Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Entwurf eines Neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (29. BAföGÄndG)

Vorbemerkung:

Der Paritätische Gesamtverband dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (29. BAföGÄndG). Im Paritätischen sind mehr als 10.000 gemeinnützige Organisationen aus allen Bereichen der sozialen Arbeit organisiert. Sie beschäftigen insgesamt mehr als 500.000 hauptamtliche Mitarbeiter*innen.

Die Reformschritte im Neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes weisen grundsätzlich in die richtige Richtung und stellen leichte Verbesserungen für Studierende dar. Zu begrüßen sind insbesondere die Studienstarthilfe, aber auch die Freibetragsanhebung und Anpassung von Sozialpauschalen. In der Gesamtbetrachtung bleibt jedoch die von der Bundesregierung angekündigte BAföG-Reform und die Regelungen nach dem 29. BAföGÄndG deutlich hinter dem Handlungsbedarf zurück. Die Armut von Studierenden ist mit insgesamt 37,9 Prozent (2021) hoch, bei alleinlebenden Studierenden oder solchen, die mit anderen Studierenden zusammenleben, beträgt die Armutsquote sogar 76,1 Prozent.[1] Das BAföG muss Studierenden ein existenzsicherndes Leben ermöglichen und die Attraktivität des BAföG - nach einer über Jahre sinkenden Gefördertenquote - wieder erhöht werden. Beide Ziele werden verfehlt. 2022 lag die Gefördertenquote bei 14,9

[1] Statistisches Bundesamt, siehe: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22_N066_63.html, zuletzt geöffnet am 30.05.2024.

Paritätischer Gesamtverband
Oranienburger Straße 13-14, 10178 Berlin, Tel: 030 24636-0, Fax: 030 24636-110
Email: info@paritaet.org, Internet: http://www.paritaet.org

Prozent und stellt einen historischen Tiefstand dar.[2] Bei der monetären Ausstattung von Studierenden hat es bei Betrachtung realer Werte keine Verbesserungen gegeben, vielmehr müssen Studierende Kaufkraftverluste hinnehmen. Sie haben faktisch mit jedem Jahr weniger Geld zur Verfügung. Ein BAföG, das weder den tatsächlichen Grundbedarf bzw. das Existenzminimum von Studierenden sichert, noch realitätskonforme Wohnkosten abbildet, setzt Studierende aus Familien mit geringem Einkommen hohem Stress, finanzieller Unsicherheit, Entbehrungen sowie einem Mangel an Teilhabe aus. So werden Studienabschlüsse und -erfolge unnötig gefährdet. Der mit dem BAföG intendierte Effekt der Beförderung von Chancen- und Bildungsgleichheit leidet darunter erheblich und lässt die Ungleichheitslücke beim Bildungserfolg weiter auseinanderklaffen. Junge Menschen müssen ihre Bildungsentscheidungen nach eigenen Fähigkeiten und Berufswünschen treffen können. Deshalb soll ein Studium unabhängig von der sozialen Herkunft und ohne Risiko finanzierbar sein. Das BAföG muss das Grundrecht auf die freie Wahl von Beruf und Ausbildungsstätte gewährleisten. Doch nicht allein aus sozialer Perspektive sind die im 29. BAföGÄndG geplanten und vorangegangenen Maßnahmen der Bundesregierung enttäuschend. Der Fachkräftemangel grassiert in vielen Bereichen und lähmt die Wirtschaft. In dieser Lage kann sich die Gesellschaft solch verhaltene Bildungsinvestitionen sowie unnötig dezimierte Grundbedarfe für die Fachkräfte von morgen nicht leisten. Die BAföG-Reform ist daher ökonomisch wie sozial kurzsichtig und den aktuellen Problemen nicht gewachsen.

