

„... Happy Birthday BAföG! Aber: Du musst Dich ändern!“

EINE STUNDE FÜR DIE WISSENSCHAFT PAPER NO. 3

ONLINE-DISKUSSION DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG AM 20. MAI 2021

Das BAföG feiert im Jahr 2021 seinen 50. Geburtstag. Millionen von jungen Menschen hat diese Förderung das Studium erleichtert oder sogar erst ermöglicht. Dadurch wurde die Chancengleichheit in der Bildung erheblich befördert. Das Jubiläumsjahr bietet aber auch Anlass, Bilanz zu ziehen und über notwendige Veränderungen zu diskutieren. So ist die Zahl von BAföG-Empfänger_innen immer weiter gesunken und die Höhe der Studienfinanzierung wird als unzureichend betrachtet.

Das vorliegende Paper fasst die Ergebnisse einer Online-Diskussion der Friedrich-Ebert-Stiftung zusammen. Im Fokus stehen drei Fragen: Inwiefern greift das BAföG noch als flächendeckendes und auskömmliches Instrument der Studienfinanzierung? Welcher Reformbedarf wird gesehen? Wie stehen die Chancen auf eine Umsetzung der Reformen?

DAS BAFÖG – ZIELE UND ENTWICKLUNG

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (kurz BAföG) wurde im Jahr 1971 unter Bundeskanzler Willy Brandt für finanziell bedürftige Schüler_innen und Studierende eingeführt, um durch eine „**individuelle Ausbildungsförderung** auf eine **berufliche Chancengleichheit** hinzuwirken“¹. Damit einher ging die Öffnung der Hochschulen für alle gesellschaftlichen Schichten: Der Hochschulzugang sollte nicht mehr vom Einkommen der Eltern abhängig sein. Dr. Edelgard Bulmahn, Bundesbildungsministerin a.D., zieht nach 50 Jahren eine insgesamt positive Bilanz: „Das BAföG hat sich uneingeschränkt gelohnt, da mit seiner Hilfe über 4,8 Millionen Menschen aus Familien mit geringerem Einkommen studieren konnten.“

Im Unterschied zu den Vorgängermodellen war das BAföG ein Novum: Zum ersten Mal wurde ein einklagbarer **Rechtsanspruch** auf die Studienfinanzierung eines Hochschulstudiums geschaffen und die Förderung nicht mehr von besonderen Leistungen abhängig

gemacht (wie z.B. beim 1957/58 eingeführten Honnefer Modell).



Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die **Höhe der Ausbildungsförderung** als monatlicher pauschaler Betrag orientiert sich an der Art der Ausbildungseinrichtung (z.B. Gymnasium oder Hochschule) und an weiteren Faktoren, vor allem am Einkommen und Vermögen der Eltern bzw. Partner_innen. Seit dem Wintersemester 2020/21 können Studierende einen BAföG-Höchstsatz von 861 Euro erhalten, wenn sie nicht bei den Eltern wohnen und eine Familienversicherung nicht mehr möglich ist.²

In den letzten fünf Jahrzehnten hat das BAföG **zahlreiche Veränderungen** erfahren, indem die Förderung immer wieder neu ausgestaltet wurde³: Anfangs wurde ein Vollzuschuss ausbezahlt, ab 1974 schrittweise ein Teildarlehen, ab 1982 ein Volldarlehen eingeführt. 1990 erfolgte die Umstellung auf eine

Mischförderung aus zinslosem Darlehen (50%) und Zuschuss (50%), die bis heute gültig ist. **Wichtige Meilensteine** waren die Einführung einer Studienabschlussförderung (1990) und die Beschränkung der Darlehensrückzahlung auf 10.000 Euro (ab 2001). In den 2000er-Jahren wurden die Einkommensgrenzen gesenkt, 2010 die Altersgrenze für die Förderung auf 35 Jahre für Masterstudierende angehoben und ein Zuschlag für Studierende mit Kindern eingeführt. 2019 erfolgte eine Erhöhung der Bedarfssätze und Freibeträge sowie der Kranken- und Pflegeversicherungszuschläge, auch wurden längere Bezugsdauern bei Care-Aufgaben ermöglicht. Im Lauf der Zeit wurden immer mehr Regelungen ergänzt, die mit strukturellen Verbesserungen einhergingen, das Förderinstrument aber auch zunehmend komplexer machten.

