



Bernhard Börsel, Dr. Dieter Dohmen, Achim Meyer auf der Heyde

BAföG – Neuausrichtung und Reformvorschläge

11-PUNKTE-PLAN ZUR REFORM DES BAFÖG, NOVEMBER 2018

Noch nie gab es so viele Studierende – und gleichzeitig so wenig BAföG-Empfänger_innen. Zu wenig Geld kommt bei zu wenig Studierenden an – obwohl das Geld vorhanden ist. Seit Jahren werden nicht mehr alle BAföG-Mittel abgerufen – und doch müssen zwei Drittel der Studierenden arbeiten gehen, um ihr Studium finanzieren zu können. Das BAföG muss reformiert werden, damit auch Studierende aus finanziell

schwachen Familien ein Studium finanzieren können. Aktuell laufen die Verhandlungen um die genaue Ausgestaltung der BAföG-Reform. Laut Koalitionsvertrag sollen bis Oktober 2021 insgesamt eine Milliarde Euro für das BAföG zusätzlich ausgegeben werden. Im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung wurde ein 11-Punkte-Plan für eine Reform entwickelt, wie das BAföG kurz-, mittel- und langfristig ausgestaltet werden sollte.

EINFÜHRUNG

Vor fast 50 Jahren wurde das BAföG fraktionsübergreifend vom Deutschen Bundestag beschlossen. Erhielten anfangs fast die Hälfte (44,6%) der Studierenden Ausbildungsförderung, sind es heute nur noch rund 19,5 Prozent. In dieser Zeit haben sich die Studierendenzahlen deutlich erhöht und die politischen, gesellschaftlichen und sozialen Anforderungen ebenso geändert wie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Entspricht das BAföG aktuell noch der Lebenssituation der Studierenden? Kann es noch seine ursprüngliche Zielsetzung realisieren, Chancengerechtigkeit beim Zugang zur Hochschule unabhängig vom Geldbeutel der Eltern zu sichern? Passt es noch für ein künftiges, verändertes Aus- und Weiterbildungssystem, das sich am Prinzip des lebensbegleitenden Lernens orientiert? Auf diese Fragestellungen soll dieses Papier Antworten finden und Empfehlungen zu einer Neuausrichtung des BAföG geben.

1. HERAUSFORDERUNGEN IM BILDUNGSSYSTEM UND AKTUELLE SITUATION DES BAFÖG

Die großen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zukunftsthemen, zu denen z.B. die „demographische Entwicklung“, die „Digitalisierung“, aber auch der allgemein zu beobachtende Trend zur Höherqualifizierung zählen, sind nur mit forcierten bildungspolitischen Anstrengungen zu lösen. Das Bildungssystem hängt zu großen Teilen noch dem früheren Ansatz des einen „einmal erlernten Berufs für's Leben“ nach. Dabei verliert dieser an durchgängiger Relevanz bzw. bedarf im Fall seines grundsätzlichen Bestehens einer kontinuierlichen Erneuerung des Fachwissens sowie der Kompetenzen. Weiterbildung wird insofern eine immer größere Bedeutung bekommen. Dies gilt umso mehr, als schon heute rund die Hälfte der Beschäftigten nicht im ursprünglich erlernten Beruf arbeitet. Die klassische Dreiteilung des Lebens in Ausbildung,

Beruf, Ruhestand hat sich überholt. Auch sind die Lebensentwürfe insgesamt heterogener geworden, was sich auch auf das Studierverhalten auswirkt.

Deshalb kommen auch Unterstützungssysteme wie das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) mit bisher jugendpolitischen Zielsetzungen (z.B. durch die BAföG-Altersgrenze), ausschließlich Förderung einer Vollzeitausbildung und Förderung nur eines ersten Studiums zwangsläufig an ihre Grenzen, da sie keinerlei weiterbildenden Studienphasen ermöglichen.

In den fast 50 Jahren seit Einführung des BAföG hat sich die Zahl der Studierenden von 606.000 auf derzeit insgesamt 2,85 Mio. erhöht, von denen im Jahr 2017 im Monatsdurchschnitt 364.000 BAföG erhielten. 2017 erhielten insgesamt 557.000 und damit nur noch 19% aller Studierenden BAföG-Leistungen. Trotz der Erhöhung der Fördersätze und Freibeträge zum Wintersemester 2016/17 ist die Zahl der Geförderten um 5% gegenüber 2016 weiter zurückgegangen. Zudem ist die Quote der potenziell BAföG-förderungsfähigen Studierenden aus sehr unterschiedlichen Gründen zwischen 2006 und 2016 von 70,5% auf 63,1% gesunken.¹

Nach dem BAföG-Bericht 2017 hat die letzte BAföG-Novelle keinesfalls zu zusätzlichen 110.000 BAföG-Geförderten (Schüler_innen und Studierende) geführt², wie ursprünglich vor Inkrafttreten des letzten BAföG-Änderungsgesetzes gedacht. Vielmehr setzte sich der Rückgang der Gefördertenzahlen weiter fort.³

Gab der Staat für das Studierenden-BAföG 2012 noch knapp 2,4 Mrd. Euro aus, waren es 2017 nicht einmal mehr 2,2 Mrd. Euro. Zwischen 2013 und 2017 wurden insgesamt 757 Mio. Euro eingespart – 2019 sind nun 111 Mio. Euro, 2020 444 Mio. Euro und 2021 445 Mio. Euro zusätzlich für das BAföG (insgesamt 1 Mrd. Euro für Schüler_innen und Studierende) im Bundeshaushalt vorgesehen. **Für eine Trendumkehr – wie sie der Koalitionsvertrag vorsieht – werden jedoch erheblich mehr Mittel erforderlich sein.**

Diese wenigen Zahlen machen deutlich, dass das BAföG aus einer chronisch angespannten Lage und zunehmend ungünstigeren Entwicklung heraus⁴ mit einer Neuausrichtung reformiert werden muss. Das vorliegende Papier formuliert die erforderlichen Änderungsnotwendigkeiten in kurzer, mittlerer und längerfristiger Perspektive.

Kurzfristig sollten insbesondere Verbesserungen im Rahmen der bestehenden Systematik, mittel- bis langfristig dagegen weitergehende strukturelle Veränderungen in Angriff genommen werden, die den veränderten Ausgangslagen einer diverseren Studierendenschaft und den veränderten Rahmenbedingungen eines Lebensbegleitenden Lernens mit alternierenden Qualifikations- und Erwerbsphasen entsprechen.

Der kurzfristige Handlungsbedarf resultiert insbesondere auch aus folgenden empirischen Befunden: Nach der 21. Sozialerhebung des DSW ist der BAföG-Erstantrag laut Aussage von 71% der Befragten aus niedriger Bildungsherkunft aufgrund eines zu hohen Elterneinkommens abgelehnt worden.⁵ Ebenso haben die Studierenden nach den Daten der 21. Sozialerhebung des DSW geringeres oder weggefallenes BAföG gezwungenermaßen durch Erwerbstätigkeit kompensiert.⁶ Ohne die dadurch verdeutlichte notwendige Änderung des unzureichenden und zudem auch sehr bürokratischen BAföG wird sich die zu Lasten des Studiums gehende und die Studienzeit verlängernde Erwerbstätigkeit daher eher verfestigen.

Der Bund hat seine seit 2015 bestehende alleinige Kompetenz aufgrund der entfallenen Zustimmungspflicht des Bundesrats nicht genutzt, eine Gesetzesinitiative zur nachhaltigen Verbesserung des BAföG auf den Weg zu bringen.

Um Veränderungen beim BAföG kommt der Gesetzgeber nicht herum: SGB III, Aufstiegs-BAföG (AFBG), Begebenförderung, Aufstiegsstipendium und Bildungskredit rekurren auf BAföG-Vorschriften.

2. HÖHE DER FREIBETRÄGE VOM EINKOMMEN UND VERMÖGEN

In der Regel hängt die Förderung vom Einkommen der Eltern/des/der Ehepartner_in/Lebenspartner_in ab, weil das BAföG eine nicht leistbare Unterhaltsleistung der Eltern substituieren soll (§ 1 BAföG), wobei einem hinreichenden Eigenbedarf der Eltern durch die Einkommensfreibeträge Rechnung getragen werden soll. Derzeit beträgt der BAföG-Elternfreibetrag für verheiratete Eltern 1.715 Euro und kann sich durch weitere Freibeträge für evtl. Geschwister erhöhen. Diese Höhe der Freibeträge kongruiert jedoch nicht mit den Regelungen des Unterhaltsrechts (Zivilrecht). Nach diesem beträgt der angemessene Eigenbedarf – für verheiratete Eltern – 2.340 Euro (1.300 + 1.040 Euro)⁷. Um auch die

untere Mittelschicht in die Förderung einzubeziehen, sollen die sog. relativen BAföG-Freibeträge nach § 25 Abs. 4, durch die ein weiterer Teil des über die o.g. Freibeträge hinausgehenden Einkommens für den Lebensunterhalt der Eltern bzw. Geschwister zur Verfügung bleibt, weitergelten.