Für eine echte Strukturreform des BAföG müssen aus Sicht des Paritätischen folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- **BAföG muss die Kosten für Lebenshaltung und Ausbildung decken**:

Die Bedarfssätze für den Lebensunterhalt sind nicht existenzsichernd und bedarfsgerecht ausgestaltet. Solange Studierende systematisch von der Grundsicherung

[2] Eine Dekade zuvor (2012) wurden noch 28 Prozent der dem Grunde nach anspruchsberechtigten Studierenden gefördert. Quelle: Dreiundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, online unter: https://dip.bundestag.de/vorgang/dreiundzwanzigster-bericht-nach-35-des-bundesausbildungsf%C3%B6rderungsgesetzes-zur-%C3%BCberpr%C3%BCfung-der/307190, zuletzt geöffnet am 29.05.2024.

ausgeschlossen sind, muss die Existenzsicherung im vorgelagerten BAföG-System gewährleistet werden. Eine laut Gesetzesbegründung von 2022 beabsichtigte Stärkung des „unverzichtbare[n] Vertrauen[s] in eine dauerhaft verlässlich breitenwirksame staatliche Ausbildungsförderung“[3] wird so nicht eingelöst. Mit dem Einfrieren der Bedarfssätze von 2022 (452 Euro) liegt der BAföG-Grundbedarf zum einen mehr als 100 Euro unterhalb der Grundsicherung im Bürgergeld. Zum anderen wurde der Grundbedarf 2022 um lediglich 5,8 Prozent angehoben, demgegenüber stehen Inflationsraten bei den Verbraucherpreisen von 7,9 Prozent (2022) und 5,9 Prozent (2023).[4] Im Zeitraum 2020 bis 2023 ist der BAföG-Grundbedarf um insgesamt 25 Euro (jene 5,8 Prozent) gestiegen, während der Verbraucherpreisindex in der gleichen Zeitspanne um insgesamt 16,7 Prozent[5] zunahm. Die Kaufkraftverluste werden nach vorliegendem Gesetzesentwurf weiter fortgeschrieben, insofern ist eine Nullrunde beim BAföG nicht hinnehmbar. Darüber hinaus berücksichtigt dies hier genannte Finanzlücke im Grundbedarf noch nicht die im BAföG-Grundbedarf zusätzlich zu deckenden Ausbildungskosten.

- **Wohnkosten müssen angemessen berücksichtigt werden**:

Die Wohnkostenpauschale muss Mieten und Mietnebenkosten – gerade auch in Universitätsstädten - realitätskonform abbilden. Der Betrag ist deshalb von aktuell maximal 350 Euro auf mindestens 410 Euro im Monat zu erhöhen und (grundsätzlich) in Einklang mit der Düsseldorfer Tabelle zu bringen. Bereits 2021 haben 36 Prozent der Studierenden mehr als 400 Euro für das Wohnen ausgeben müssen, 16 Prozent sogar mehr als 500 Euro[6], eine Entwicklung, die sich in den letzten drei Jahren aufgrund explodierender Mietpreise noch verschärft haben wird. Die Unterdeckung der tatsächlichen Wohnkosten führt in der Praxis zur Annahme unwürdiger Mietangebote oder vielfach zu „Umschichtungen“, d. h. der ohnehin schon nicht existenzsichernde Grundbedarf wird zusätzlich für den Kostenfaktor Wohnen verwendet.

---

[3] siehe Stellungnahme DSW zum 27.BAföGÄndG vom 23.03.2022
8 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22_137_611.html
[4] Siehe dazu: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_022_611.html und https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_020_611.html
[5] Siehe Daten zu Verbraucherpreisindex von 2020 bis 2023 vom Statistischen Bundesamt.
[6] Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2023: „Die Studierendenbefragung in Deutschland: 22. Sozialerhebung. Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2021“.

Ebenfalls ist die Wohnkostenpauschale für geförderte „Elternwohner*innen“ zu erhöhen. Der aktuelle Betrag von 59 Euro pro Monat ist in keiner Weise ausreichend. So sind „Elternwohner*innen“ auf eine SGB II-Aufstockung bei einem anderen Leistungsträger angewiesen. Es ist ein Skandal, dass der BAföG-Unterkunftsbedarf nicht innerhalb des BAföG bedarfsdeckend ist. Der Paritätische fordert, den BAföG-Unterkunftsbedarf für Elternwohner*innen ausschließlich innerhalb des BAföG bedarfsdeckend zu regeln.