Trotz dieser kontinuierlichen Weiterentwicklung ist die **Förderquote** stark gesunken: Während zu Beginn (1972) 44,6% aller Studierenden über das Bafög gefördert wurden – ein einmaliger Höchststand – waren es 2019 nur noch 11,4% aller Studierenden (18,5% der Anspruchsberechtigten).⁴

Die niedrige Zahl von Bafög-Empfänger_innen zeigt, dass die Unterstützung nicht mehr bei den Anspruchsberechtigten ankommt, die es oft vorziehen, während ihres Studiums zu arbeiten – die Quote der Studierenden mit Nebenjob ist zunehmend gestiegen.⁵ Eine hohe **Erwerbsintensität** von Studierenden kann sich jedoch negativ auf den Studienerfolg auswirken.⁶ Diese Entwicklung widerspricht dem Ziel des Gesetzes, Chancengleichheit in der Hochschulbildung zu befördern.

AN WELCHEN STELLEN UND AUS WELCHEN GRÜNDEN GREIFT DAS BAFÖG NICHT MEHR?

Katja Urbatsch, Gründerin und Geschäftsführerin der gemeinnützigen Organisation Arbeiterkind.de⁷, benannte verschiedene **Ursachen für die schwindende Attraktivität des Bafög**. Grundsätzlich sei dem Instrument mit Wertschätzung zu begegnen, weil es vielen jungen Menschen aus finanziell schwachen Familien ein Studium ermöglicht habe. Dennoch führte sie mehrere problematische Punkte auf:

Gegenwärtig werde mit dem Förderinstrument eine ganz andere **Haltung und Botschaft** vermittelt als zu Beginn, als ein Vollzuschuss gewährt wurde. Viele potenziellen Empfänger_innen würden diese Art der

Förderung heute als eine Form der Sozialhilfe empfinden, die Bedürftigen gewährt werde, was oft mit Gefühlen der Scham einhergehe.

Viele Studieninteressierte aus finanziell schwachen Familien hätten große **Angst vor Verschuldung**. Oft müsse viel Überzeugungsarbeit geleistet werden, bis sie einen Förderantrag stellen.

Das Bafög werde den **aktuellen Lebenshaltungskosten** von Studierenden nicht mehr gerecht. Die Berechnung der Fördersätze berücksichtige viele Kosten nicht (ausreichend), z.B. für eine digitale Ausstattung, stark gestiegene Semesterbeiträge, wachsende Mietkosten und Zusatzausgaben während des Studiums, etwa für Pflichtexkursionen. Zudem müssten am Anfang des Studiums erhebliche finanzielle Mittel auf einmal aufgebracht werden (u.a. für Umzug, Wohnungskautions, Anschaffung eines Computers), doch die Bafög-Zahlungen kämen oftmals erst Monate später.

Sehr negativ wirke sich die Unsicherheit über die Höhe der Förderung und den Zeitpunkt der ersten Auszahlung aus: „Ein großes Problem ist, dass die Bafög-Förderung derzeit **keine planbare, sichere Studienfinanzierung** ist“, sagte Urbatsch. Mit dem Bafög-Rechner könne die Höhe der Förderung nur grob ausgerechnet werden.⁸

Auch die **Förderdauer** sei zu strikt: Die gegenwärtige Förderung über die Regelstudienzeit entspreche nicht der realistischen Studienzeit. Derzeit würden viele aus dem Bafög herausfallen, wenn sie eine Prüfung nicht geschrieben oder nicht bestanden haben.

Die Unübersichtlichkeit der Förderbedingungen werde zu einer großen Hürde, da die verschiedenen Leistungen vielen Studierwilligen schlichtweg nicht bekannt seien. Die **bürokratische, viel zu komplizierte Antragstellung** überfordere viele junge Menschen in der Phase der Studienentscheidung.

WELCHE REFORMEN SIND NOTWENDIG?

Nach Auffassung von Oliver Kaczmarek, Mitglied des Deutschen Bundestags und Sprecher für Bildung und Forschung für die SPD-Bundestagsfraktion, braucht das Bafög einen **Neuanfang**. Es müsse bei den sozialen Benachteiligungen angesetzt werden, um mehr Chancengleichheit in der Hochschulbildung zu schaffen. Künftig sollte wieder stärker betont werden, dass

die Bafög-Förderung ein Rechtsanspruch ist, den alle anspruchsberechtigten jungen Menschen realisieren können.

