

Deutsches Studentenwerk (DSW)
Berlin

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung
zum
„23. BAföG-Änderungsgesetz“

am 7. Juni 2010

Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,
Anhörungssaal

Antworten des Deutschen Studentenwerks (DSW)

auf die Fragen des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des 17. Deutschen Bundestages zur Sachverständigenanhörung zum „23. BAföG-Änderungsgesetz“ am 7. Juni 2010

Vorbemerkung:

Das DSW begrüßt die Vorlage einer 23. BAföG-Novelle, die auf den 18. Bericht der Bundesregierung nach § 35 BAföG reagiert, auch wenn das DSW der Auffassung ist, dass die angestrebte Anhebung der BAföG-Freibeträge, Bedarfssätze und Sozialpauschalen nicht ausreicht.

Auf Grundlage des Beschlusses der 70. Mitgliederversammlung 2009 hält es das DSW grundsätzlich für erforderlich,

- die BAföG-Freibeträge um mindestens 5 % zu erhöhen,
- das BAföG Bologna-kompatibel zu gestalten, um einem System zweistufiger Studiengänge gerecht zu werden, insbesondere durch eine kontinuierliche Förderung beim Übergang sowie durch eine erweiterte Förderung von Master-Studiengängen,
- die Förderung bei Fachrichtungswechsel und über die Förderungshöchstdauer hinaus zu erweitern,
- die BAföG-Altersgrenze ganz abzuschaffen,
- die Studienfinanzierung für Studierende mit Behinderungen durch eine bedarfsdeckende Finanzierung behinderungsbedingt notwendiger Mehrbedarfe zu verbessern sowie
- die Freibeträge für minderjährige Kinder Studierender zu erhöhen.

Zusätzlich sollte die Bundesregierung – entsprechend der Koalitionsvereinbarung – Möglichkeiten zur Förderung der Studienfinanzierungsberatung durch die BAföG-Ämter bereits in den Schulen vorsehen, um frühzeitig Studienberechtigte aus eher bildungsfernen und einkommensschwächeren Elternhäusern für ein Studium zu motivieren.

Zur Reduzierung der bürokratischen Verfahrensweisen schlägt das DSW vor, auch die Vorschläge des Normenkontrollrats im Rahmen des Bürokratieabbau-Projekts „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ im Gesetzentwurf aufzunehmen.

Letztlich ist fast zehn Jahre nach der grundlegenden Reform des BAföG im Jahre 2001 sowohl eine bundesweite Aktualisierung der BAföG-Verwaltungsvorschriften, als auch eine Anpassung an die zwischenzeitlichen Gesetzesänderungen dringend notwendig, um eine bundeseinheitliche Gesetzesanwendung und insoweit eine Gleichbehandlung der Studierenden zu garantieren.

Zu 1. Bedarfssätze, Freibeträge, Sozialpauschalen und Wohnkostenpauschalierung:
Welchen Anpassungsbedarf sehen Sie bezüglich der Bedarfssätze, der Freibeträge und Sozialpauschalen?

a) Bedarfssätze:

Die Bedarfssätze müssen um 4 % angehoben werden, um der Preis- und Einkommensentwicklung seit Herbst 2007 zu entsprechen.

Der BAföG-Bedarfssatz soll laut Gesetzentwurf für

- Studierende, die bei ihren Eltern wohnen, von 414,00 EUR auf 422,00 EUR und für
- Studierende, die auswärts wohnen, von 512,00 EUR auf 597,00 EUR steigen (BAföG-Regelbedarf).

Die BAföG-Maximalförderung soll von 648,00 EUR auf 670,00 EUR steigen (BAföG-Höchstsatz inkl. z.B. eigener Krankenversicherung).

Zum Vergleich:

Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte und von der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH durchgeführte 19. Sozialerhebung des DSW aus dem Jahre 2009 hat – bezogen auf den „Normalstudenten“ – folgenden tatsächlichen monatlichen Verfügungsrahmen ermittelt:

- Durchschnitt monatliche Einnahmen: 812 Euro (Bild 6.1, S. 191)
- Median monatliche Einnahmen: 770 Euro (Bild 6.1, S. 191)
- monatliche durchschnittliche Ausgaben Lebenshaltungskosten (ausgewählte Ausgabenpositionen addiert):

Miete einschließlich Nebenkosten	281,00 EUR
Ernährung	159,00 EUR
Kleidung	51,00 EUR
Lernmittel	33,00 EUR
Auto und/oder öffentliche Verkehrsmittel	81,00 EUR
Krankenversicherung, Arztkosten etc.	59,00 EUR
Telefon, Internet, Rundfunk-/Fernsehgebühren	35,00 EUR
Freizeit, Kultur und Sport	<u>63,00 EUR</u>

Summe (ohne Studiengebühren und -beiträge) 762,00 EUR

b) Freibeträge:

Allein um der Preis- und Einkommensentwicklung seit Herbst 2007 gerecht zu werden, müssen auch die Freibeträge um mindestens 5 % angehoben werden.

