den Sozialleistungen erreicht werden. Aus unserer Sicht kann nur so verhindert werden, dass die Wahl des Hochschulstandortes immer mehr zu einer sozialen Frage wird, zu der das BAföG keinen Ausgleich schafft.

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass die Pauschalen und Höchstbeträge zur Kranken- und Pflegeversicherung in **§ 13a** angepasst werden sollen.



Die in **§ 14b** vorgesehene Erhöhung der Zusatzleistung für Auszubildende mit Kind (Kinderbetreuungszuschlag) ist positiv zu würdigen. Sie sollte analog auch im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) nachvollzogen werden. Grundsätzlich gilt auch für diesen Zuschlag, dass regelmäßig überprüft werden soll, inwieweit er bedarfsdeckend ist.

Die Übertragung der Regelungen zur Verlängerung der Förderungshöchstdauer aufgrund von Pflegeaufgaben auf die Studienabschlussförderung in **§ 15** ist folgerichtig. Allerdings ist aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften der Nachweis des Pflegegrades 3 eine zu hohe Hürde, die dem Pflegeaufwand, der bereits mit dem Vorliegen eines anerkannten Pflegegrades vorliegt, nicht ausreichend Rechnung trägt. Hier besteht dringender Nachbesserungsbedarf. Das Vorliegen eines Pflegegrades der zu pflegenden Person sollte ausreichend sein.

Der neu eingefügte Absatz (**1a**) in **§ 15a** überträgt die Zuständigkeit von BAföG-wirksamen Verlängerungen der Förderungshöchstdauer aufgrund schwerwiegender Beeinträchtigungen des Lehrbetriebs von den Ländern mit Ergänzung um (**1b**) auf den Bund. Der Bund soll entsprechend künftig per Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats über eine Verlängerung der Förderungshöchstdauer über die Regelstudienzeit nach Absatz 1 hinaus um einen bestimmten Zeitraum bestimmen können. Damit muss es sich bei für eine Verlängerung der Förderungshöchstdauer relevanten Krisen künftig um durchgängige, überregionale flächendeckende und weitreichende Beeinträchtigungen handeln. Diese Änderung ist von den Folgen her schwer einzuschätzen. Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass die Länder, die besonders von entsprechenden Beeinträchtigungen des Lehrbetriebs betroffen sind, schneller reagieren, als wenn es einer Bundesregelung bedarf, andererseits hat die Corona-Pandemie gezeigt, dass nicht alle Länder ihrer Verantwortung gleichermaßen nachgekommen sind. Im Ergebnis galten für die BAföG-Geförderten in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen. Nichtsdestotrotz sollte es möglich sein, im Falle regional begrenzter Krisensituationen ländersseitig besserstellende Regelungen zur Förderungshöchstdauer zu treffen.

Die vorgesehene Verwaltungsvereinfachung durch den Verzicht auf das Antragserfordernis für den Erlass der Darlehensrestschuld nach 20 Jahren bei nur geringfügigem Verstoß gegen die Zahlungs- und Mitwirkungspflichten in **§ 18** ist nachdrücklich zu begrüßen. Insbesondere auch, dass die Neuregelung auch für bereits vor dem 1. September 2019 mit Darlehensanteil Geförderte nach Ablauf des Rückzahlungszeitraums von 20 Jahren gelten soll, wenn sie während dieser 20 Jahre überhaupt keine oder nur geringfügige Pflichtverletzungen im Sinne des entsprechend ergänzten Satzes 1 begangen haben.

Die Erhöhung des Einkommensfreibetrags in **§ 18a** in Bezug auf die Verpflichtung zur Rückzahlung des Darlehensanteils sowie für die Erfüllung von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Ehegattinnen und Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern sowie Kindern um 20 Prozent ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Um der berechtigten Angst vor Verschuldung wirkungsvoll zu begegnen, hält es der DGB darüber hinaus für unerlässlich, die Leistungen nach dem BAföG wieder in einen Vollzuschuss zu überführen.

Die in **§ 23** geplante Erhöhung des anrechnungsfreien Zuverdienstes ist eine logische Folge aus der geplanten Ausweitung von Minijobs und der strukturellen Bedarfsunterdeckung des BAföG. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bekräftigen ihren Anspruch, dass diese Probleme durch eine bedarfsdeckende Aufstockung des BAföG gelöst werden sollten, sodass sich die Geförderten auch mit ihrer vollen Leistungsfähigkeit dem Studium bzw. ihrer schulischen Ausbildung widmen können. Die weiteren geplanten analogen Erhöhungen der Freibeträge vom Einkommen der Auszubildenden um 20 Prozent werden begrüßt.



Die in **§ 25** geplante Erhöhung der Freibeträge vom Einkommen der Eltern, Ehegattinnen, Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner, die antragstellenden Auszubildenden jeweils zum Unterhalt verpflichtet sind um 20 Prozent fällt deutlich aus und ist nachdrücklich zu begrüßen.

Die in **§ 29** vorgesehene Anpassung der Freibeträge vom eigenen Vermögen an die Regelungen im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes ist im Sinne einer rechtlichen Gleichstellung der Leistungsbeziehenden folgerichtig.

Die Anpassungen des **§ 46** zur Antragstellung sind ein wichtiger Schritt zur Entbürokratisierung und Erleichterung der Leistungsbeantragung. Auf diesem Wege wird künftig eine digitale Antragstellung auch ohne Unterschrift bzw. ohne digitale Authentifizierung (eID-Funktion des Personalausweises) ermöglicht.

III. Kurzbewertung des Antrags der Fraktion die Linke „BAföG existenzsichernd und krisenfest gestalten“

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften teilen die Anforderung der Fraktion die Linke, das eine umfassende Strukturreform des BAföG noch in dieser Legislaturperiode dringend geboten ist. Und, das in einem ersten Schritt ein existenzsicherndes BAföG gewährleistet werden muss.

Die für eine Neuausrichtung des BAföG mit dem Ziel vorgeschlagenen Instrument, es bedarfsdeckend und als Instrument, das sich an soziokulturellen Lebensrealitäten von Studierenden orientiert, zu gestalten, werden ebenfalls geteilt.

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