



Stellungnahme

des Rings Christlich-Demokratischer Studenten (RCDS)

zum Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes

zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

(27. BAföGÄndG)

Als deutschlandweite Studentenorganisation nimmt der RCDS zum Gesetzentwurf Stellung. Die Stellungnahme ist wie folgt strukturiert:

1. Allgemeine Vorbemerkungen und Einordnung des Gesetzentwurfes
2. Zusätzlicher Handlungsbedarf
3. Wesentliche Änderungen des Gesetzentwurfes
4. Ausblick

1. Allgemeine Vorbemerkungen und Einordnung des Gesetzentwurfes

1.1. Allgemeine Vorbemerkungen (Ziel des BAföG)

BAföG steht für Bildungsgerechtigkeit und Bildungschancen seit mehr als 45 Jahren, denn eine gute und frei zugängliche Ausbildung ist der Sockel für individuellen, beruflichen Erfolg und gesellschaftlichen Wohlstand. Unabhängig von sozialer Herkunft und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit soll jungen Menschen ermöglicht werden, die Ausbildung zu genießen, welche ihrer Eignung entspricht. Gemäß der 21. Sozialerhebung (Datenstand 2016) ist der Anteil derjenigen, die auf Unterstützung durch die Eltern angewiesen sind, von 2012 zu 2016 um zwei Prozentpunkte auf aktuell 86 Prozent leicht gefallen. Die Erwerbstätigkeit neben dem Studium ist für viele Studenten Alltag, der Anteil von Studenten mit Nebenjob ist mit aktuell 61 Prozent auf dem höchsten Niveau der bisherigen Sozialerhebungen.¹

Während die Zahl der Studenten – heute sind es etwa 2,95 Millionen, die in Deutschland studieren – von 2005 bis 2020 um knapp 1 Million anstieg, nahm die Zahl der Studenten, die für eine Förderung nach dem BAföG antragsberechtigt sind, jedoch ebenso kontinuierlich ab. Nur noch knapp 60 Prozent der Studenten waren 2019 potenziell BAföG-förderfähig (das heißt antragsberechtigt), unabhängig von einer im Anschluss stattfindenden Einkommens- und Vermögensüberprüfung. Das geht aus dem 22. BAföG-Bericht der Bundesregierung vom 22. Dezember 2021 hervor.² Demnach erfüllten rund 40 Prozent aller Studenten im Jahr 2019 bereits im Vorfeld die Voraussetzungen für eine BAföG-Förderung nicht. Zum Vergleich: 2006 waren es noch 70,5 Prozent Förderberechtigte.³ Dieser Trend spiegelt sich auch in der Zahl der tatsächlich Geförderten wider. Von 2012 bis 2020 stieg die Zahl der Studenten um 444.736, die Zahl der BAföG-Geförderten im Monatsdurchschnitt fiel im gleichen Zeitraum um 119.000. Die Wirkung der letzten BAföG-Reform blieb dabei

¹ Vgl. Middendorff, E., Apolinarski, B., Becker, K., Bornkessel, P., Brandt, T., Heißenberg, S. & Poskowsky, J. (2017). Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016. 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks – durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

² Vgl. Deutscher Bundestag (2021). Zweiundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, Drucksache 20/413.

³ Vgl. Deutscher Bundestag (2017). Einundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, Drucksache 19/275.

überschaubar: Die BAföG-Förderzahlen, die trotz steigender Studentenzahlen 2012 bis 2019 konstant sanken, stiegen von 2019 auf 2020 nur minimal um 1,3 Prozent. Dies ist wesentlich zurückzuführen auf die temporäre Verlängerung der Regelstudienzeit durch die Bundesländer aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Im Jahr 2020 lag der Anteil der BAföG-geförderten Studenten bei rund 11 Prozent.⁴

1.2. Einordnung

Nach eigener Aussage verfolgt die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf das Ziel, durch eine bedarfsgerechte Anpassung des BAföG an aktuelle Entwicklungen die förderungsbedürftigen Studenten wieder besser zu erreichen und die Chancengerechtigkeit bei der individuellen Bildungsfinanzierung nachhaltig zu gewährleisten.⁵ Die vorgelegten Reformvorschläge für das BAföG müssen sich daran messen lassen, ob sie einen wirksamen Beitrag dazu leisten, Chancengleichheit im Bildungssystem herzustellen und den Anforderungen einer modernen Lebens- und Arbeitswelt gerecht zu werden. Das Ziel muss sein, den Anteil der BAföG-Empfänger an der Gesamtzahl der Studenten wieder zu steigern.

Der Ring Christlich-Demokratischer Studenten (RCDS) erkennt, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Ankündigung einer „Neuorientung“ des BAföG angehen möchte. Der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sieht folgendes vor:

„Das BAföG wollen wir reformieren und dabei elternunabhängiger machen. Der elternunabhängige Garantiebtrag 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 unter anderem Altersgrenzen stark anheben, Studienfachwechsel erleichtern, die Förderungshöchstdauer 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-Volldarlehnens 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.“⁶

⁴ Vgl. Müller, Ulrich; Thiemann, Jan; Riefler, Melisande (2021). CHECK - Studienfinanzierung in Deutschland 2021, Gütersloh, Centrum für Hochschulentwicklung (CHE).