Das Modell gestufter Studiengänge sieht grundsätzlich **alternierende Phasen von Studium, Berufstätigkeit und späterem (Weiterbildungs-)Studium** vor. Ebenso sollen die Hochschulen aufgrund politischer Vorgaben weiter für aus der Berufstätigkeit kommende Studierende in späteren Lebensphasen geöffnet werden. Betroffen sind Studierende, die möglicherweise schon Vermögen aus ihrem bisherigen Einkommen angespart, zugleich aber weitergehende Verpflichtungen haben (Kinder, abzuzahlendes Wohnungseigentum, etc.). Vergleichbar dem AFBG sollten die BAföG-Vermögens-Freibeträge dieser Auszubildenden selbst, ihrer Ehepartner_in/Lebenspartner_in und Kinder altersgestaffelt gestaltet werden (s. Tabelle 1).

Bei einer Familie, bei der ein_e Ehepartner_in Alleinverdiener_in ist und das Kind auswärts wohnt und studiert, ist die Vollförderung bis zu einem Jahresnettoeinkommen von etwa 20.580 Euro möglich. Eine Teilförderung gibt es bis zu einem Jahresnettoeinkommen von etwa 38.004 Euro.

Eine Anhebung der Freibeträge um die im 21. BAföG-Bericht für Herbst 2016 bis Herbst 2018⁸ prognostizierten 4,8% wird für eine echte Trendwende ab dem WS 2019/2020 nicht ausreichen.

Empfehlungen:

- *Die derzeit nach dem BAföG bzw. dem Unterhaltsrecht existierenden unterschiedlichen Einkommensfreibeträge sollten überprüft und ggf. angeglichen werden. In jedem Fall ist eine deutliche Erhöhung der Einkommensfreibeträge im BAföG erforderlich, um den Eltern und Geschwistern eine angemessene Le-*

benssituation zu ermöglichen. Wir schlagen vor, den BAföG-Elternfreibetrag mittelfristig von 1.715 Euro auf den nach den Unterhaltstabellen angemessenen Eigenbedarf von 2.340 Euro anzugleichen.

- *Im Hinblick auf das Lebensbegleitende Lernen und die Aufnahme eines (Weiterbildungs-)Studiums in einer späteren Lebensphase sollten die Vermögensfreibeträge für die Auszubildenden selbst altersabhängig gestaffelt werden.*

3. BEDEUTUNG UND HÖHE DES GRUNDBEDARFS, DES WOHNBEDARFS SOWIE FÜR KRANKEN- UND PFLEGEVERSICHERUNG

Die BAföG-Bedarfssätze sind pauschalisiert und belaufen sich derzeit auf bis zu 735 Euro für Studierende und maximal 537 Euro für Schüler_innen. Diese Beträge setzen sich aus den in Tabelle 2 genannten Einzelpositionen zusammen.

Besonders bedeutsam ist dabei, dass die Wohnkostenpauschale von derzeit 250 Euro pauschal nur in sehr wenigen Ausnahmefällen ausreicht, um die tatsächlichen Mietkosten zu finanzieren. Tatsächlich zahlen alleinwohnende Studierende (FokusTyp) nach der 21. Sozialerhebung des DSW durchschnittlich 323 Euro, wobei die Spannbreite von vielen Faktoren abhängig ist.

Die derzeitige bestehende Pauschalierung führt dazu, dass die Studierenden ihre Lebenshaltungskosten in sehr unterschiedlichem Umfang decken bzw. nicht decken können. Das Deutsche Studentenwerk hat mit einer FiBS-Studie zu den Lebenshaltungskosten von Studierenden bereits am 31.5.2017 anhand des erstmaligen Vergleichs von drei unterschiedlichen Quellen⁹ nachgewiesen, dass die BAföG-Bedarfssätze zu niedrig sind.¹⁰ Alleinlebende Studierende hatten danach

TABELLE 1

Vermögensfreibeträge	§ 31 Ursprungs-BAföG 1971	§ 29 BAföG derzeit	§ 17a AFBG derzeit
Auszubildende_r selbst	20.000 DM (10.225,84 Euro)	7.500 Euro	45.000 Euro
Ehepartner_in/Lebenspartner_in	20.000 DM (10.225,84 Euro)	2.100 Euro	2.100 Euro
je Kind	je 20.000 DM (10.225,84 Euro)	je 2.100 Euro	je 2.100 Euro

im Jahr 2012/13 einen Bedarf zwischen 922 und 947 Euro/mtl.¹¹ Unter Berücksichtigung der Preisentwicklung belaufen sich die entsprechenden Beträge derzeit auf etwas über 1.000 Euro pro Monat. Berücksichtigt man jedoch ergänzend, dass die Erhebungen nicht alle zum Lebensunterhalt erforderlichen Positionen vollumfänglich erfassen, dann beläuft sich der durchschnittliche Bedarf auf bis zu 1.100 Euro pro Monat. Es ist allerdings der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, dass die Lebenshaltungskosten erheblich von den individuellen Lebensumständen und dem Alter der Studierenden beeinflusst werden.

Auch deckt der Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag des BAföG (71 Euro + 15 Euro) nicht die tatsächlichen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge (etwa 73,47 Euro + 18,17 Euro), erst recht nicht die Beiträge der Über-30-Jährigen (etwa 149,74 Euro + 27,77 Euro), die sich nur noch freiwillig versichern können.

Den nicht ausreichenden Bedarfssatz des BAföG verdeutlichen auch andere Festlegungen, wie z.B. das sächliche Existenzminimum, das entsprechend dem Steuergrundfreibetrag von der Besteuerung ausgenommen wird (s. Tabelle 3).

Das sächliche Existenzminimum gilt für alle alleinlebenden Erwachsenen. Da Ausbildungsförderung nach § 11 Abs. 1 BAföG für den Lebensunterhalt und die Ausbildung geleistet wird (Bedarf), ist der Ausbildungsbedarf hinzuzurechnen. Er beträgt 20%¹². Siehe hierzu auch Tabelle 4.

Bei steigendem BAföG-Bedarfssatz steigen allerdings auch die Krankenkassenbeiträge für alle Studierenden. Die Krankenversicherung der Studierenden (KVSt) endet – ein Relikt aus „Vor-Bologna-Zeiten“ – mit dem 14. Fachsemester bzw. dem 30. Lebensjahr.¹³ Anschließend verdoppelt sich die Höhe der Krankenversicherungsbeiträge. In § 13a BAföG sind daher kostendeckende BAföG-Krankenversicherungszuschläge auch für Über-30-Jährige aufzunehmen.

Empfehlungen:

- *Angesichts der tatsächlichen Miethöhe sollte die Wohnpauschale auf mind. 300 Euro erhöht werden, darüber hinaus ggf. ergänzt durch eine Anteilsfinanzierung bis zu einer Höhe von insgesamt 400 Euro.*
- *Der tatsächliche Bedarf sollte kontinuierlich empirisch ermittelt werden, da die BAföG-Bedarfssätze die Lebenshaltungskosten nicht decken.*

TABELLE 2

BAföG-Bedarfssatz für Studierende in Deutschland bzw. innerhalb der EU		
	nicht bei den Eltern wohnend	bei den Eltern wohnend
• Grundbedarf	399 Euro	399 Euro
• Bedarf für die Unterkunft	250 Euro	52 Euro
Durchlaufende Posten (i.d.R. bei Über-25-Jährigen):		
Krankenversicherungszuschlag	71 Euro	71 Euro
Pflegeversicherungszuschlag	15 Euro	15 Euro
Maximalförderung	735 Euro	537 Euro

TABELLE 3

Steuergrundfreibetrag	2018	2019	2020
	9.000 Euro p.a.	9.168 Euro p.a.	9.408 Euro p.a.
	= 750 Euro/Monat	= 764 Euro/Monat	= 784 Euro/Monat

- *Zuschläge für die Kranken- und Pflegeversicherung sollten die realen Krankenversicherungsbeiträge zugrunde legen. Darüber hinaus sollte im Hinblick auf das Lebensbegleitende Lernen auch über 30-jährigen Studierenden die Möglichkeit gegeben sein, sich in der studentischen KV zu versichern. Andernfalls wären hier kostendeckende Zuschläge zu gewähren.*

4. BAFÖG-ALTERSGRENZEN

Die BAföG-Altersgrenzen (bei BA-Studienbeginn 30, bei MA-Studienbeginn 35 Jahre) entsprechen nicht mehr einem Modell Lebensbegleitenden Lernens in einer infolge der demographischen Entwicklung und der Anforderungen der Digitalisierung veränderten Arbeitswelt. Auch wird ein Studium infolge der gewünschten Gleichstellung von beruflicher und akademischer Bildung für Ältere eine mögliche Weiterqualifizierungsalternative darstellen. Hier bietet der jugendpolitische Ansatz des BAföG mit Altersgrenzen und Orientierung am Sozialhilfeniveau **keine Anreize für beruflich Qualifizierte mit Familie**, notwendigen Aufwendungen für die eigene zusätzliche Altersvorsorge und möglichen Unterstützungsverpflichtungen für ihre Eltern im Pflegeheim. Ebenso wenig befördern sie ein Studium der Ehepartner_innen, die Erziehungszeiten genommen und ggf. auf ein Studium verzichtet haben.