Sollte der Kreis der Geförderten wesentlich erweitert und die von der Bundesregierung im Zuge der 22. BAföG-Novelle benannte Zielzahl von 100.000 zusätzlich Geförderten erreicht werden, wäre gar eine Steigerung um über 18 % erforderlich.¹

Anders als bei den Freibeträgen für Auszubildende und Eltern (bzw. Ehegatten oder Lebenspartner) sieht der Gesetzentwurf keine Veränderung der Vermögensfreibeträge vor. Das DSW hält seit langem eine Anhebung des BAföG-Vermögensfreibetrags für Auszubildende auf 10.000,00 EUR erforderlich. Nach der 19. Sozialerhebung des DSW von 2009 stehen den Studierenden im Monat durchschnittlich 812,00 EUR zur Verfügung. Ausgehend von diesem Wert würde ein erhöhter Vermögensfreibetrag von 10.000,00 EUR eine Übergangsförderung von gerade einmal einem Jahr sichern.

¹ Vgl. Presseerklärung des BMBF vom 16.11.2007: „Durch die Anhebung der Freibeträge wird die Reichweite der Förderung und damit der Kreis der Geförderten deutlich erweitert. Es ist im Monatsdurchschnitt mit rund 100.000 zusätzlichen Geförderten zu rechnen, das entspricht einer Steigerung um über 18 Prozent. Damit wird gerade auch in den mittleren Einkommensbereichen zusätzliche Entlastung geschaffen.“

- c) Sozialpauschalen:
Angesichts der Erhebung von Zusatzbeiträgen zur Krankenversicherung ist die vorgesehene Absenkung der Sozialpauschale für Eltern von Studierenden von 21,5 % auf 21,3 % nicht nachvollziehbar.
- d) Wohnkostenpauschalisierung:
Die vorgesehene Pauschalierung des Wohnbedarfs wird im Grundsatz positiv bewertet. Allerdings übersteigen in der überwiegenden Zahl der Fälle die tatsächlichen Mietkosten schon jetzt den pauschalen Wohnbedarf (224,00 EUR), sodass eine weitere Anpassung erforderlich ist.²
- e) BAföG-Krankenversicherungszuschlag:
Die vorgesehene Erhöhung des Krankenversicherungszuschlags berücksichtigt nicht die von Krankenkassen erhobenen Zusatzbeiträge. Um diese Mehrkosten für Studierende zu kompensieren, ist auch hier eine weitere Erhöhung der Beträge zwingend erforderlich; gegebenenfalls könnte an dieser Stelle im Gesetz auch auf eine gesonderte Rechtsverordnung verwiesen werden, die auch in Zukunft eine flexible Anpassung an Kostenveränderungen ermöglichen würde.

Zu 2. Altersgrenzen:

Wie bewerten Sie die geplante Regelung zur Anhebung der Altersgrenze?

Die vorgesehene Anhebung der BAföG-Altersgrenze für Master-Studierende ist ein Schritt in die richtige Richtung. Um den Intentionen der Bundesregierung – wie Gewinnung einer größeren Zahl Berufstätiger für ein Studium bzw. Sicherung alternierender Phasen von Studium (Bachelor), Berufstätigkeit, Studium (Master) etc. – im Rahmen eines neugeordneten Verhältnisses von lebensbegleitendem Lernen zu entsprechen, sollte die BAföG-Altersgrenze jedoch allgemein abgeschafft werden.

Für Kindererziehende hingegen ist die Erleichterung positiv, da der sog. Kausalitätsnachweis, dass die Kindererziehung und –pflege ursächlich für eine Verzögerung des Studiums ist, wegfällt.

Zu 3. Leistungsnachweise:

Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen bezüglich des künftigen Leistungsnachweissystems im BAföG?

Die Einbeziehung der ECTS-Leistungspunkte in den BAföG-Leistungsnachweis ist grundsätzlich positiv. Allerdings erfordert dies eine zeitnahe Dokumentation des Leistungsstandes seitens der Hochschulen.

² Vgl. 19. Sozialerhebung des DSW wonach die durchschnittliche Wohnkosten pro Monat bei 281,00 EUR (Median: 266,00 EUR) liegen; lediglich im Studentenwohnheim betragen sie 222,00 EUR.