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2022). Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (27. BAföGÄndG), Drucksache 20/1631.

⁶ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).

Eine wie im Koalitionsvertrag angekündigt grundlegende Reform ist das 27. BAföGÄndG nicht. Wesentliche Punkte, die von der Bundesregierung hier angekündigt wurden, sind im vorliegenden Gesetzentwurf nicht beinhaltet. Der Gesetzentwurf bleibt hinter den Erwartungen als Reaktion auf den Koalitionsvertrag zurück. Daher bewertet der RCDS den vorliegenden Gesetzentwurf als Novelle, die insbesondere und im Wesentlichen Anhebungen bestimmter Sätze und Beträge vorsieht.

2. Zusätzlicher Handlungsbedarf

Wesentliche Ankündigungen aus dem Koalitionsvertrag sind im vorliegenden 27. BAföGÄndG nicht enthalten. Dies betrifft insbesondere die Verlängerung der Förderungshöchstdauer (außerhalb der Verordnungsermächtigung), die Prüfung einer Teilzeitförderung, die Möglichkeit einer regelmäßigeren Anpassung von Freibeträgen und Bedarfssätzen, eine umfassende Reform der Antragstellung hinsichtlich einer schlankeren, schnelleren und digitaleren Gestaltung sowie eine Strategie, um für das BAföG gezielter zu bewerben.

Zwar hat die Bundesregierung bereits im Vorfeld der vorliegenden Gesetzesänderung bekannt gemacht, dass die Reform des BAföG in zwei Schritten kommen würde. Der RCDS ist jedoch der Überzeugung, dass auch die oben genannten Maßnahmen im jetzigen Entwurf zur Änderung des BAföG hätten umgesetzt werden müssen, um das BAföG schnellstmöglich zu modernisieren und zu flexibilisieren. Hierbei müssen die Geförderten – die Studenten – stets in den Blick genommen werden. Daher sieht der RCDS zusätzlichen und dringlichen Handlungsbedarf in den folgenden Punkten:

2.1. Evaluation der Förderungshöchstdauer

Die Regelstudienzeit ist grundsätzlich ein sinnvolles Instrument zur Orientierung für Studenten bei der Leistungserbringung. Auch die Förderungshöchstdauer für BAföG-Empfänger orientiert sich an der Regelstudienzeit.

Allerdings ist seit Jahren in vielen Studiengängen zu erkennen, dass die festgelegte Regelstudienzeit nicht immer zur Lern- und Lehrrealität an den Hochschulen passt. Der RCDS bekennt sich dabei klar zum Leistungsprinzip und weist darauf hin, dass die Regelstudienzeit unbedingt als wichtiges Instrument beibehalten werden muss und nicht über Gebühr verlängert werden sollte. Im Jahr 2020 beendeten im Schnitt nur 32,8 Prozent aller Studenten ihr Hochschulstudium innerhalb der Regelstudienzeit.⁷

⁷ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/226104/umfrage/hochschulabschluesse-innerhalb-der-regelstudienzeit/>, aufgerufen am 13. Mai 2022.

Daher spricht sich der RCDS dafür aus, dass im Zusammenhang mit der Reformierung des BAföG die Regelstudienzeit aufgeschlüsselt nach Studiengängen evaluiert werden soll. Auf dieser Grundlage soll in einem nächsten Schritt erörtert werden, ob die Förderungshöchstdauer angepasst werden muss. Da solche bundesweit und studiengang-spezifischen Daten bisher aber fehlen, ist es fraglich, auf welcher statistischen Erhebung die Bundesregierung, in der von ihrer angekündigten strukturellen Reform des BAföG eine Förderungshöchstdauer angehen will.

Der RCDS fordert daher, mit dem 27. BAföGÄndG eine solche Evaluation der Regelstudienzeit und damit auch der Förderhöchstdauer für BAföG-Empfänger durchzuführen. Ohne eine solche Evaluation fordert der RCDS die Erhöhung der BAföG-Förderungshöchstdauer auf die Regelstudienzeit plus zwei Semester.

2.2. Prüfung einer Teilzeitförderung

In einer veränderten Bildungs- und Arbeitswelt kann nicht mehr von einem linearen Verlauf von Schule-Hochschule-Beruf ausgegangen werden. Stattdessen machen die Biografien des 21. Jahrhunderts lebensbegleitendes Lernen erforderlich.

Das BAföG wird in seinem derzeitigen Zuschnitt den veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr gerecht. Die Zahl der Geförderten hat sich in den vergangenen Jahren stetig verringert, nicht zuletzt, weil ein immer größerer Anteil formal keinen Anspruch auf Förderung hat.

Die Beschränkung auf Vollzeitmaßnahmen im Sinne von § 2 Abs. 5 BAföG schließt Förderungen aus, wenn Studenten formal in Teilzeitstudiengängen eingeschrieben sind. Darunter werden Studiengänge gefasst, in denen im Durchschnitt weniger als 30 ECTS-Leistungspunkte pro Semester vergeben werden. Dieser Wert markiert die Grenze, ab der im BAföG von einer Vollzeitausbildung ausgegangen wird.