Empfehlungen:

- *Im Hinblick auf das Lebensbegleitende Lernen sollten die Altersgrenzen zunächst um 5 Jahre heraufgesetzt und anschließend schrittweise abgebaut werden.*

5. FLEXIBILISIERUNG DER REGELUNGEN FÜR EINEN FACHRICHTUNGSWECHSEL

14% der Geförderten erhalten kein BAföG mehr, weil sie das Studienfach gewechselt haben.¹⁴ Dies liegt daran, dass im Falle eines ersten Fachrichtungswechsels für die Weiterförderung durch BAföG ab 3. bis Ende 4. Semester ein „wichtiger Grund“, beim 2. Fachrichtungswechsel oder nach dem 4. Semester ein „unabweisbarer Grund“ vorzuweisen ist. Diese Regelung entspricht nicht mehr der heute möglichen Auswahl unter 17.000 (zum Teil inhaltlich kongruenten) Studiengängen und der inzwischen erschwerten Binnenmobilität zwischen den Hochschulen. Eine Lösung könnte in der grundsätzlichen Gewährung einer zweiten Chance bestehen. Diesem würde auch Rechnung tragen, dass eine Berufs- oder Studienorientierung nur bedingt Aufschluss über das geeignete bzw. passfähige Studium gibt, da die bisherigen Lern- und Studienformate bis heute unzureichend die unterschiedlichen Bedarfe und Anforderungen der Studierenden widerspiegeln. Übrigens war im Ursprungs-BAföG 1971 die Weiterförderung nach Fachrichtungswechsel generell kein Problem.

Empfehlungen:

- *Angesichts der Vielzahl zum Teil kongruenter Studiengänge sollte die Fortsetzung der Förderung zumindest auch nach einem zweiten Fachwechsel möglich sein.*

TABELLE 4

	2018	2019	2020
Sächliches Existenzminimum entspricht Grundbedarf plus Unterkunftsbedarf	750 Euro/Monat	764 Euro/Monat	784 Euro/Monat
zzgl. 20 % Ausbildungsbedarf	150 Euro/Monat	152,80 Euro/Monat	156,80 Euro/Monat
Summe (ohne KV/PV)	900 Euro/Monat	916,80 Euro/Monat	940,80 Euro/Monat

6. REGELSTUDIENZEIT = BAFÖG-FÖRDERUNGSHÖCHST- DAUER

Das BAföG impliziert zwei zusammenhängende Restriktionen für das Studium¹⁵: Eine Weiterförderung nach dem 4. Semester ist grundsätzlich nur mit Vorlage eines Leistungsnachweises möglich. Für eine Weiterförderung zu einem späteren Zeitpunkt muss der Leistungsstand des entsprechenden Semesters wieder erreicht sein. In der Folge muss der/die Studierende ohne Förderung während dieser Zeit nicht nur den Leistungsstand nach-, sondern zugleich aufholen. Dies ist für kaum einen_n Studierende_n zu bewältigen. Aufgrund des fehlenden Leistungsnachweises fallen 21% der Studierenden aus niedriger Bildungsherkunftsschicht aus dem BAföG, in allen anderen Bildungsherkunftsschichten je 12%.¹⁶

Eine zweite Restriktion bildet die BAföG-Förderungshöchstdauer, die der Regelstudienzeit in der jeweiligen Studien- und Prüfungsordnung entspricht. Laut Statistischem Bundesamt¹⁷ erreichten 2016 nur noch 37% aller Absolvent_innen einen **Studienabschluss innerhalb der Regelstudienzeit** (2014: noch 40%). Der Anteil der Hochschulabschlüsse innerhalb der Regelstudienzeit plus zwei Semester lag 2016 bei rund 79%.¹⁸

Auch der Wissenschaftsrat hat auf dieses Problem mit seiner Veröffentlichung zur zukünftigen Finanzierung der Hochschulpakete aufmerksam gemacht, indem er nun eine Förderung von Regelstudienzeit zzgl. einem Semester vorschlägt.¹⁹

Bei der 21. Sozialerhebung 2016 gaben 40% als Grund für den Wegfall der BAföG-Förderung die Überschreitung der Förderungshöchstdauer an, sozialgruppenspezifisch 41% aus niedriger Bildungsherkunftsschicht gegenüber 38 bis 39% aus den anderen Bildungsherkunftgruppen.²⁰

Mögliche Gründe für ein fristgerechtes Einhalten des BAföG-Leistungsnachweises sowie der Regelstudienzeit dürften in der zu geringen bzw. nicht vorhandenen Förderung aufgrund unzureichender Elternfreibeträge und damit verbundener notwendiger Kompensation durch studienzeitverzögernde Erwerbstätigkeit liegen.

Vor diesem Hintergrund sollte für eine Übergangszeit – solange die Studierbarkeit innerhalb der Regelstudienzeit nicht gegeben ist – eine veränderte BAföG-Förderungshöchstdauer nach der Formel: „Regelstudi-

enzeit plus 2 Semester“ gelten. Mittelfristig kann dies – auch hinsichtlich des KMK/HRK-Beschlusses²¹ zur Flexibilisierung/Individualisierung sowie eines „Studiums in unterschiedlichen Geschwindigkeiten“²² wieder aufgehoben werden.

Generell sollten in diesem Kontext neue Studienmöglichkeiten, die hochschulrechtlich zulässig sind, auch mit dem Annexrecht BAföG gefördert werden können. Damit würde auch die Möglichkeit der Förderung von Geflüchteten ohne Anrechnung der im Heimatland erbrachten Vorleistungen möglich, zumindest analog der Einstufung in das jeweilige Fachsemester durch die zulassende Hochschule.

Bislang ist eine Förderung über die Regelstudienzeit (BAföG-Höchstförderungsdauer) hinaus aus verschiedenen Gründen möglich, u.a. bei Gremientätigkeit, bei Schwangerschaft bzw. Kindererziehung oder bei Studium mit Beeinträchtigung. Dieser Katalog sollte um die „Pfleger von Angehörigen“ erweitert werden, wie es auch das OVG Saarlouis vorschlägt.²³

Empfehlungen:

- *Solange die Studierbarkeit innerhalb der Regelstudienzeit nicht gegeben ist, sollte die BAföG-Förderungshöchstdauer für eine Übergangszeit die Regelstudienzeit um bis zu zwei Semester der Normalförderung überschreiten können.*
- *Diese Regelung sollte solange gelten, bis infolge des KMK/HRK-Beschlusses Studiengänge flexibilisiert bzw. individualisiert wurden oder ein „Studium in unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ realisiert wurde.*
- *In das BAföG sollte eine Öffnungsklausel aufgenommen werden, die eine grundsätzliche Förderung hochschulrechtlich zulässiger neuer Studienmöglichkeiten erlaubt.*
- *Die „Pfleger von nahen Angehörigen“ sollte in den Kriterienkatalog der zulässigen Förderung über die BAföG-Förderungshöchstdauer hinaus explizit aufgenommen werden.*

7. VERBESSERUNG DER INFORMATIONSLAGE ZUM BAFÖG

Das BAföG versucht, kleinteilig einzelfallgerecht zu sein. Dabei mangelt es an Transparenz. Der derzeitige Bürokratieaufwand

- einer Ausfülldauer des BAföG-Erstantrags von durchschnittlich 5,6 Stunden sowie
- einer Ausfülldauer des BAföG-Wiederholungsantrags von durchschnittlich 4,4 Stunden

und die Perspektive, dass sich dies alljährlich wiederholt, wirkt v.a. bei zu erwartenden geringeren Förderbeträgen eher abschreckend.

Die gestuften Studiengänge implizieren jeweils kürzere Studienzeiten als die bisherigen traditionellen Studiengänge. Dennoch muss jährlich neu beantragt und beschieden werden, sodass die Finanzierungssicherheit für ein gesamtes Studium nicht gegeben ist, da sie von ggf. ausbleibenden Anpassungen abhängen kann.

37% der Studierenden aus niedriger Bildungsschicht stellen keinen BAföG-Antrag, weil sie keine Schulden machen wollen²⁴, 11% aus dieser Gruppe wollen aus demselben Grund kein BAföG mehr.²⁵ Diese artikulierten Verschuldungsängste sind ernst zu nehmen und über Information und klare einfache Regeln (derzeit drei BAföG-Förderungsarten: Zuschuss, hälftig Zuschuss/zinsloses Darlehen, verzinsliches Bankdarlehen) zu reduzieren.

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2019 stehen für Fachinformationen jeweils über das BAföG 1,17 Mio. Euro, das AFBG 1,2 Mio. Euro und das Deutschlandstipendium 1,0 Mio. Euro bereit.