- **Automatisierte Anpassung der Bedarfssätze, Freibeträge und Sozialpauschalen:**

Die Bedarfssätze, Freibeträge und Sozialpauschalen im BAföG müssen jährlich und automatisch angepasst werden, anstatt wiederkehrend gesetzlichen Änderungen zu bedürfen. Eine solche automatisierte Verstetigung ist dringend notwendig, um das BAföG an maßgeblichen Entwicklungen wie der Lohnentwicklung systematisch zu orientieren und Studierenden Planungssicherheit zu bieten.

- **Reduktion des BAföG-Darlehensanteils**:

Verschuldungsängste schrecken vor allem diejenigen Studierenden ab, die am meisten von einer BAföG-Förderung profitieren sollen. Der Darlehensanteil muss – wie im Koalitionsvertrag versprochen - reduziert werden und nicht, wie aktuell geplant, durch die Erhöhung der Rückzahlungssumme sogar noch ausgeweitet werden.

- **Haushaltsmittel vollumfänglich ausschöpfen**:

Die für eine BAföG-Reform ab dem Wintersemester 2024/2025 bereitgestellten Haushaltsmittel sollen vollumfänglich ausgeschöpft werden, indem alle im Koalitionsvertrag formulierten Reformmaßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden.

Erste unmittelbare Schritte zur Novellierung des BAföG sind bereits 2022 in Kraft getreten (27. und 28. BAföGÄndG). Weitere Änderungen liegen mit dem 29. BAföGÄndG vor. In Anlehnung an das Deutsche Studierendenwerk kommentiert der Paritätische die einzelnen Maßnahmen wie folgt:

1. Einführung eines Flexibilitätssemesters

Zusätzliche Flexibilität für Studierende und damit eine Anpassung an tatsächliche Studienverläufe ist zu begrüßen. Die Implementierung eines zusätzlichen „Flexibilitätssemesters“ reicht nach Einschätzung des Paritätischen aber nicht aus und geht an der Realität vieler Studierender weiterhin vorbei. Daraus ergibt sich zum einen eine Ungleichbehandlung von Master- gegenüber Bachelor-Studierenden. Denn wer sein „Flexibilitätssemester“ im BA-Studium verbraucht hat, geht im MA-Studium leer aus. Zum anderen schafft die derzeitige Regelung unnötige Dokumentationspflichten und Verwaltungsaufwand. Deshalb fordern wir, die Regelstudienzeit plus zwei Zusatzsemester allen BAföG-Empfangenden unbürokratisch zu ermöglichen.

2. Verschiebung der Frist für die förderungsunschädliche Vornahme eines Fachrichtungswechsels aus wichtigem Grund und Erweiterung der Regelvermutung für das Vorliegen eines wichtigen Grundes um jeweils ein Semester

Die Neuregelung verschafft zwar ein Semester Spielraum, ist aber in der Gesetzesformulierung umständlich und in ihrer praktischen Anwendung ungeeignet. Hier ist eine Verwaltungsvereinfachung zu empfehlen, die sich am Wortlaut des Gesetzes von 1971 orientiert. Zudem kollidiert die Neuregelung mit dem BAföG-Leistungsnachweis zum fünften Fachsemester. Wir empfehlen den „BAföG-Leistungsnachweis“ (§ 48 BAföG) ersatzlos zu streichen.

3. Einführung einer Studienstarthilfe

Der geplante Zuschuss für Studierende aus einkommensschwachen Haushalten begrüßt der Paritätische als zielgerichtete Maßnahme zur Reduzierung von Bildungsungleichheiten ausdrücklich. Allerdings ist die Umsetzung der Studienstarthilfe nicht zufriedenstellend. Die maßgeblichen Kosten fallen für Studienanfänger*innen in den drei Monaten vor der Immatrikulation an – wie in Form von Mietkaution, Fahrt- und Übernachtungskosten wegen Auswahlgesprächen oder -tests und Semesterbeiträgen). Deshalb müssen diese Kosten bürokratiearm und zeitnah gezahlt werden. Anderenfalls ist die Studienstarthilfe zwar eine notwendige Refinanzierung für die beim Studienstart entstandenen Kosten, hilft aber denjenigen Studierenden nicht, die finanzielle Probleme zu Beginn des Studiums haben und auf kein Elternhaus

zurückgreifen können, die entsprechende Kosten vorschießen. Darüber hinaus sollten sowohl alle Studierende mit BAföG-Anspruch (im ersten Semester) Studienstarthilfe erhalten können, als auch diejenigen mit Familienangehörigen, bei denen bereits BAföG-Bedürftigkeit festgestellt wurde.