Die Festlegung auf Vollzeit-Bildungsgänge stellt für viele unüberwindliche Hürden zum Bezug von BAföG dar. Wer ein Teilzeitstudium durchführt, tut dies aus unterschiedlichen Gründen. Bei der berufsbegleitenden Durchführung eines Studiums ergibt sich in der Regel kein zusätzlicher Finanzierungsbedarf. Andere Konstellationen sind beispielsweise das Teilzeitstudium zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf als alleinerziehender Elternteil mit Kind(ern) oder aufgrund von Pflege. In Zahlen studierten 2016 29 Prozent de facto in Teilzeit, wenden also weniger als 25 Stunden pro Woche für ihr Studium auf.⁸

Das BAföG gewährt zwar bei Schwangerschaft und Kindererziehung sowie bei der Studienzeit verlängernder Gremientätigkeit an Hochschulen die Möglichkeit einer Förderung nach Überschreiten der Förderungshöchstdauer vor. Das BAföG sieht aber keine grundlegende Förderung

⁸ Vgl. 21. Sozialerhebung.

für ein Teilzeitstudium vor, obwohl die Landeshochschulgesetze die Möglichkeit eines Teilzeitstudiums eröffnen.

Der RCDS fordert daher, dass durch das BAföG künftig auch formale Teilzeitstudiengänge gefördert werden. Dabei sollte eine staatliche Unterstützung des Teilzeitstudiums nach den individuellen Umständen im Einzelfall zum Teil als Zuschuss, teilweise als Darlehen – beispielsweise bei Studienbeiträgen in einem berufsbegleitenden Teilzeitstudium, die steuerrechtlich geltend gemacht werden können – erfolgen.

2.3. Vorschlag für eine regelmäßige Anpassung der Freibeträge und Bedarfssätze

In § 35 BAföG heißt es aktuell wie folgt:

„Die Bedarfssätze, Freibeträge sowie die Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2 sind alle zwei Jahre zu überprüfen und durch Gesetz gegebenenfalls neu festzusetzen. Dabei ist der Entwicklung der Einkommensverhältnisse und der Vermögensbildung, den Veränderungen der Lebenshaltungskosten sowie der finanzwirtschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen. Die Bundesregierung hat hierüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu berichten. Die im Jahr 2019 anstehende Berichterstattung erfolgt im Jahr 2021.“

Der im Jahr 2023 anstehende 23. Bericht der Bundesregierung nach § 35 BAföG wird die Erforderlichkeit weiterer Anpassungen an die Einkommens- und Verbraucherpreisentwicklung zeigen. Der RCDS sieht deshalb die Notwendigkeit, zusätzlich weitere BAföG-Anhebungen noch in dieser Legislaturperiode vorzunehmen. Das 27. BAföGÄndG sieht lediglich vor, Satz 4 zu streichen. Aus Sicht des RCDS muss die Bundesregierung bereits im aktuellen Gesetzentwurf einen Vorschlag zu einer regelmäßigeren Anpassung der Freibeträge und Bedarfssätze – wie im Koalitionsvertrag festgehalten – unterbreiten. Ob die Anpassung pauschal jedes Jahr oder dynamisch geknüpft an Kriterien erfolgen soll, muss dabei so früh wie möglich diskutiert werden. Der RCDS kann nicht nachvollziehen, weshalb die Bundesregierung nicht bereits im aktuell vorliegenden Änderungsgesetz einen solchen Vorschlag unterbreitet.

2.4. Evaluation neuer Kriterien für die Bedarfssätze

Im Gesetzentwurf nicht benannt ist die Evaluation von neuen Kriterien, die für die Anpassung insbesondere der Bedarfssätze aus Sicht des RCDS notwendig sind. Die Bedarfssätze im vorliegenden Entwurf sind mit einer Anhebung von 5 Prozent beim Grundbedarf viel zu gering bemessen. Die vorgesehene Erhöhung des Bedarfssatzes deckt nicht nur hinsichtlich der aktuellen Rekordinflation von über 7 Prozent den Bedarf der BAföG-Geförderten nicht. Auch gibt es kein Kriterium, dass eine Erhöhung von 5 Prozent begründet oder rechtfertigt. Da der im

Koalitionsvertrag angekündigte Vorschlag hinsichtlich einer regelmäßigeren Anpassung von Freibeträgen und Bedarfssätzen im 27. BAföGÄndG nicht berücksichtigt wird, stellt sich die Frage, welche unbürokratischen und an die Lebensrealität angepassten Instrumente hierfür als sofortige Maßnahme in Betracht kommen.