Empfehlungen:

- *Zur Verbesserung der Transparenz sollte das Gesetz vereinfacht werden – sowohl sprachlich wie auch hinsichtlich der Anforderungen für das Formularwesen.*
- *Zur Erhöhung der Finanzierungssicherheit und insoweit der individuellen Planbarkeit sollte die BAföG-Förderung für das gesamte Studium gelten. Im Falle von Arbeitslosigkeit und Verrentung des Unterhaltspflichtigen sollte eine Anpassung möglich sein.*
- *Zur Reduzierung möglicher Verschuldungsängste sollten die Förderungsarten vereinheitlicht werden sowie eine transparente und klare Kommunikati-*

onsstrategie erfolgen. Dazu müssen die Werbemittel für das BAföG als grundlegendes und grundständiges Finanzierungsinstrument kräftig erhöht und auch eingesetzt werden.

- *Ferner sollte geprüft werden, ob eine Rückkehr zu einem Vollzuschuss – wie beim Ursprungs-BAföG 1971 – sinnvoll ist und welche Effekte diese auf die Gefördertenzenzahlen bzw. den Studienzugang von Kindern aus einkommensschwachen Familien hätte.*

8. VEREINFACHUNG DER BAFÖG-ANTRAGSTELLUNG

BAföG-Anträge erfolgen nahezu ausschließlich in Papierform, die Möglichkeiten der Digitalisierung (e-Antrag, e-Akte) werden kaum genutzt. Der Normenkontrollrat (NKR) hat bereits 2010 ermittelt, dass 99% der **Papieranträge** (das gilt auch für PDF-Dateien) unvollständig sind²⁶. Auch ist es in Zeiten der Digitalisierung ein Anachronismus, dass die BAföG-Formblatt-Verwaltungsvorschrift weiterhin allein „Papieranträge“ regelt.

Ebenso sind länderunterschiedliche Anträge, unterschiedliche Berechnungssoftware inkl. einzuführender e-Akte, der notwendige Papieraktenversand statt elektronischem Datenaustausch bei Hochschulwechsel sowie ein länderunterschiedliches Bescheid-Design nicht bürgernah.

Empfehlungen:

- *Die notwendige Digitalisierung (e-Antrag, e-Akte etc.) sollte zügig bundeseinheitlich im Bund-Länder-Konsens erfolgen.*
- *Zur Beschleunigung des Antragsverfahrens sollte der elektronische Zugriff auf Finanzamtsdaten anstelle der notwendigen Beibringung des Einkommensteuerbescheids der Eltern realisiert werden.*

9. MITTELFRISTIGE AUSRICHTUNG DER AUSBILDUNGSFÖRDERUNG

Die Anforderungen der Arbeitswelt haben sich in den vergangenen Jahrzehnten bereits beträchtlich verändert und werden sich voraussichtlich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten noch weitaus stärker und dynamischer verändern. Auch wenn ein Studium nicht ausschließlich auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet sein muss, sind die mit der Änderung der Arbeitswelt verbundenen Anforderungen bei der Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung zu berücksichtigen.

Diese Veränderungen, namentlich insbesondere die Digitalisierung und Automatisierung, wirken sich nicht nur auf die Inhalte der Lern- und Studienangebote aus, sondern können sich auch auf das Lernverhalten selbst auswirken. Bereits heute ersetzt das Lernen den Begriff der Bildung, d.h. (insbesondere junge) Menschen nutzen die neuen sozialen Medien in erheblichem Umfang zum Selbstlernen, sei es ergänzend zu klassischen Bildungsprozessen und/oder alternativ dazu. Es ist nicht auszuschließen, dass sich dieses veränderte Anforderungsprofil und Lernverhalten zukünftig auch auf Bildungsverläufe auswirkt und das bisherige (i.d.R.) drei- bis fünfjährige Erststudium nicht nur durch (wissenschaftliche) Weiterbildungsstudiengänge ergänzt wird, sondern ein **wiederholtes Studieren** mit u.U. mehreren, eher kürzeren Lernphasen erfordern, wozu auch ein (Teil-)Studium zählen kann. Diese neuen (Studien-)Konzepte sollten sich auch in der Weiterentwicklung des BAföG bzw. – allgemeiner – in den Anforderungen der Studienfinanzierung widerspiegeln.

Schon jetzt entstehen neuartige Hochschulen ebenso wie neue Studienformate, die z.B. online- oder virtuelle Studienangebote bereitstellen. Es ist nicht auszuschließen, dass sich das Studierverhalten partiell flexibilisiert, und gleichzeitig Angebote unterschiedlicher Hochschulen bzw. Anbieter genutzt werden, und/oder dass vermehrt in Teilzeit studiert wird, z.B. berufs begleitend oder als duales Angebot etc. Auch wird allgemein davon auszugehen sein, dass der Weiterbildungsbedarf durch die zunehmende Digitalisierung und Automatisierung steigt und es nicht nachzuvollziehen ist, warum das nicht zunehmend auch ein weiteres oder „späteres“ Hochschulstudium beinhalten sollte.

Dies kann durch grundlegendere Veränderungen im ausgeübten Beruf ebenso bedingt sein, wie im Zusammenhang mit dem Erlernen eines grundständig neuen

Berufs oder einer Schwerpunktverlagerung im ausgeübten Beruf. Die letztgenannten Punkte können z.B. notwendig werden bei Wegfall von Berufen oder weil diese sich grundlegend verändert haben, aus gesundheitlichen oder sonstigen Gründen. Für alle diese Situationen gibt es derzeit keine staatliche Förderung, auch der KfW-Studienkredit bietet nur eine partielle Lösung, da er vor allem auf die Finanzierung der Lebenshaltungskosten ausgerichtet ist und der Höchstbetrag auf 650 Euro begrenzt ist. **Daher sollte das BAföG sukzessiv als grundlegendes Finanzierungsinstrument mit Rechtsanspruch weiter ausgebaut werden.**

Demgegenüber ist das BAföG als Sozialleistung für junge Menschen vor allem auf ein Erststudium ausgerichtet, sodass weitere und weiterbildende Studiengänge, aus welchen Gründen auch immer sie aufgenommen werden, nicht gefördert werden können. Abgesehen vom KfW-Studienkredit und ggf. steuerlichen Regelungen gibt es derzeit keine Förderung für jedwede Form der (Weiter-)Qualifizierung durch ein Hochschulstudium. Alle Regelungen für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen schließen die Finanzierung eines Studiums aus, da dafür formal das BAföG vorgesehen ist.²⁷ Umgekehrt müssten arbeitslose Personen auf den – u.U. deutlich höheren – Förderanspruch des SGB verzichten, um eine Förderung nach dem BAföG erhalten zu können. Vielfach fallen Studierwillige durch alle Stühle und müssen auf die Aufnahme eines Studiums verzichten. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob in den Fällen, in denen es unterhaltsberechtigter Angehöriger gibt, deren Förderung auch über das BAföG abgewickelt werden kann.

Die vorstehenden Ausführungen verweisen darauf, dass das BAföG bzw. die Studienfinanzierung entweder stärker weiterbildungsorientiert werden muss und/oder einer stärkeren Verzahnung mit der Weiterbildungsförderung bedarf. So könnten die Weiterbildungsförderungsinstrumente, wie z.B. die Bildungsprämie, die Förderungsinstrumente der Länder oder die Förderung der Bundesagentur für Arbeit, stärker für die Nutzung auch bei einem Hochschulstudium geöffnet werden, unabhängig davon, ob es sich um ein „vollwertiges“ Studium oder ein Zertifikatsstudium handelt.

Hierbei sind zwei unterschiedliche Finanzierungs- oder Förderanlässe sowie die gesamte Refinanzierungs- bzw. Förderungssystematik zu berücksichtigen: Steuerpflichtige Personen können Aufwendungen für eine Fort- oder Weiterbildung sowie für ein Studium, ggf. im Rahmen bestimmter Obergrenzen, steuermindernd

geltend machen, wobei die finanzielle Beteiligung des Staates mit dem Einkommen zunimmt. Sie können frei entscheiden, welche Maßnahmen sie ergreifen und erhalten eine staatliche Ko-Finanzierung. Des Weiteren werden ggf. anfallende Reise- und Übernachtungskosten ebenso berücksichtigt wie Lernmittel etc. Sie können dabei eigenständig entscheiden, was sie für ihre berufliche Weiterentwicklung für sinnvoll oder notwendig halten. In vielen Fällen werden sie vom Arbeitgeber dabei ideell oder finanziell unterstützt.

Demgegenüber werden alle anderen Personen entweder nicht unterstützt und müssen alle Kosten selbst finanzieren oder werden mehr oder weniger stark reglementiert und ggf. bevormundet. Auch wenn diese Institutionen oder in deren Auftrag handelnde Personen damit beauftragt sind, stellt sich die Frage, ob sie die fachlichen und sonstigen Kompetenzen haben, diese Aufgabe entsprechend wahrzunehmen.