Kaczmarek erinnerte daran, dass in der laufenden Wahlperiode eine **BAfög-Reform in drei Stufen** zwischen 2019 und 2021 vollzogen wird.⁹ Dazu gehört eine Anhebung der Bedarfssätze und der Einkommens- und Vermögensfreibeträge sowie eine Erleichterung der Rückzahlungsmodalitäten. Für die Bafög-Novelle wurden 1,3 Mrd. Euro zusätzlich eingeplant, um eine Trendwende zu erreichen, die auch im Koalitionsvertrag explizit festgehalten ist. Vor diesem Hintergrund betrachtet es Kaczmarek als Alarmzeichen, dass 2019 fast 900 Mio. Euro der veranschlagten Bafög-Mittel nicht ausgegeben wurden und wieder an das Bundesfinanzministerium zurückgeflossen sind.¹⁰ Es müsse dringend darauf hingewirkt werden, das Bafög attraktiver auszugestalten.

Als wichtige Punkte einer Reform benannte Kaczmarek:

Um den Kreis der Berechtigten zu erweitern, sei eine **deutliche Anhebung der Freibeträge** um mindestens 10% sowie eine Synchronisierung der Freibetragsregelungen und eine Anpassung ans Unterhaltsrecht notwendig.

Die notwendige Kindergrundsicherung sollte auch an erwachsene Auszubildende ausbezahlt werden: Das könnte einen **elternunabhängigen Sockel** bilden, auf den das bedarfsorientierte Bafög aufgesetzt wird.

Um Verschuldungsangst entgegenzuwirken, wäre ein sukzessiver **Weg in Richtung Vollzuschuss** sinnvoll, z.B. indem bei den Rückzahlungsmodalitäten die Einkommensgrenzen schrittweise erhöht werden.

Die Bafög-Bedarfssätze sollten in ihrer Zusammensetzung die **realistischen Lebenshaltungs- und Studienkosten** abbilden, inklusive ein Starterpaket für junge Menschen, die aus der Grundsicherung kommen.

Unverzichtbar sei eine **vereinfachte und nachvollziehbare Antragstellung**, die auch digital angeboten und auf Basis eines Datenaustausches mit Behörden funktionieren sollte.

Aufgrund der Erfahrungen in der Corona-Pandemie sollte dauerhaft ein **Nothilfemechanismus** in das Bafög eingebaut werden, der eine kurzfristige Öffnung für Studierende ermöglicht, die krisenbedingt in finanzielle Not geraten.

Aufgrund des hohen Bedarfs und der steigenden Mietkosten sollte mehr **studentischer Wohnraum** geschaffen werden.

In der Diskussion wurden weitere Punkte benannt:

Bei der Förderdauer sollte die **tatsächliche durchschnittliche Studienzeit** angesetzt werden.

Der Kreis der Bezugsberechtigten sollte beim **Schüler_innen-Bafög ausgeweitet** werden, indem der Anspruch unabhängig davon definiert wird, ob die Schüler_innen bei ihren Eltern wohnen.

Wie bei anderen Leistungsgesetzen sollten die **Fördersätze und Freibeträge regelmäßig erhöht** werden.

In den Bafög-Ämtern sollte ein **Perspektivwechsel** dazu führen, dass die Mitarbeiter_innen die Studierenden bei der Antragstellung unterstützen und vermitteln, dass sie ihr Recht auf eine sichere, planbare Studienfinanzierung wahrnehmen. Hier müsste auch die Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung verbessert werden.

Die Reformen sollten mit einer groß angelegten **Werbekampagne** verbunden werden, um das Förderinstrument und seine Möglichkeiten bekannter zu machen. Dabei sollte ein besonderer Fokus auf die Sozialen Medien und die Schulen gerichtet werden.

WIE STEHEN DIE CHANCEN AUF EINE UMSETZUNG VON REFORMEN?

Viele **Akteure aus Politik und Wissenschaft** haben sich für eine grundlegende Reform des Bafög ausgesprochen. Fast alle Parteien sehen Veränderungsbedarf, auch wenn in einzelnen Punkten Unterschiede bestehen (z.B. im Hinblick auf die Rückkehr zu einem Vollzuschuss). Nach Auffassung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) braucht es eine Neujustierung der Freibeträge, eine Aufhebung der Altersgrenze, Optionen für ein Teilzeitstudium, eine über die Regelstudienzeit hinausgehende längere Bezugsdauer sowie die Integration einer Nothilfeförderung.¹¹ Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) benennt als dringendste Reformbedarfe die Umwandlung in einen Vollzuschuss, eine deutliche Anhebung und regelmäßige Anpassung der Fördersätze und Freibeträge, die Verlängerung der Förderzeiten sowie

bessere Konditionen für das Schüler_innen-BAföG.¹² Viele dieser Grundforderungen sind auch beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB)¹³ und bei Studierenden der Kampagne #bafög50¹⁴ zu finden.