§ 35 BAföG hält fest, dass die Bedarfssätze und Freibeträge regelmäßig unter Berücksichtigung der Entwicklung der Einkommensverhältnisse und Lebenshaltungskosten zu überprüfen und anzupassen sind. Tatsächlich stellt die Bundesregierung jedoch (nicht nur) im 21. BAföG-Bericht in ihrer Betrachtung der Lebenshaltungskosten fast ausschließlich auf einen ungenügenden, da zu abstrakten Vergleich zwischen Änderung der Bedarfssätze und Änderung der Verbraucherpreise (Inflation) ab. Da sich die Ausgaben von Studenten jedoch offensichtlich von dem allgemeinen, der Berechnung des Verbraucherpreisindex zugrunde liegenden Warenkorb unterscheiden, bestärkt der RCDS seine Forderung aus dem Jahr 2017 nach der Verwendung eines empirisch hinreichend genauen und validen Verfahrens zur Bestimmung der tatsächlichen studentischen Lebenshaltungskosten.⁹ Eine pauschale Verpflichtung zur Anpassung alle zwei Jahre (§ 35 BAföG) erweist sich aus Sicht des RCDS als zu unflexibel.

2.5. Schlankere, schnellere und digitalere Gestaltung der Antragstellung

Die Bundesregierung setzt sich im Koalitionsvertrag das Ziel, die Antragstellung für die Förderung durch das BAföG schlanker, schneller und digitaler zu gestalten. Die Weichen wurden bereits mit der Einführung des Online-Antragsassistenten „BAföG Digital“ 2021 gelegt, welchen Bund und Länder im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) entwickelt haben. Grundsätzlich begrüßt der RCDS dieses Vorhaben als Schritt hin zu einer erleichterten Antragstellung für Studenten. Das 27. BAföGÄndG sieht allerdings lediglich den Wegfall des Schriftformerfordernisses vor. Diese Maßnahme bewertet der RCDS zwar als einen Schritt hin zu einer leichten Entbürokratisierung der Antragstellung. Allerdings ist diese Änderung kein umfassendes Konzept hin zu einer schlankeren, schnelleren und digitaleren Gestaltung der Antragstellung. Daher fordert der RCDS die Bundesregierung auf, ein umfassendes Konzept vorzulegen, welches für die Attraktivitätssteigerung des BAföG in Zusammenhang mit der Antragstellung für Studenten unerlässlich ist.

2.6. Gezielte Werbung für das BAföG

⁹ In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Studie „Ermittlung der Lebenshaltungskosten von Studierenden“ des FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (2017) zu verweisen, welche durch Analyse von drei unterschiedlichen Erhebungen ein umfangreiches Bild der Ausgaben von Studenten vermittelt. Dabei werden auch Posten berücksichtigt, die in die Sozialerhebung bis dato keinen Eingang fanden, etwa Ausgaben für das Bildungswesen, die Körperpflege oder die Instandhaltung der Wohnung.

Das BAföG hat ein Image-Problem. Unter Studenten gilt es als unflexibel und hinsichtlich der Antragstellung als kompliziert. In Zusammenhang mit Punkt 2.5. weist der RCDS darauf hin, dass das BAföG wieder mehr Beachtung unter Studenten finden und als ein schlagkräftiges Instrument für Bildungsgerechtigkeit die breite Studentenschaft erreichen muss. Hierfür ist es unerlässlich, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung für das BAföG wirbt. Wie im Koalitionsvertrag angekündigt, soll in Zukunft gezielt für die Ausbildungsförderung durch den Bund geworben werden. Auch hier gilt: je früher, desto besser. Der RCDS kann nicht nachvollziehen, weshalb das Bildungsministerium hier zögert.

3. Wesentliche Änderungen des Gesetzentwurfes

Im Folgenden nimmt der RCDS zu den wesentlichen Änderungen, die das 27. BAföGÄndG vorsieht, Stellung. Die Stellungnahme orientiert sich an der Reihenfolge im Gesetzentwurf der Bundesregierung.

3.1. Freibeträge vom Einkommen bei der Leistungsgewährung (§ 25, § 23, §18 a)

3.1.1. Einkommen der Eltern und Ehegatten (§ 25)

Die Elterneinkommensfreibeträge sollen um 20 Prozent angehoben werden. Dies bedeutet für verheiratete Eltern eine Erhöhung von 2.000 Euro auf 2.400 Euro. In der Zielsetzung der Bundesregierung heißt es hierzu:

„Mit einer deutlichen Anhebung der Einkommensfreibeträge soll – als Konsequenz aus den im 22. Bericht nach § 35 BAföG dargestellten Daten zur Entwicklung seit den letzten Anhebungen durch das 26. BAföGÄndG – der Kreis der Förderungsberechtigten in den Bereich der unteren Mittelschicht ausgedehnt werden.“¹⁰

Die geplante Erhöhung der Freibeträge vom Einkommen der Eltern um 20 Prozent fällt deutlich aus. Die Anhebung der Freibeträge begrüßt der RCDS ausdrücklich. Sie kann dazu führen, dass die aktuell niedrige Förderquote erhöht wird.

3.1.2. Einkommen des Auszubildenden selbst (§ 23)

Der anrechnungsfreie Zuverdienst des Auszubildenden selbst soll von 290 Euro auf 330 Euro angehoben werden. Diese Anhebung erweist sich als ausreichend.

Die Höhe der BAföG-Förderung bleibt bei einem Minijob ohnehin unverändert, da Minijobs auch zukünftig beim BAföG anrechnungsfrei bleiben.

¹⁰ 27. BAföGÄndG, A.I.