Zu 4. Förderung von Schülerinnen und Schülern:

Wie bewerten Sie die geplanten Änderungen im Hinblick auf die Förderung von Schülerinnen und Schülern?

Das DSW fordert die Wiedereinführung des Schüler-BAföG für die Sekundarstufe.

Um die Selektion im Bildungswesen zu durchbrechen wäre es erforderlich, schon ab der frühkindlichen Förderung beginnend die Ausbildungswege der Kinder zu fördern.

Die schulische Hinführung zu qualitativ hochwertigen Schulabschlüssen ist ein Baustein eines derartigen Systemwechsels. Insoweit ist die Wiedereinführung der Schüler-Förderung zwingend, die durch die BAföG-Änderungen im Jahre 1982 für die Sekundarstufe II abgeschafft wurde. Hiervon könnten insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund profitieren.

Die Erweiterung der Möglichkeit der Förderung von Auslandsaufenthalten

- für Schüler/innen an Schulen mit 12 Schuljahren (bis zum Abitur)
- für Fach- und Fachoberschüler/innen

sind positiv zu bewerten. Ebenso ist grundsätzlich die Berücksichtigung von Mehrkosten auswärtiger Unterbringung bei der Bedarfsbemessung von BAföG-berechtigten Schülern zu begrüßen.

Zu 5. Darlehens-Teilerlasse:

Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zum Darlehensteilerlass?

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, die Regelung des § 18b BAföG zum leistungsabhängigen und studiendauerabhängigen Teilerlass bei der BAföG-Rückzahlung zum Ende des Jahres 2012 auslaufen zu lassen.

Das DSW spricht sich gegen die Streichung dieser Regelung aus, da mit ihr zumindest ein Teil der Studierenden noch besonders unterstützt wird und damit zusätzliche Leistungsanreize verbunden sind.

Der Wegfall der Darlehensteilerlasse kann nicht mit einem hohen Verwaltungsaufwand beim Bundesverwaltungsamt und einer hohen Fehlerhäufigkeit begründet werden.

Zu 6. Einkommensanrechnung:

Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zur Anrechnung von Einkommen der Geförderten insgesamt (Stipendien, Nebenerwerbstätigkeit, Einnahmen aus Leistungen der Grundsicherung, Praktika, Waisenrente etc.)?

Durch die 23. BAföG-Novelle sollen nur Stipendien, die wie Stipendien eines zukünftigen Nationalen Stipendienprogramms 300 Euro betragen, nicht beim BAföG angerechnet werden. Dies ist zunächst positiv. Die Anrechnung aller anderen Einkommen der Geförderten bleibt durch die 23. BAföG-Novelle unverändert.

Jede Nichtanrechnung von Kindergeld, Stipendien, Nebenerwerbstätigkeit, Einnahmen aus Leistungen der Grundsicherung, Praktika und Waisenrente erhöht die Einnahmen der Studierenden. Dies ist isoliert betrachtet zunächst einmal positiv. Dadurch werden allerdings bei einem knapp bemessenen BAföG-Regelbedarf auch Anreize z.B. zum Jobben – evtl. auch überkompensatorisch - geschaffen.

Daher muss darauf geachtet werden, dass sich Bund und Länder nicht aus ihrer Verantwortung für eine angemessene Vollalimentierung (inkl. des soziokulturellen Existenzminimums) zurückziehen, wie es für eine auch bildungspolitisch motivierte Sozialleistung erwartet werden kann.

Das BAföG geht von einer vollen Inanspruchnahme der Arbeitskraft aus (§ 2 Abs. 5 Satz 1 BAföG), mithin von einer 40-Stunden Woche bei einem Hochschulstudium (Tz. 2.5.3 BAföGVwV). Die Zeitbudgets der Studierenden werden aber – wie in der jüngst vorgestellten 19. Sozialerhebung des DSW festgestellt – durch für Lebensunterhalt und/oder Studiengebühren notwendiges Jobben stark belastet – zulasten des Studiums. Damit droht bei Reglementierung der BAföG-Förderungshöchstdauer, die auf die „gegriffene“ Regelstudienzeit in der jeweiligen Studien- und Prüfungsordnung abstellt, eine Überschreitung der Regelstudienzeit bei gleichzeitigem Wegfall der BAföG-Förderung. Diese Gefährdung des Studienabschlusses als Folge eines „Teufelskreislaufs“ kann durch das BAföG nicht intendiert sein.