In diesem Sinne wäre grundsätzlich zu überlegen, wie der Übergang **von einer eher restriktiven Förderungs- und Forderungspolitik zu einer Ermöglichungspolitik** gestaltet werden und gelingen kann.

Im Sinne einer systemisch stimmigen Lösung sollten auch Förderregelungen so ausgestaltet sein, dass Weiterbildungswillige Personen im Sozialleistungsbezug zumindest nicht schlechter gestellt werden wie Steuerpflichtige. Mit anderen Worten: Der Zuschussanteil sollte zumindest nicht geringer sein als der Steuerhöchstsatz²⁸. Auch sollten die konkreten Konstellationen berücksichtigt werden: Ist das (zweite) Studium aus gesundheitlichen Gründen erforderlich, sollten auch darüber hinaus Zuschussleistungen geleistet werden können, während eine „freiwillige“ Neu- oder Umorientierung über Darlehensleistungen ermöglicht wird.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die folgenden Reformbedarfe formulieren:

Teilzeitstudium: Wer kein Vollzeitstudium, sondern ein Teilzeitstudium durchführt, tut dies aus unterschiedlichen Gründen bzw. in unterschiedlichen (Lebens-)Situationen – so wird das Studium in vielen Fällen z.B. berufsbegleitend durchgeführt, wobei die Erwerbstätigkeit Haupttätigkeit ist und i.d.R. kein zusätzlicher Finanzierungsbedarf (auch im Hinblick auf die bei Sozialleistungen geltende Anrechnung eigener Einkommen) notwendig ist. Andere Konstellationen sind Teilzeitstudium zwecks Vereinbarkeit von Familie und Beruf, als Alleinerziehende_r mit Kind(ern) oder aufgrund von Pflege etc. Ausweislich der 21. Sozialer-

hebung verwenden 29% der Studierenden weniger als 25 Stunden pro Woche mit ihrem Studium und sind insofern als Teilzeit-Studierende anzusehen, wobei der Anteil der berufsbegleitend bzw. dual studierenden bei unter 5% liegt.²⁹

Das BAföG enthält keine Regelungen, die eine grundlegende Förderung eines Teilzeit-Studiums vorsehen, gewährt aber bei Schwangerschaft und Kindererziehung sowie studienzeitverlängernder Gremientätigkeit an Hochschulen die Möglichkeit einer Förderung nach Überschreiten der Förderungshöchstdauer, während etwa die Pflege naher Angehöriger kein Verlängerungsgrund ist. D.h. in bestimmten Fällen kann ein de-facto-Teilzeitstudium über eine Verlängerung der Förderungsdauer aufgefangen werden, es sieht aber keine Regelfallförderung für ein Teilzeit-Studium vor. Davon unabhängig eröffnen die Landeshochschulgesetze jedoch – wenngleich in unterschiedlichem Umfang – Möglichkeiten eines (formellen) Teilzeitstudiums.³⁰

Mit anderen Worten: Während berufsbegleitende oder im Rahmen des dualen Systems durchgeführte Studiengänge durch eine Ausbildungsvergütung oder ein Einkommen mit einer – zumindest weitgehenden – finanziellen Absicherung verbunden sein dürften, ist dies bei BAföG-Bezieher_innen nur in den genannten Fällen insoweit der Fall, als das BAföG eine Verlängerung der Förderungsdauer ermöglicht.

Ob das Teilzeitstudium ohne ergänzende finanzielle Unterstützung durchgeführt werden kann oder nicht, ist somit eine Frage der Einkommenshöhe bzw. der finanziellen Rahmenbedingungen sowie der mit dem Studium verbundenen Kosten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die öffentlichen Hochschulen bisher vergleichsweise selten die Möglichkeit eines (offiziellen) Teilzeitstudiums ermöglichen und, insbesondere beim Studium an privaten Hochschulen, auch Studienbeiträge anfallen (können).

In all diesen Fällen ermöglicht derzeit lediglich der KfW-Studienkredit die Finanzierung eines Studiums, die maximale Höhe von 650 Euro dürfte aber in vielen Fällen – je nach individuellen Lebensumständen – unzureichend sein. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass mit dem Status „Vollzeitstudierende_r“ auch andere Regelungen, z.B. zur Krankenversicherungspflicht etc. verbunden sind bzw. sein können, die im Falle eines Teilzeitstudiums nicht greifen. Wer während des Studiums ein steuerpflichtiges Einkommen erzielt, kann die mit dem Studium verbundenen Kosten u.U. im Rahmen der Einkommensteuer mindernd

ansetzen. In bestimmten Fällen können evtl. die Eltern Steuerfreibeträge nutzen und darüber einen Teil der Studienkosten (re-)finanzieren.

Angesichts der beschriebenen Rahmenbedingungen sollte eine staatliche Unterstützung des Teilzeitstudiums zukünftig verstärkt an den individuellen Umständen des Einzelfalls ansetzen und eine Förderung ermöglichen, sofern das eigene Einkommen und Vermögen – und ggf. das des/der Ehepartner_in – nicht ausreicht, um die mit dem Studium verbundenen Lebenshaltungs- und Studienkosten aus eigener Kraft zu finanzieren. Je nachdem, um welche Kosten es sich handelt, kann die Förderung als Zuschuss und/oder Darlehen geleistet werden. Letzteres könnte z.B. bei einem berufsbegleitenden Teilzeitstudium und bezogen auf die Studienbeiträge gelten, da diese Kosten steuermindernd geltend gemacht werden können. Demgegenüber sollte vor allem die Förderung der Lebenshaltungskosten, insbesondere bei Geringverdienenden, eher als Zuschuss erfolgen. Soweit das Einkommen so niedrig ist, dass es unterhalb der Einkommensteuergrenzen liegt oder nur eine geringe steuerliche Entlastung ermöglicht, sollte auch die Förderung bezogen auf die Studienbeiträge zumindest in dem Umfang als Zuschuss erfolgen, in dem steuerzahlende (berufsbegleitend oder dual) Studierende von den steuerrechtlichen Regelungen profitieren. Darüberhinausgehende Leistungen können – in Abhängigkeit von den Lebensumständen – als Darlehen gewährt werden, sofern das Studium bzw. eine erneute Grundqualifizierung nicht aus gesundheitlichen oder sonstigen Gründen zwingend ist.

Auch wäre es möglich, die Studienfinanzierung generell teilzeitfähig zu gestalten, indem der (hypothetisch für ein Vollzeitstudium) ermittelte Betrag bei einem Teilzeitstudium auf maximal die doppelte Länge verteilt werden kann.³¹

Zweitstudium: Ein Zweitstudium kann aus unterschiedlichen Gründen notwendig werden, sei es, weil der bisherige Beruf nicht mehr ausgeübt werden kann (z.B. aus gesundheitlichen oder sonstigen individuellen Gründen oder weil es das Berufsfeld nicht mehr gibt, etwa aufgrund des technologischen Wandels) oder aus anderen Gründen.

Bisher erfolgt eine Förderung über das BAföG nur, wenn das Zweitstudium für die Aufnahme des angestrebten Berufs rechtlich erforderlich ist, ansonsten kommen nur der KfW-Studienkredit (max. 650 Euro) oder steuerliche Regelungen in Betracht; letztere sind

allerdings eher eine partielle Refinanzierung als eine Finanzierung.

Insofern sollte das BAföG entsprechend erweitert werden. Beim BAföG wären mindestens Öffnungsklauseln für die beispielhaft o.g. und anderen Fälle angezeigt und/oder der Höchstbetrag beim KfW-Studienkredit sollte erweitert bzw. die bisherige Altersgrenze ausgeweitet werden.

Empfehlungen

- *Das BAföG sollte sukzessiv als grundlegendes Finanzierungsinstrument mit Rechtsanspruch weiter ausgebaut werden und Teilzeit- und weitere Studiengänge sowie Weiterbildungsstudiengänge umfassen, um das Lebenslange Lernen auch auf Hochschulniveau Realität werden zu lassen.*
- *Es sollten die Möglichkeiten verbessert werden, dass Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen ein Hochschulstudium im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aufnehmen können.*
- *Es ist zu prüfen, ob die Förderung von unterhaltsberechtigten Angehörigen in das BAföG integriert werden kann.*
- *Diese Förderung sollte in dem Umfang als Zuschuss geleistet werden, in dem der Staat Fort- und Weiterbildungs- bzw. Studienkosten bei Steuerpflichtigen ko-finanziert. Darüber hinausgehende Leistungen können ggf. als Darlehen geleistet werden, sofern die „erneute“ Grundqualifizierung nicht aus gesundheitlichen oder sonstigen Gründen zwingend geboten ist.*
- *Grundlegend sollte das BAföG bzw. die Studienfinanzierung stärker mit der Weiterbildungsförderung verzahnt werden, um die sehr unterschiedlichen individuellen Kontextsituationen besser adressieren zu können.*
- *Die Studienfinanzierung sollte generell teilzeitfähig gestaltet werden, in dem der (hypothetisch für ein Vollzeitstudium) ermittelte Betrag bei einem Teilzeitstudium auf maximal die doppelte Länge verteilt werden kann.*

10. VERZAHNUNG DES BAFÖG MIT ANDEREN (SOZIAL-)LEISTUNGEN

Das BAföG ist eine von mehreren Leistungen, die Studierende und deren Eltern bei der Finanzierung eines Studiums unterstützen. Daneben gibt es im Rahmen des sog. Familienleistungsausgleichs Kindergeld bzw. einen Kinder- und Ausbildungsfreibetrag (§ 31f EStG). Sofern die Studierenden das 25. Lebensjahr vollendet haben, tritt an die Stelle des Familienleistungsausgleichs in bestimmten Fällen der Unterhaltsfreibetrag nach § 33a Abs. 1 EStG.