3.1.3. Einkommen während der Darlehensrückzahlung (§ 18 a)

Der Freibetrag vom Einkommen des Darlehensnehmers soll von 1.330 Euro auf 1.600 Euro angehoben werden.

In Anbetracht der gesteigerten Lebenshaltungskosten ist die Erhöhung des Einkommensfreibetrags in Bezug auf die Verpflichtung zur Rückzahlung des Darlehensanteils sowie für die Erfüllung von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Ehegatten und Lebenspartnern sowie Kindern um 20 Prozent zu begrüßen.

3.2. Bedarfssätze – Grundbedarf und Wohnpauschale (§ 13)

Als Studentenverband nimmt der RCDS bei der Änderung zu den Bedarfssätzen zu dem Studenten betreffenden § 13 Stellung.

Die Bedarfssätze sollen um 5 Prozent steigen. Dies bedeutet eine Anhebung des BAföG-Grundbedarfs von 427 Euro auf 449 Euro. Darüber hinaus soll der Wohnzuschlag für auswärts Wohnende von 325 Euro auf 360 Euro überproportional (mehr als 5 Prozent) angehoben werden. In der Zielsetzung der Bundesregierung heißt es hierzu:

„Auch mit der Anhebung der Bedarfssätze und der überproportionalen Anhebung der Wohnkostenpauschale soll das unverzichtbare Vertrauen in eine dauerhaft verlässlich breitenwirksame staatliche Ausbildungsförderung gestärkt werden.“¹¹

3.2.1. Grundbedarfssatz (§ 13 (1) Nr. 2)

Die Anhebung der Bedarfssätze ist grundsätzlich zu begrüßen. Angesichts der aktuell hohen und weiter steigenden Inflation sowie den ebenfalls steigenden Energiekosten, bei denen Studenten von der Bundesregierung nicht in der Breite entlastet wurden, fällt die Anhebung des Grundbedarfssatz um 5 Prozent deutlich zu gering aus. Der finanzielle Bedarf wird trotz der Erhöhung nicht nur weiterhin nicht gedeckt, es ist darüber hinaus zu befürchten, dass die Lücke zwischen Bedarf und Bedarfssätzen (auch mit einer Anhebung um 5 Prozent) weiter auseinanderklaffen wird.

Wie das „Statistische Bundesamt (Destatis)“ in seiner Pressemitteilung Nr. 196 vom 11. Mai 2022 meldet, lag die Inflationsrate in Deutschland im April 2022 bei 7,4 Prozent. Damit erreichte die monatliche Inflationsrate zum zweiten Mal in Folge einen neuen Höchststand. Darüber hinaus sind im April 2022 überdurchschnittliche Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln zu verzeichnen. Für private Haushalte erhöhten sich die Preise spürbar um 8,6 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat

¹¹ 27. BAföGÄndG, A.I.

(März 2022: plus 6,2 Prozent), wobei Preiserhöhungen bei allen Nahrungsmittelgruppen ermittelt wurden.¹²

3.2.2. Wohnpauschale (§ 13 (2) Nr. 1 und 2)

Wie schon beim Grundbedarfssatz fällt die Anhebung der Wohnpauschale ebenfalls zu niedrig aus. Im Vergleich zur Erhöhung des Unterkunftssatzes im 26. BAföGÄndG aus dem Jahr 2018, als die Wohnpauschale von 250 Euro auf 325 Euro angehoben wurde, sieht der RCDS im 27. BAföGÄndG keine überproportionale Steigerung des Wohnzuschlags. Angesichts des weiterhin angespannten Wohnungsmarktes, hoher Mieten vor allem in den größeren und großen Hochschulstädten und der oben aufgeführten Rekordinflation samt hoher Energiekosten fällt die Anhebung der Wohnpauschale zu gering aus. Hier muss die Bundesregierung nachlegen. Die geplante Erhöhung der Unterkunftssätze für Elternwohner von 56 Euro auf 59 Euro ist ebenfalls nicht ausreichend.

3.2.3. Dringender Anhebungsbedarf

Die Bedarfssätze (Grundbedarf und Wohnpauschale) hinken den gestiegenen Lebenshaltungskosten hinterher. Die BAföG-Bedarfssätze müssen – auch unabhängig der aktuellen Inflationssituation und dem damit verbundenen Anstieg der Lebenshaltungskosten – deutlicher angehoben werden. Zudem ist fraglich, weshalb der Gesetzentwurf eine derart beachtliche Steigerung der Elternfreibeträge um 20 Prozent vorsieht, die Bedarfssätze im Verhältnis jedoch entsprechend niedrig anhebt.

Das Ziel, welches sich die Bundesregierung in ihrer Zielsetzung vorgenommen hat, nämlich das unverzichtbare Vertrauen in eine dauerhaft verlässlich breitenwirksame staatliche Ausbildungsförderung zu schaffen, kann mit der Erhöhung der Bedarfssätze um nur 5 Prozent (und der Wohnpauschale auf 360 Euro) jedenfalls nicht erreicht werden.