Deshalb muss einerseits die Höhe der Studienfinanzierung ein Studium finanzierbar machen – noch wichtiger ist allerdings die Erweiterung des Kreises der Geförderten durch eine kräftige Anhebung der BAföG-Freibeträge.

Zu 7. *Eingetragene Lebenspartnerschaften:*

Wie bewerten Sie die vorgeschlagene Neuregelung zur Gleichstellung von eingetragenen Lebenspartnerschaften?

Die Gleichstellung von eingetragenen Lebenspartnerschaften ist folgerichtig.

Zu 8. *Bologna:*

In welchem Umfang machen die veränderten Studienbedingungen (Bologna-Prozess) eine Änderung der BAföG-Fördersystematik erforderlich und wird die BAföG-Novelle diesem Anspruch gerecht?

Das DSW begrüßt, dass durch die 23. BAföG-Novelle die BAföG-Altersgrenze für Masterstudiengänge angehoben wird und ECTS ein Äquivalent für den BAföG-Leistungsnachweis sein können.

Das DSW ist allerdings der Auffassung, dass der Änderungsbedarf damit noch nicht abgeschlossen ist, um der Forderung zu genügen: „Das BAföG muss Bologna-tauglich sein.“ D.h. der unveränderte § 7 Abs. 1a BAföG und alle Vorschriften, die die Bachelor- und Master-Studiengänge tangieren, müssen auf den Prüfstand. Sie müssen als Gesetz so abstrakt-generell auf hochschulrechtliche Gegebenheiten abstellen, damit sie – für ein Gesetz üblich – auf eine Vielzahl von Fällen anwendbar sind.

Die einzelnen Fachbereiche der Hochschulen überprüfen derzeit die Studien- und Prüfungsordnungen der ca. 12.000 Studiengänge. Die Folge wird eine Fülle von Regelungen sein, die zwar dem Bologna-Prozess entsprechen, aber die BAföG-Förderung der Studierenden gefährden:

Beispiele dafür, dass durch den Bologna-Prozess den Hochschulen Möglichkeiten eröffnet sind, die aber förderungsrechtlich schädlich sind, gibt es viele:

- BAföG-Förderung wird auch während der vorlesungsfreien Zeit (§ 15 Abs. 2 BAföG) und bei Rückkehr von einem Ausbildungsaufenthalt im Ausland für maximal vier Monate bis zur Fortsetzung eines Studiums in Deutschland (§ 15b Abs. 2a BAföG) gewährt. Eine durchlaufende BAföG-Förderung von einem Bachelor- zu einem Masterstudium wird dagegen nicht gewährt, sodass Bachelor-Absolventen für – auch nur wenige Monate dauernde – Übergänge auf das ALG II verwiesen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Hochschulen auch Leistungen für das Masterstudium anerkennen, die während des Bachelor-Studiums oder in dieser Karenzzeit erbracht wurden. Die Erbringung von Leistungen eines anderen Studiums während eines BAföG-geförderten Bachelor-Studiums ist im Übrigen auch förderungsschädlich.
- Hinführungsstudien bei nicht konsekutiven Masterstudiengängen, sog. Pre-Master-Studien sind hochschulrechtlich möglich, aber förderungsrechtlich ungeklärt. .

- Längere Karenzzeiten aufgrund einer längeren Erwerbstätigkeit zwischen einem Bachelor- und Masterstudium sind auch bei einer Anhebung der Altersgrenze für ein Masterstudium auf 35 Jahre streng limitiert.

Zu 9. Bürokratie:

Wie bewerten Sie die Vorschläge des Nationalen Normenkontrollrates zur Vereinfachung im BAföG?

Es sollten alle Vereinfachungsvorschläge zügig umgesetzt werden, die das BAföG als Finanzierungsinstrument schneller zugänglich und noch attraktiver machen. Nur so kann das BAföG seine Anreizwirkung für Studienberechtigte aus Einkommens schwächeren Elternhäusern noch stärker entfalten, sich tatsächlich auch für die Aufnahme eines Studiums zu entscheiden.

Zu 10. Weiterer Regelungsbedarf:

Welchen zusätzlichen kurzfristigen Regelungsbedarf sehen Sie? Welchen mittelfristigen Weiterentwicklungsbedarf sehen Sie?

Die regelmäßige Anpassung der Bedarfssätze und der Freibeträge ist im Gesetzentwurf aufzunehmen.

Das DSW geht davon aus, dass mittelfristig die von den DSW-Mitgliederversammlungen gefassten Beschlüsse umgesetzt werden (siehe Forderungen in der Vorbemerkung).

Achim Meyer auf der Heyde
Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks

Berlin, 28. Mai 2010