Kindergeld bzw. Kinder- und Ausbildungsfreibetrag sind ebenso wie der Unterhaltsfreibetrag nach §33a Abs. 1 EStG dazu gedacht, die Unterhaltsleistungen der Eltern steuermindernd zu berücksichtigen und somit gegenüber Personen, die keine Unterhaltsverpflichtungen haben, Steuergerechtigkeit herzustellen. Gleichzeitig wächst die Steuerminderung mit dem Einkommen der Eltern, sodass höher Verdienende eine höhere Entlastung erhalten als Personen mit einem geringeren Einkommen. Was einerseits als „steuergerecht“ angesehen wird (und im Rahmen einer progressiven Einkommensbesteuerung zwangsläufig ist), kann andererseits im Hinblick auf staatliche Unterstützungsleistungen als ungerecht kritisiert werden. Beide Ebenen stehen in einem Zielkonflikt miteinander. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn Eltern zwar in Höhe des Existenzminimums steuerlich entlastet werden bzw. Kindergeld erhalten, diese aber möglicherweise ihre Kinder nicht in dem entsprechenden Umfang, d.h. wie unterhaltsrechtlich eigentlich erforderlich, finanziell unterstützen.

Die („geschickte“) Kombination von Erwerbseinkommen, BAföG und ggf. Elternunterstützung kann dazu führen, dass Studierende ein verfügbares Einkommen erhalten, das bei gleicher Höhe wie ein Erwerbseinkommen liegt (nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge), aber nicht versteuert werden muss. In diesem Fall ist das letztlich verfügbare Einkommen von Studierenden höher als das von Erwerbspersonen. Dies kann unter systemischen Gesichtspunkten als ungerecht angesehen werden.

Vor dem Hintergrund der in beiden vorhergehenden Absätzen beschriebenen systemischen Schwachstellen hat Dohmen (1999) das Konzept eines sog. Ausbildungs-Realsplitting entwickelt. Das Grundprinzip sieht vor, dass die Unterhaltsleistungen der Eltern („nur“) in tatsächlicher Höhe steuermindernd geltend gemacht werden können. Damit erhalten Eltern keine

„Vergünstigung“ mehr für nicht geleisteten Unterhalt, Studierende keinen Nachteil, wenn die Eltern keinen oder nur teilweisen Unterhalt leisten, da sie diesen durch andere Einkommens(ersatz)-Leistungen kompensieren können. Gleichzeitig unterliegen alle Einnahmen von Studierenden grundsätzlich der Besteuerung, wobei diese Einnahmen in aller Regel nicht belastet werden, insbesondere nicht, wenn sie Leistungen im Rahmen der Förderungshöchstsätze des BAföG erhalten. Erst wenn die Steuerfreigrenzen durch die Kombination verschiedener Einnahmequellen überschritten werden, kann es zur steuerlichen Belastung kommen, sodass Studierende genauso behandelt werden wie andere Erwerbstätige. Diese Regelung ermöglicht zudem, dass einfacher als bisher ein (berufsbegleitendes) Teilzeitstudium durchgeführt und ein unzureichendes Erwerbseinkommen durch BAföG ergänzt werden kann. Des Weiteren können die studienbedingten Kosten entsprechend geltend gemacht werden, sodass auch diesbezüglich Aus- oder Weiterbildungskosten entsprechend bei der Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden.

Neben dem BAföG können Studierende weitere Sozialleistungen erhalten, z.B. eine (Halb-)Waisenrente erhalten, die nach Abzug eines Freibetrags auf das BAföG angerechnet, was auch für Erwerbseinnahmen gilt.

Aus unserer Sicht ist es unter systematischen Gesichtspunkten zudem angezeigt, die **Leistungen für Studierende aus einer Hand zu gewähren** – dies wäre das BAföG – und nicht durch eine Mehrzahl von Institutionen. Dies würde z.B. studierenden Eltern helfen, die heute ggf. Sozialleistungen für das Kind beantragen müssen. Für die Studierenden würde dies zu einer Reduzierung der Transaktionskosten führen bzw. auf Seiten des Staates die Verwaltungskosten verringern, z.B. weil die Einkommenssituation nicht mehr wie heute gleich mehrfach überprüft werden muss.

Des Weiteren sollte auch die Anrechnung von BAföG-Leistungen auf andere Sozialleistungen überprüft werden, da immer wieder darüber berichtet wird, dass das BAföG der Studierenden, die mit den Eltern in der gleichen Wohnung leben, z.B. auf ALG II-Leistungen angerechnet bzw. Leistungen mit Verweis auf die BAföG-Leistung der Kinder gekürzt werden. Dies gilt u.U. auch für den KfW-Studienkredit.

Stipendiat_innen der politischen Stiftungen erhalten im Rahmen der Förderung ein Büchergeld und das Stipendium vollumfänglich als Zuschuss. Die Höhe

des individuellen Stipendiums hängt von den aktuellen BAföG-Regelungen ab. Die Zahl der Vollstipendiat_innen sinkt aktuell parallel zur sinkenden Zahl der BAföG-Empfänger_innen. In der Gegenüberstellung dieser Begabtenstipendien mit dem BAföG stellt sich aber die Frage, warum Stipendiat_innen ein Büchergeld erhalten, BAföG-geförderte Studierende aber nicht. Auch Letztere sollten das Büchergeld erhalten.

Zu guter Letzt können Studienkosten als Sonderausgaben sowie ggf., sofern es sich um eine Fortbildung handelt, als Werbungskosten im Rahmen der Einkommensteuer geltend gemacht werden. Dies ist grundsätzlich richtig, da die daraus resultierenden Erträge, d.h. das höhere Einkommen, zu einer höheren Steuerlast führen. Bei der Steuerminderung handelt es sich aber mit Blick auf die Minderung der individuellen Nettokosten der Aus- oder Weiterbildung um einen faktischen staatlichen Zuschuss, der zudem mit dem Einkommen ansteigt. Rein ökonomisch wird somit eine höhere Aus- und Weiterbildungsbeteiligung von einkommensstärkeren bzw. höher gebildeten Personen auch durch das Steuerrecht begünstigt. Systematisch stellt sich damit die Frage, ob hier nicht eine größere Gerechtigkeit hergestellt werden sollte, indem Personen mit einem geringen Einkommen nicht ebenfalls einen Zuschuss bzw. einen Grundanspruch auf Förderung in vergleichbarer Größenordnung erhalten sollen.

Empfehlungen:

- *Die Ausbildungsförderung sollte besser mit dem Familienleistungsausgleich verzahnt werden, z.B. in Form des sog. „Ausbildungs-Realsplittings“.*
- *Unter systematischen Gesichtspunkten ist es angezeigt, die Leistungen für Studierende aus einer Hand zu gewähren und nicht durch eine Mehrzahl von Institutionen.*
- *Des Weiteren sollte auch die Anrechnung von BAföG-Leistungen auf andere Sozialleistungen überprüft werden.*
- *Es sollte geprüft werden, ob die Auswirkungen der steuerlichen Berücksichtigung von Aus- und Weiterbildungskosten eine vergleichbare (Zuschuss-) Förderung von Personen mit einem geringen Einkommen oder im Sozialleistungsbezug begründen können. Derzeit werden Aus- und Weiterbildungsaktivitäten von Sozialleistungsempfänger_innen (außerhalb des BAföG), insbesondere wenn es sich um Maßnahmen auf Hochschulniveau handelt, allenfalls in Ausnahmefällen unterstützt.*

11. LANGFRISTIGE INTEGRATION DER AUSBILDUNGSFÖRDERUNG IN EINE ÜBERGREIFENDE FÖRDERUNG VON AUS- UND WEITERBILDUNG

In Deutschland gibt es neben dem BAföG für Schüler_innen und Studierende auch die sog. Berufsausbildungsbeihilfe für Auszubildende, deren Ausbildungsvergütung nicht ausreicht, um die Kosten für Lebensunterhalt (inkl. notwendiger auswärtiger Unterbringung) zu finanzieren. Diese Leistungen beziehen sich prinzipiell auf die Erstausbildung (junger) Menschen; gleichwohl fördert das BAföG auch schulische Ausbildungen, die eine abgeschlossene Ausbildung voraussetzen, und ist insofern auch Teil der Weiterbildungsfinanzierung. Faktisch zählt das BAföG neben der Weiterbildungsförderung durch die BA und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) zu den bedeutendsten Finanzierungsinstrumenten für die Weiterbildung, von denen es bundesweit insg. über 80 Regelungen gibt (Dohmen/Cordes 2018). Je nach Zuordnung werden bisweilen annähernd identische Ausbildungswege, z.B. im Bereich der Erzieherausbildung in einigen Ländern über das BAföG, in anderen über das AFBG unterstützt. Auch das Weiterbildungsstipendium im Rahmen der Begabtenförderung Berufliche Bildung kann zur Teilfinanzierung eines berufsbegleitenden Studiums genutzt werden, während das Aufstiegsstipendium explizit als Studienförderung für beruflich Qualifizierte konzipiert ist.