Des Weiteren bekräftigt der RCDS seine Forderung nach mehr studentischem Wohnungsbau in den Hochschulstädten, um dem angespannten Wohnungsmarkt entgegenzuwirken. Studenten wohnten 2021 zu knapp 10 Prozent in öffentlich geförderten Wohnheimen.¹³ Entsprechend konkurrieren rund 90 Prozent von ihnen mit nicht mehr in der Ausbildung stehenden Arbeitnehmern auf dem privaten Wohnungsmarkt.

3.3. Kranken- und Pflegeversicherungszuschläge (§ 13 a)

¹² Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/05/PD22_196_611.html;jsessionid=94BD2B5D27BF34AAC2D748C5140793AE.live712, aufgerufen am 12. Mai 2021.

¹³ Vgl. Deutsches Studentenwerk (2021), Wohnraum für Studierende. Statistische Übersicht 2021.

Der Krankenversicherungszuschlag soll von 84 Euro auf 94 Euro (ab 30 Jahre von maximal 155 Euro auf 167 Euro), der Pflegeversicherungszuschlag von 25 Euro auf 28 Euro (ab 30 Jahre von maximal 34 Euro auf 38 Euro) steigen.

Der RCDS begrüßt die Anhebungen.

3.4. Altersgrenze (§ 10)

Die Altersgrenze bei Beginn der geförderten Ausbildung soll vereinheitlicht und auf 45 Jahre angehoben werden. Ein unmittelbar an ein Bachelorstudium anschließendes Masterstudium ist auch danach noch förderungsfähig. In der Zielsetzung der Bundesregierung heißt es hierzu:

„Zum andern soll die Heraufsetzung und Vereinheitlichung der Altersgrenze beim BAföG Lebensälteren eine auch noch später getroffene individuelle Entscheidung für eine höher qualifizierende Ausbildung erleichtern.“¹⁴

Der RCDS begrüßt die geplante Erhöhung der Altersgrenze.

3.5. Vermögensfreibeträge (§ 29)

Der Vermögensfreibetrag für Geförderte soll auf 45.000 Euro angehoben und so dem für mit einem Unterhaltsbeitrag nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz bereits derzeit geltenden Vermögensfreibetrag gleichgestellt werden.

Für den RCDS ist die in der Begründung zu Nummer 17 auf Seite 29 der Drucksache 20/1631 behauptete Analogie der vom BAföG sowie vom Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) erfassten Situationen nur eingeschränkt nachvollziehbar. Die dort angenommene Vergleichbarkeit der geförderten Personen hinsichtlich Alter und Lebensstandard wird nicht belegt. Es bleibt daher fraglich, ob die Überschneidungen zwischen den intendierten Leistungsempfängern von BAföG und AFBG dergestalt sind, dass diese eine Vereinheitlichung des Vermögensfreibetrags für Geförderte rechtfertigten.

3.6. Kinderbetreuungszuschlag (§ 14 b)

Die Zusatzleistung für Auszubildende mit Kind (Kinderbetreuungszuschlag) soll von 150 Euro auf 160 Euro angehoben werden.

Ein Kind darf kein Hindernis für ein Studium darstellen. Wie bereits 2019 und 2020 soll der Kinderbetreuungszuschlag erneut um 10 Euro steigen.

Diese Anhebung begrüßt der RCDS.

¹⁴ 27. BAföGÄndG, A.I.

3.7. Wegfall der Schriftformerfordernis (§ 46)

Für die Antragstellung auf Ausbildungsförderung soll auf das Schriftformerfordernis verzichtet werden, insbesondere um die digitale Antragstellung zu erleichtern. In der Zielsetzung der Bundesregierung heißt es hierzu:

„Mit der Abschaffung des sogenannten ‚Schriftformerfordernisses‘ wird insbesondere das Ziel verfolgt, für alle potenziell nach dem BAföG Anspruchsberechtigten den problemlosen Zugang zu einer vollständig digitalen Antragstellung zu ermöglichen.“¹⁵

Als Studentenverband stellt der RCDS fest, dass der Verzicht auf das Schriftformerfordernis eine deutliche Vereinfachung des Antragsprozesses darstellen kann. Künftig soll damit die schon jetzt mögliche digitale Antragstellung aber auch ohne digitale Authentifizierung (eID-Funktion des Personalausweises) ermöglicht werden. Dabei verkennt die Bundesregierung aber scheinbar, dass eine Unterschrift oder digitale Authentifizierung nicht etwa eine sinnlose Verwaltungsformalität ist, sondern essenzielle Funktionen im Rechtsverkehr erfüllt, namentlich etwa die Abschlussfunktion und die Zuordnungsfunktion.¹⁶ Diese Funktionen sollen nach Plan der Bundesregierung ersatzlos entfallen. Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf aber auch keine Folgenabschätzung. Offene Fragen ergeben sich insbesondere im Hinblick darauf, wie eine Zurechnung von verschiedenen Rechtsfolgen zukünftig erfolgen soll. Schon daraus ergibt sich, dass sich die Verwaltung im Vergleich zum geringen Aufwand einer persönlich geleisteten Unterschrift nicht kalkulierten Herausforderungen gegenübersehen kann.