Bei allen Reformvorschlägen wird deutlich, dass eine grundlegende Reform erforderlich ist und das Instrument in ein **stimmiges Gesamtkonzept zur Finanzierung lebensbegleitenden Lernens** eingebettet werden muss. Es gilt, verschiedene Instrumente der Bildungsfinanzierung aufeinander abzustimmen, um den Einstieg, Umstieg und Aufstieg in der Bildung über die gesamte Bildungsbiografie für alle sicherzustellen. Im übergreifenden **Modell „Perspektiven-BAföG“** der Friedrich-Ebert-Stiftung wird vorgeschlagen, die bisherigen Instrumente Aufstiegs-BAföG und BAföG schrittweise in Richtung Erwachsenenbildungsinstrumente weiterzuentwickeln und das BAföG unter anderem auch für ältere Studierende sowie Teilzeit- und Weiterbildungsstudierende zu öffnen.¹⁵ Wesentliche Impulse werden auch von der Enquete-Kommission „Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt“ erwartet, die am 26. Juni 2021 die Ergebnisse ihrer Arbeit der Öffentlichkeit vorstellen wird.¹⁶

Zur **Gegenfinanzierung** einer grundlegenden BAföG-Reform wurden in der Diskussion Erhöhungen der Erbschafts- und der Vermögenssteuer vorgeschlagen. Im Zuge der notwendigen Neugestaltung der Steuerfinanzierung werde man darüber sprechen müssen, ausreichend investive Mittel zu generieren, um die Gesellschaft zukunftsfähig aufzustellen, meinte Bulmahn: „BAföG ist ja nichts anderes als **eine Investition in eine gerechtere Zukunft.**“

ACHT BAUSTEINE EINER BAFÖG-REFORM

1. Die Fördersatzte sollten die tatsächlichen Studien- und Lebenshaltungskosten abdecken, d.h. sie müssen wie die Freibeträge erhöht und kontinuierlich angepasst werden.
2. Die Förderdauer sollte sich an der tatsächlichen durchschnittlichen Studienzeit orientieren.
3. Modelle der Studienfinanzierung sollten mit denen der Kindergrundsicherung zusammengedacht werden, indem beispielsweise auf einen einkommensunabhängigen Sockel ein einkommensabhängiger Teil aufgesetzt wird.
4. Um Verschuldungsängsten entgegenzuwirken, sollte der Weg schrittweise in Richtung eines Vollzuschusses gehen.
5. Das Antragsverfahren muss einfacher und transparenter werden. Dabei sollten die digitalen Möglichkeiten genutzt werden, insbesondere des Datenaustauschs zwischen Behörden.
6. Für das BAföG und die damit verbundenen Chancen sollte offensiv mit einer Kampagne geworben werden, insbesondere in den Sozialen Medien und den Schulen.
7. Der Rechtsanspruch auf Studienfinanzierung sollte wieder ins Zentrum gerückt werden.
8. Im Zuge des lebensbegleitenden Lernens sollte das BAföG in ein stimmiges Gesamtkonzept der Aus- und Weiterbildungsfinanzierung eingebettet werden.