Des Weiteren verschwimmt die Grenze zwischen einem Erstausbildungs- und einem (faktischen) weiterbildenden Studium auch innerhalb der Gruppe der Studierenden, z.B. wenn Studierende vor dem Studium eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen und ggf. dadurch die Studienberechtigung erworben haben. Zwar wird es als Erststudium prinzipiell sachgerecht gefördert, faktisch handelt es sich aber um eine Weiterbildung auf Hochschulniveau. Insgesamt hat über ein Drittel der Studienberechtigten ihre Hochschulzugangsberechtigung über den Abschluss einer beruflichen Ausbildung bzw. eines beruflichen Bildungsgangs erworben.

Abgesehen von den genannten Beispielen richten sich die Förderinstrumente jedoch grundsätzlich entweder an die eine oder andere Personengruppe, was dazu führt, dass Personen, die ein Studium durchführen, in der Regel keine Leistungen in Anspruch nehmen können, die als Weiterbildungsförderung konzipiert sind, während das BAföG nicht

zur Finanzierung einer Weiterbildung gedacht ist. Entsprechend sind die Abgrenzungen zwischen den beiden Bereichen definiert.³² Zu beachten ist dabei, dass sich die Instrumente zur Förderung von Weiterbildung üblicherweise auf die Finanzierung der Maßnahmenkosten beziehen und die Lebenshaltungskosten nur in wenigen Fällen abdecken (z.B. bei der BA-Förderung für Arbeitslose),³³ während die Studienförderinstrumente sich vor allem auf die Finanzierung der Lebenshaltungskosten beziehen und i.d.R. die Studienbeiträge ausschließen. Das Steuerrecht ermöglicht neben der Berücksichtigung der unmittelbaren Maßnahmenkosten auch die Einbeziehung von Reise- und Übernachtungskosten oder Aufwendungen für Lernmittel etc.

Was regelungstechnisch möglicherweise vergleichsweise gut und stringent konzipiert erscheint, führt praktisch aber auch immer wieder zu Problemen in der Realisierung von (weiterbildenden) Studiengängen.

Mit Blick auf die Förderung von weiterbildenden Studiengängen bzw. auch einem Erststudium nach Überschreiten der Altersgrenze von (bisher) 35 Jahren ist daher eine grundsätzliche Entscheidung vor dem Hintergrund sich verändernder Bildungs- und Qualifizierungsbedarfe und -wege zu treffen. Wie oben bereits angesprochen, soll ein zweites oder auch drittes Studium grundsätzlich realisierbar sein und dafür auch eine finanzielle Unterstützung bereitgestellt werden. Der enge Fokus auf die Förderung eines Erststudiums in jungen Jahren ist nicht mehr zeitgemäß.

Angeichts der sich dynamisch und möglicherweise grundsätzlich verändernden Anforderungen an Qualifizierung und Weiterbildung(en) scheint eine weitgehende Neukonzeptionierung der Finanzierungssystematik mit dem Ziel der **Ermöglichung vielfältiger Qualifizierungswege** sinnvoll, unabhängig davon, ob es sich um Weiterbildung im bisherigen Verständnis oder ein Erst- oder Weiterbildungsstudium handelt. Dabei kann z.B. bei den Förderbedingungen (Höhe und Förderungsart) prinzipiell auch danach differenziert werden, ob es sich um ein erstes oder zweites bzw. weiteres Studium handelt. Auch sollten ange-

sichts unterschiedlicher Finanzierungsmodalitäten der diversen Anbieter bzw. Studiengänge grundsätzlich die Maßnahmekosten, also Studienbeiträge, darüber förderbar sein. Gerade bei längerfristigen bzw. Vollzeitmaßnahmen sollte auch eine Finanzierung des Lebensunterhalts möglich sein.

Die Förderung kann dabei durchaus in Abhängigkeit von der Art der Maßnahme, dem Einkommen oder anderen Kriterien differieren und muss, wie bereits weiter oben diskutiert, nicht zwingend vollumfänglich als Zuschuss erfolgen. Gleichwohl sollte eine systemische Kongruenz mit dem Steuerrecht gewährleistet sein, das einkommensabhängig einen Zuschuss in Form der Steuerminderung von bis zu 42% bzw. in Ausnahmefällen auch 45% darstellt. Es ist dabei nicht ersichtlich, warum die Förderung bei geringeren Einkommen niedriger sein sollte, da die anteilige Ko-Finanzierung auch Auswirkungen auf die Weiterbildungsbereitschaft bzw. die Realisierung der Weiterbildung bzw. das Studium haben dürfte.³⁴

Empfehlungen:

- *Das BAföG sollte grundsätzlich für die Förderung von weiteren und weiterführenden Studiengängen geöffnet werden, um den zukünftigen Anforderungen an Aus- und Weiterbildung besser gerecht zu werden. Alternativ sollten Instrumente der Weiterbildungsfinanzierung stärker geöffnet werden, als das bisher der Fall ist.*
- *Übergreifend sollte eine systemische Kongruenz zwischen steuer- und sozial- bzw. förderungsrechtlichen Regelungen hergestellt werden. Auch wenn das Einkommensteuergesetz einer anderen Logik folgt als Sozial- und Förderleistungen, ist nicht ersichtlich, warum dadurch implizit Aus- und Weiterbildungen von Erwerbspersonen durch einen faktischen Zuschuss und umso stärker ko-finanziert werden, je höher das Einkommen ist.*
- *Das grundlegende Ziel zukünftiger Regelungen sollte die Ermöglichung von Aus- und Weiterbildung sein und nicht mehr die Betrachtung als Sozialleistung.*