3.8. Einjähriges Auslandsstudium in Drittstaaten (§ 5)

Die Förderung einjähriger, in sich abgeschlossener Studiengänge in Drittstaaten (außerhalb der Europäischen Union) soll durch die Änderung des § 5 ermöglicht werden. In der Zielsetzung der Bundesregierung heißt es hierzu:

„Die neue Förderungsmöglichkeit für bis zu einjährige komplett im Nicht-EU-Ausland absolvierte Ausbildungen wie beispielsweise einjährige Masterstudiengänge dient der weiteren Internationalisierung des BAföG.“¹⁷

Zu den modernen Lehr- und Lebensumständen gehört auch die Internationalisierung der Wissenschaft. Nicht nur der Erwerb sprachlicher Kompetenzen ist gleichbleibend wichtig für die Arbeitswelt, auch die individuellen Erfahrungen mit Traditionen, Lebensumständen und Kulturen außerhalb der Grenzen der Europäischen Union müssen stets gefördert werden. Als wichtiger Schritt für die Internationalisierung des BAföG und die Weiterbildung von Studenten begrüßt der RCDS die

¹⁵ 27. BAföGÄndG, A.I.

¹⁶ Vgl. Einsele, § 126 BGB Rn. 11, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Aufl., München 2021.

¹⁷ 27. BAföGÄndG, A.I.

Fördermöglichkeiten in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union auf komplette Auslandsstudiengänge von bis zu einem Jahr auszuweiten.

3.9. Erlassmöglichkeit der Darlehensrestschuld nach 20 Jahren auch für Rückzahlungsverpflichtete in Altfällen (§ 18)

Die Erlassmöglichkeit der Darlehensrestschuld soll nach 20 Jahren für Altfälle auch auf Rückzahlungsverpflichtete ausgeweitet werden, die die im 26. BAföGÄndG nur befristet eröffnete Wahlrechtsmöglichkeit zur Anwendung neuen Rechts versäumt haben. In der Zielsetzung der Bundesregierung heißt es hierzu:

„Eine Erlassmöglichkeit wird für Altschuldnerinnen und Altschuldner geschaffen, um den Erlass ihrer Darlehensschuld doch noch zu erreichen, obwohl sie von ihrem befristeten Wahlrecht zur Anwendung der Rechtslage nach dem 26. BAföG-Änderungsgesetz – vielfach aus bloßer Unkenntnis - nicht rechtzeitig Gebrauch gemacht haben.“¹⁸

Während der RCDS eine Vereinheitlichung der Rechtslage begrüßt und die Erlassmöglichkeit auch für diejenigen Altschuldner gelten sollte, die von ihrer Wahlmöglichkeit innerhalb der sechsmonatigen Frist keinen Gebrauch gemacht hatten, sieht der RCDS die damit verbundene Beschränkung des für die Bestimmung der Erfüllung der Zahlungs- und Mitwirkungspflichten maßgeblichen Zeitraums auf 20 Jahre kritisch. Aus Sicht des RCDS müsste, die laut Begründung zu Nummer 21 Buchstabe d angestrebte „Gleichbehandlung“¹⁹ aller Darlehensnehmer sinnvollerweise eine Betrachtung der Erfüllung von Zahlungs- und Mitwirkungspflichten über den gesamten Rückzahlungszeitraum bedeuten. Ob dieser nun aufgrund unmittelbar nach 20 Jahren endet oder aufgrund eines früheren Erstförderungsdatums die 20 Jahre bereits überschritten hat, ist aus Sicht des RCDS nicht maßgeblich.

3.10. Verordnungsermächtigung/Notfallmechanismus (§ 15 a)

Der Gesetzentwurf sieht die Aufnahme einer Verordnungsermächtigung vor, die es der Bundesregierung ermöglicht, bei gravierenden Krisensituationen, die den Hochschulbetrieb nicht nur regional erheblich einschränken, die Förderungshöchstdauer nach dem BAföG entsprechend angemessen zu verlängern. In der Zielsetzung der Bundesregierung heißt es hierzu:

„Um in außergewöhnlichen Krisensituationen mit überregionalen schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Lehrbetriebs an Hochschulen den entstehenden Ausbildungsverzögerungen für nach dem BAföG geförderte Studierende angemessen Rechnung

¹⁸ 27. BAföGÄndG, A.I.

¹⁹ 27. BAföGÄndG, S. 32.

tragen zu können, wird die Bundesregierung ermächtigt, für solche Fälle durch Verordnung die Förderungshöchstdauer abweichend von der sonst maßgeblichen Regelstudienzeit festzusetzen und um einen bestimmten Zeitraum zu verlängern. Landesrechtliche Sonderregelungen zur Berücksichtigung solcher Beeinträchtigungen des Lehrbetriebs bei den hochschulrechtlich bestimmten Regelstudienzeiten selbst, wie sie während der aktuellen COVID-19-Pandemie für einzelne Semester getroffen wurden, sollen künftig ausbildungsförderungsrechtlich unberücksichtigt bleiben.“²⁰

In Zukunft soll es der Bundesregierung per Verordnung erlaubt sein, aufgrund schwerwiegender – durchgängiger, überregionaler, flächendeckender und weitreichender – Beeinträchtigung des Lehrbetriebs bei einer nationalen Krisensituation mit Zustimmung des Bundesrates die BAföG-Förderhöchstdauer über die Regelstudienzeit hinaus angemessen – um einen bestimmten Zeitraum – zu verlängern.