FUSSNOTEN

- 1 Begründung des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung vom 18.3.1971. Das Gesetz trat zum 1.9.1971 in Kraft. Vgl. <https://www.bafog-rechner.de/Hintergrund/geschichte.php> (Abruf: 9.6.2021) [Hervorh. AB].
- 2 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Aktuelle Bafög-Bedarfssätze 2020/21, <https://www.xn--bafg-7qa.de/de/welche-bedarfssaetze-sieht-das-bafog-vor--375.php> (3.6.2021).
- 3 Vgl. Deutsches Studentenwerk: Geschichte und Statistik zum Bafög, <https://www.studentenwerke.de/de/content/geschichte-und-statistik-zum-baf%C3%B6g> (Abruf: 10.6.2021).
- 4 Vgl. Berechnungen von Studis Online, Basis: Bafög-Statistik 2019 des Statistischen Bundesamtes, <https://www.bafog-rechner.de/Hintergrund/art-2416-bafog-statistik-2019.php> (10.6.2021).
- 5 Vgl. Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016, 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung. Hg. v. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn/Berlin 2017, https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/21_Sozialerhebung_2016_Zusammenfassung.pdf (Abruf: 6.6.2021).
- 6 Vgl. Mila Staneva: Studieren und Arbeiten: die Bedeutung der studentischen Erwerbstätigkeit für den Studienerfolg und Übergang in den Arbeitsmarkt, DIW Roundup 70, Berlin, 30. Juni 2015, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.509838.de/diw_roundup_70_de.pdf (Abruf: 6.6.2021).
- 7 Arbeiterkind.de ist ein Netzwerk aus ehrenamtlich Engagierten, die Schüler_innen aus Familien ohne Hochschuleraufstieg auf vielfältige Weise dabei unterstützen, als Erste in der Familie zu studieren. Vgl. <https://arbeiterkind.de/> (Abruf: 12.6.2021).
- 8 Der Bafög-Antrag kann schon vor Beginn des Studiums gestellt werden, wird vom Amt aber meist erst bearbeitet, wenn eine Studienbescheinigung vorliegt. Wenn beim Erstantrag Unterlagen fehlen bzw. nachgereicht werden müssen, kann sich die Auszahlung erheblich verzögern. Vgl. Studis online, Bafög-Antrag 2021/2022, 31.3.2021, <https://www.bafog-rechner.de/bafog-antrag/#:~:text=BAf%C3%B6G%20gibt%20es%20ab%20dem,Studienbescheinigung%20abgegeben%20wird.> (Abruf: 12.06.2021).
- 9 26. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, Bundesgesetzblatt vom 8. Juli 2019, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl119s1048.pdf#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s1048.pdf%27%5D_1623513094109# (Abruf: 8.6.2021).
- 10 Im Jahr 2020 wurden 360 Millionen Euro an Bafög-Mitteln nicht ausgegeben. Große Teile dieser sog. Minderabflüsse sind wieder an das Finanzministerium zurückgefließen. Vgl. Jan-Martin Wiarda: Warum das alte Bafög unsozial ist, Tagesspiegel Online, 1.4.2021, <https://www.tagesspiegel.de/wissen/50-jahre-staatliche-ausbildungsfoerderung-warum-das-alte-bafog-unsozial-ist/27063310.html> (Abruf: 5.6.2021).
- 11 Entschließung der 30. HRK-Mitgliederversammlung vom 27.4.2021. Vgl. <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/anforderungen-an-eine-weiterentwicklung-des-bundesausbildungsforderungsgesetzes-bafog/> (Abruf: 9.6.2021).
- 12 Vgl. <https://www.gew.de/studium/bafog/> (Abruf: 10.6.2021).
- 13 DGB-Anforderungen für eine 27. Bafög-Novelle. Bafög bedarfsgerecht ausgestalten und weiterentwickeln, <https://www.dgb.de/themen/++co++72ac8d3a-50d1-11eb-82e0-001a4a160123> (Abruf: 11.6.2021).
- 14 Vgl. <https://bafog50.de/> (Abruf: 10.6.2021).
- 16 Vgl. Michael Cordes/Dieter Dohmen: Ein Bafög für das 21. Jahrhundert. Perspektiven für die Weiterbildung. Bonn 2019, <https://www.fes.de/studie-perspektiven-bafog> (Abruf: 20.05.2021)..
- 16 Vgl. <https://www.bundestag.de/presse/hib/844278-844278> (Abruf: 9.6.2021).

DIE AUTORIN DIESER PUBLIKATION

Dr. Angela Borgwardt ist Politikwissenschaftlerin und Germanistin und arbeitet als freie wissenschaftliche Publizistin und Redakteurin in Berlin.

IMPRESSUM

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung 2021
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin
Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Redaktion: Dr. Martin Pfafferott und Marion Stichler
Gestaltung & Satz: minus Design, Berlin

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

NETZWERK WISSENSCHAFT

Das Netzwerk Wissenschaft behandelt aktuelle wissenschafts- und hochschulpolitische Fragestellungen in Form von Konferenzen und Publikationen. Ziel der Aktivitäten ist es, zur Herstellung von Bildungsgerechtigkeit im Hochschulwesen, zur zukünftigen Gestaltung des deutschen Hochschulsystems und zum Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in fortschrittliche Politik beizutragen.

Digitale Versionen aller Publikationen:
<http://www.fes.de/themen/bildungspolitik>

KONTAKT UND FEEDBACK

Dr. Martin Pfafferott
Martin.Pfafferott@fes.de

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

Folgen Sie uns auch auf twitter:
<https://twitter.com/FESBildung>



Besuchen Sie unseren Bildungsblog
www.fes.de/bildungsblog