4. Anhebung der monatlichen BAföG-Rückzahlungsrate von 130 auf 150 Euro

Eine Anhebung der monatlichen BAföG-Rückzahlungsrate lehnt der Paritätische aufgrund seiner abschreckenden Wirkung ab. In Konsequenz führt die Regelung dazu, dass einerseits die Jahrestilgung von Ex-BAföG-Empfänger*innen auf 1.800 € (von den Nettoeinkünften) steigt und andererseits die maximale Rückzahlung bei der Restschuldbefreiung nach 77 Monaten von 10.010 € auf 11.550 € – also um über 15 Prozent zunimmt. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wurde die Senkung der Darlehensbelastung als Ziel formuliert. Nun zielt der jetzige Gesetzesentwurf auf sein Gegenteil. So wird das BAföG als Instrument für mehr Bildungsgerechtigkeit zusätzlich geschwächt.

5. Erhöhung der Freibeträge

Die Freibeträge im Zusammenhang mit dem BAföG werden an verschiedenen Stellen erhöht. Um 5 Prozent werden die Freibeträge der Eltern sowie des Darlehensanteils angehoben. Der Freibetrag für eigenes Einkommen wird bis zum Umfang eines sogenannten Minijobs erhöht. Damit können Studierende anrechnungsfrei einer ausbildungsbegleitenden Nebentätigkeit nachgehen. Der Paritätische befürwortet diese Erhöhungen zum Einbehalt, mahnt aber dessen systematische Verstetigung an.

6. Änderung des Vorausleistungsverfahrens

Auszubildenden Personen sollen künftig genauso viele Mittel als Vorausleistung für die Ausbildung zur Verfügung gestellt werden, wie es im Rahmen der Regelförderung der Fall wäre. Eine solche Antragsbeschleunigung ist zu begrüßen.

7. Anhebung der Sozialpauschalen für Kranken- und Pflegeversicherungszuschüsse

Der Paritätische begrüßt die Anpassung an Veränderungen der Beitragssätze und der Bemessungsgrundlagen. Allerdings ist auch hierbei eine automatisierte Verstetigung geboten.

8. Verwaltungsvereinfachung bei Beantragung durch Verfahren zur Anpassung der Formblätter für die BAföG-Beantragung

Zwar ist die Abschaffung der Zustimmung des Bundesrates bei der BAföG-Formblatt-Verwaltungsvorschrift richtig, allerdings sind weitere substanzielle Verwaltungsvereinfachungen wünschenswert und angemessen. Studierende sollten stärker von hohen Anforderungen bei der Beantragung und Nachweiserbringung entlastet werden.

Fazit:

Die Bundesregierung erklärt in ihrem Koalitionsvertrag, das BAföG mit einer Reihe an Maßnahmen reformieren und elternunabhängiger gestalten zu wollen. Dieses Ziel teilt der Paritätische vollumfänglich, gerade in Anbetracht der hohen Armutsbetroffenheit von Studierenden sowie steigender Lebenshaltungs- und Wohnkosten. Der Paritätische hat aufgrund des hohen Handlungsbedarfs eine schnelle Umsetzung angemahnt. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf und auch unter Berücksichtigung der zurückliegenden Änderungen vom BAföGÄndG sind erste Verbesserungen im Vergleich zum Status quo feststellbar. In der Gesamtbetrachtung der Maßnahmen bleibt aber die im Koalitionsvertrag angekündigte grundlegende Reform aus und wichtige Ziele, wie insbesondere die finanzielle Absicherung von Studierenden und deren Bildungs- und Berufschancen, sind gefährdet.

Berlin, 30. Mai 2024

Greta Schabram
Referat Sozialforschung und Wohnen
Paritätischer Gesamtverband

Kontakt

Greta Schabram
forschung@paritaet.org
030 24636-313