Der RCDS unterstreicht die Wichtigkeit der föderalen Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschlands. Diese ermöglicht es, auf regionale Krisensituationen in den Bundesländern entsprechend schnell und gezielt zu reagieren. Bei der Implementierung eines sogenannten ‘Notfallmechanismus‘ muss es daher weiterhin möglich sein, auf regional begrenzte Krisen länderseitig Regelungen über Nichtsemester zu treffen. Allerdings erkennt der RCDS – insbesondere nach den Erfahrungen in der Corona-Krise – den einheitlichen Handlungsbedarf bei der Erhöhung der Förderungshöchstdauer im nationalen Krisenfall, sofern eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Lehrbetriebs vorliegt.

Die Verordnungsermächtigung durch den Bund kommt allerdings denjenigen Studenten nicht zugute, die das BAföG nicht beziehen.

4. Ausblick

Der RCDS bewertet den Entwurf eines 27. Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes der Bundesregierung als ungenügend. In dieser ersten Anhebungsnovelle als einem ersten Schritt hin zu einer Reform des BAföG hätten aus Sicht des RCDS – wie oben dargestellt – bereits weitere Anpassungen vorgenommen werden müssen, um die Weichen für die als strukturelle Reform angekündigte zweite Änderung des BAföG zu legen. 2,3 Milliarden Euro sind in dieser Legislaturperiode für die Reform eingeplant.

Neben der zu begrüßenden Anhebung der Freibeträge und anderen, kleineren Zahlendrehern ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht viel enthalten. Der RCDS weist darauf hin, dass das mehr eingeplante Geld auch bei den Studenten ankommen muss. Der Bundesrechnungshof hatte mehrfach kritisiert, dass die BAföG-Haushaltsansätze so wenig zielgenau ermittelt werden, dass sie

²⁰ 27. BAföGÄndG, A.I.

regelmäßig nicht ausgeschöpft werden.²¹ Das darf nicht sein. Darüber hinaus kritisiert der RCDS den im Vergleich zum Vorjahr niedrigeren Etat von 20,3 Milliarden Euro im Jahr 2022 für das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Das Aufbruch Signal für gut finanzierte Bildung und Chancengerechtigkeit in Deutschland, welches die Bundesregierung zu Beginn der Legislaturperiode zeigen wollte, kann vor dem Hintergrund dieser Zahlen für das BMBF jedenfalls nicht gefunden werden.

Die zuständige Ampel-AG wollte für das BAföG schon für dieses Jahr eine Milliarde zusätzlich. Im Entwurf steht aber für 2022 nur ein Ansatz-Plus von insgesamt rund 130 Millionen Euro gegenüber 2021 (auf 2,33 Milliarden.) Wobei es aus dem Ministerium heißt, das liege auch daran, dass eben 2021 real so viel weniger ausgegeben worden sei, der Zuwachs tatsächlich also viel höher liege. Schaut man tiefer in die BAföG-"Titelgruppe", findet man darüber hinaus eine deutliche Kürzung beim Schüler-BAföG ("weniger wegen Anpassung an den Bedarf"), was möglich macht, zugleich doch immerhin 280 Millionen Euro zusätzlich ins Studieren-BAföG ("Mehr wegen Anpassung an Bedarf") zu stecken, um den geplanten ersten Reformschritt zu finanzieren. Immer noch keine Milliarde, aber gut. Hinzu kommt, dass die Reformpläne zwar im Endausbau richtig teuer werden dürften, aber voll erst 2023 und in den Folgejahren durchschlagen. Für die die AG-Verhandler allerdings sogar noch eine Milliarde zusätzlich geplant hatten.

Bei allem dürfen aber auch die Studenten nicht vergessen werden, die kein BAföG beziehen. Aktuell sind das knapp 90 Prozent der Studenten in Deutschland. Aufgrund der Erfahrungen an den Hochschulen in den letzten zweieinhalb Jahren und der Tatsache, dass Studenten und ihre Situation während des Studiums, die Lehr- und Lernbedingungen sowie die Isolation zuhause weder in der öffentlichen Debatte noch in den Bund-Länder-Beschlüssen vorkamen, mahnt der RCDS, alle Studenten in den Blick zu nehmen. Die psychosozialen Folgen der Isolation unter Corona-Bedingungen halten unter Studenten weiterhin an. Es ist von enormer Bedeutung, dass eine Statusgruppe, der in Deutschland knapp 3 Million Menschen angehören, von der Politik endlich ernst genommen wird – ob bei hohen Energiepreisen, den Folgen der Corona-Pandemie oder der Reform des BAföG.

²¹ Vgl. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/entwicklung-einzelplaene/2020/langfassungen/2019-bericht-information-ueber-die-entwicklung-des-einzelplans-30-bundesministerium-fuer-bildung-und-forschung-fuer-die-beratungen-zum-bundshaushalt-2020-pdf>, aufgerufen am 12. Mai 2021.