FUSSNOTEN

- 1 21. Bericht der BReg. nach § 35 BAföG, BT-Drs. 19/275 vom 14.12.2017 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/002/1900275.pdf>, Übersicht 1.
- 2 Gesetzentwurf der BReg. einer 25. BAföGÄndG, BT-Drs. 18/2663 vom 25.9.2014 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/026/1802663.pdf>
- 3 Bericht der BReg. nach § 35 BAföG, BT-Drs. 19/275 vom 14.12.2017 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/002/1900275.pdf>, 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.“
- 4 Bis zum 21. Bericht der BReg. nach § 35 BAföG hat die BReg. in ihren BAföG-Berichten zugestanden: „Die Bedarfssätze und Freibeträge wurden in der Vergangenheit insgesamt nicht regelmäßig in einem den Anstieg der Lebenshaltungskosten ausgleichenden Umfang angehoben, da nach § 35 BAföG auch der finanzwirtschaftlichen Entwicklung Rechnung getragen werden musste.“ Bsp. 20. BAföG-Bericht <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/004/1800460.pdf> S. 50.
- 5 21. Sozialerhebung des DSW 2016, Bild 4.23, S. 55 des Hauptberichts.
- 6 21. Sozialerhebung des DSW 2016, S. 43 Mitte rechts des Hauptberichts: „Der Anteil des eigenen Verdiensts ist auch deshalb im Vergleich zur 20. Sozialerhebung gestiegen, weil der Anteil der BAföG-Förderung (s. oben) an den monatlichen Gesamteinnahmen der Studierenden um fünf Prozentpunkte gesunken ist.“
- 7 Düsseldorfer Tabelle 2018 http://www.olg-duesseldorf.nrw.de/infos/Duesseldorfer_Tabelle/Tabelle-2018/Duesseldorfer-Tabelle-2018.pdf
- 8 Der Anpassungszeitraum des 21. Bericht 12/2017 (Herbst 2016 bis Herbst 2018) schließt nicht an den Anpassungszeitraum des 20. Berichts 2/2014 (Herbst 2012 bis Herbst 2014) an.
- 9 FiBS-Studie Seite 146:
 - 20. Sozialerhebung 2012 (allerdings ohne Körperpflege, Beherbergung/Gaststätte, Innenausstattung/Wohnungseinrichtung, Versicherungen/Vorsorge (S. 161)),
 - Statistisches Bundesamt (StBA): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 (Daten erst seit Ende 2016 verfügbar),
 - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) 2010.
- 10 FiBS-Studie: Ermittlung der Lebenshaltungskosten von Studierenden – Eine Studie im Auftrag des Deutschen Studentenwerks (Juni 2017, 178 Seiten) http://www.studentenwerke.de/sites/default/files/dsw_fibs_online.pdf
- 11 FiBS-Studie Seite 149.
- 12 Bundessozialgericht, Urteil vom 17.3.2009 (B 14 AS 63/07 R): 20 % der BAföG-Leistung sind allein für ausbildungsbedingte Kosten anzusetzen und bezieht sich dabei auf Tz. 11.3.5 BAföGVwV. <https://sozialgerichtsbarkeit.de/sgb/esgb/show.php?modul=esgb&id=120807>
http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/07/rk20100707_1bvr255609.html
- 13 § 5 Abs.1 Nr. 9 SGB V.
- 14 21. Sozialerhebung des DSW 2016, Bild 4.22, S. 54 des Hauptberichts
- 15 Wer absehbar wegen Krankheit, Behinderung, Schwangerschaft/Kindererziehung, Gremientätigkeit eine sog. „Förderung über die Förderungshöchstdauer hinaus“ (§ 15 Abs. 3) erhält, kann eine spätere Vorlage des BAföG-Leistungsnachweises (§ 48 Abs. 2) erreichen.
- 16 21. Sozialerhebung des DSW 2016, Bild 4.22, S. 54 des Hauptberichts
- 17 StBA: „Hochschulen auf einen Blick 2018“, S. 20/21 https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/BroschuereHochschulenBlick0110010187004.pdf?__blob=publicationFile
- 18 In der BAföG-Förderungsart „verzinsliches Bankdarlehen“ ist eine „Hilfe zum Studienabschluss“ möglich (§ 15 Abs. 3a). Aufwand und Konditionen sind jedoch für die Tatsache der mangelnden Studierbarkeit (massenhafter Faktor meist nicht in der Sphäre der Studierenden) problematisch.
- 19 Wissenschaftsrat: Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020, Positionspapier (Drs. 7013-18), S. 40: „Die Überschreitung der RSZ kann in Besonderheiten der Studienform oder -gestaltung begründet sein, die in der Hochschulstatistik nicht erfasst sind. So sind zwar nur 3 % der Studierenden in ausgewiesenen Teilzeitstudiengängen mit formal angepasster RSZ eingeschrieben, doch geben in einer aktuellen Umfrage des Deutschen Studentenwerks weitere 5 % der Studierenden an, ein formales Vollzeitstudium in Teilzeit zu absolvieren. Gemessen an ihrem dokumentierten studienbezogenen Zeitaufwand können sogar 29 % der Studierenden als de facto Teilzeitstudierende betrachtet werden. Auch individuell angepasste Regelstudienzeiten – z. B. durch personenspezifische Anrechnung von Auslands- und Sprachsemestern, Praktika oder Zeiten der aktiven Mitarbeit in Hochschulgremien auf die RSZ – sind in der Statistik nicht abgebildet. Im Ergebnis benötigt eine große Mehrheit der Absolventinnen und Absolventen (rd. 80 %) bis zum Studienabschluss eine um bis zu zwei Semester verlängerte RSZ.“ 21. Sozialerhebung des DSW 2016, Bild 4.22, S. 54 des Hauptberichts.
- 20 21. Sozialerhebung des DSW 2016, Bild 4.22, S. 54 des Hauptberichts
- 21 Europäische Studienreform - Gemeinsame Erklärung von Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz (Bechluss der Hochschulrektorenkonferenz vom 10.11.2015 sowie

- der Kultusministerkonferenz vom 8.7.2016) https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/EUStudienreform_GemErklaerung_KMK_HRK_2015_2016.pdf
- 22 Beispiel Baden-Württemberg https://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mwk/intern/dateien/pdf/Studium_und_Lehre/%C3%9Cberblick_Studienmodelle.pdf
- 23 siehe OVG Saarlouis, Beschluss vom 6.7.2018 http://www.rechtsprechung.saarland.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=sl&Art=en&Datum=2018-7&nr=6361&pos=3&anz=6
- 24 21. Sozialerhebung des DSW 2016, Bild 4.23, S. 55 des Hauptberichts
- 25 21. Sozialerhebung des DSW 2016, Bild 4.22, S. 54 des Hauptberichts
- 26 Projektbericht Nationaler Normenkontrollrat: „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ 2010 <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/444078/fb74a09964e6697421efd9702acf9f78/2010-03-18-bericht-einfacher-zum-bafog-data.pdf?download=1>
- 27 Es ist nicht ausgeschlossen, dass es auf Länderebene einzelne Regelungen gibt, die die Finanzierung eines Studiums ermöglichen.
- 28 Dohmen, Dieter (2017), Finanzierung beruflicher und betrieblicher Weiterbildung: Stand der Förderung, der Diskussion und Ansätze für die Weiterentwicklung, FiBS-Forum Nr. 59, Berlin.
- 29 Nickel, Sigrun, Vitus Püttmann, Nicole Schulz (2018), Trends im berufs begleitenden und dualen Studium, Vergleichende Analysen zur Lernsituation von Studierenden und Studiengangsgestaltung, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Düsseldorf. Dabei ist hinsichtlich des Verständnisses zum dualen Studium darauf hinzuweisen, dass es zwei unterschiedliche Typen gibt: Einmal handelt es sich um ein Studium, das mit einer berufsqualifizierenden Ausbildung im Rahmen des dualen Systems einhergeht und insofern i.d.R. mit einer Ausbildungsvergütung verbunden ist. Zum anderen deklarieren die Hochschulen im eigenen Ermessen auch Studiengänge als duale Studiengänge, die Praxisanteile in Unternehmen vorsehen, ohne dass dies mit einer Ausbildungsvergütung verbunden ist.
- 30 Gehlke, Anna, Cort-Denis Hachmeister, Lars Hüning (2018), CHE Teilzeitstudium-Check 2018/19: Daten und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Teilzeitstudiums in Deutschland, CHE-Arbeitspapier 213, Gütersloh.
- 31 Um Planungssicherheit zu schaffen, könnte man auch überlegen, die Studienfinanzierung im Regelfall einmalig zu Studienbeginn für die gesamte Dauer des Studiums zu ermitteln und die damit verbundene Förderhöhe in Form eines „Gutscheinheftes“ flexibel abrufbar zu machen. Lediglich in den Fällen, in denen sich das Eltern- oder eigene Einkommen beträchtlich, z.B. um mehr als 10% oder 20%, verändert, findet eine Neuberechnung statt.
- 32 Dies gilt prinzipiell auch für das Einkommensteuergesetz, wo die Fortbildung in einem ausgeübten Beruf unter die Werbungskosten fällt, während ein Studium nur als Sonderausgaben nach § 10 EStG in bestimmten Grenzen steuermindernd geltend gemacht werden kann.
- 33 In der Regel werden die Maßnahmenkosten anteilig und u.U. bis zu einem bestimmten Höchstbetrag übernommen; allerdings variiert die Bandbreite je nach Instrument und Zielgruppe etc. teilweise beträchtlich. Üblicherweise handelt es sich bei der Förderung um einen Zuschuss zu den Maßnahmekosten; eine Ausnahme ist dabei das AFBG, dessen Förderung nur zu max. 35% als Zuschuss erfolgt.
- 34 Zwar kann man an dieser Stelle u.U. formal argumentieren, dass die Besteuerung des Einkommens grundsätzlich progressiv ausgestaltet sei, und daher auch die Steuerminderung mit der Progression ausfalle – allerdings kann dies nicht verdecken, dass damit un intendierte Nebeneffekte greifen. Wenn eine Steuerermäßigung von Aus- und Weiterbildungskosten prinzipiell aus systematischen Gründen unabdingbar ist, da sich der Staat ansonsten die Erträge privat finanzierter Investitionen aneignen würde, dann ist die u.E. logische Konsequenz auch, dass sich der Staat gleichermaßen durch eine Zuschussförderung an den Kosten von Aus- und Weiterbildungen beteiligen müsste, wenn das Einkommen eine steuerliche Förderung nur teilweise oder nicht ermöglicht.

IMPRESSUM

ISBN: 978-3-96250-231-7
Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung 2018
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin
Abt. Studienförderung
Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Nicole Castillo,
Michael Taugner
Gestaltung & Satz: minus Design, Berlin

HOCHSCHULPOLITIK

In der Reihe Hochschulpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung werden Beiträge und Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des deutschen Hochschulsystems entwickelt.

Digitale Versionen aller Publikationen:
<https://www.fes.de/themenportal-bildungspolitik/>

DIE AUTOREN DIESER PUBLIKATION

Bernhard Börsel, Referatsleiter Studienfinanzierung und bildungspolitische Fragen, Deutsches Studentenwerk (DSW).

Dr. Dieter Dohmen, Direktor des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FIBS).

Achim Meyer auf der Heyde, Generalsekretär, Deutsches Studentenwerk (DSW).

KONTAKT UND FEEDBACK

Marei John-Ohnesorg
Bildungs- und Hochschulpolitik
Marei.John@fes.de

Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei:
Hochschulpolitik@fes.de