

**26.04.24**

## **Stellungnahme** des Bundesrates

---

### **Entwurf eines Neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (29. BAföGÄndG)**

Der Bundesrat hat in seiner 1043. Sitzung am 26. April 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat kritisiert, dass der vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgegebene finanzielle Rahmen in Höhe von 150 Millionen Euro nicht ausgeschöpft wird. Mit einem ausgeschöpften Finanzrahmen hätte die Studienstarthilfe auf alle Studienanfänger, die BAföG-Leistungen beziehen, ausgeweitet werden können. Wer BAföG-berechtigt ist, ist qua Gesetz bedürftig. Jeder weitere Nachweis, wie der Gesetzentwurf vorsieht, kostet Geld, Zeit und ist für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BAföG-Ämter nicht zumutbar. Alternativ wäre eine Anhebung der Bedarfssätze möglich gewesen.
- b) Die nicht abgestimmten Angaben zum Aufwand der geplanten Maßnahmen führen zu einer Unsicherheit in den Ländern. Insbesondere vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels kann ein Mehraufwand, dem weder akut noch perspektivisch Arbeitskapazitäten gegenüberstehen, zu weiteren Verzögerungen in der Bearbeitung von BAföG-Anträgen führen. Eine weitere Erschwernis der Antragsbearbeitung ist in jedem Fall zu vermeiden.
- c) Der Bundesrat merkt an, dass die Angaben zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung in der Begründung Teil A Abschnitt VI Nummer 4 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc in den Tabellenzeilen zu § 25 Absatz 1 BAföG (vgl.

Tabelle auf Seite 19 der BR-Drucksache 123/24) nicht schlüssig sind. Eine prognostizierte Zeitersparnis von bis zu vier Stunden pro Antrag durch die Vereinfachung der Anrechnung von Einkommen der Geschwister ist unter keinem Gesichtspunkt nachvollziehbar. Realistisch sind maximal drei Stunden, im Durchschnitt eher eineinhalb bis zwei Stunden. Diese Differenz führt bei angenommenen 16 500 Fällen pro Jahr in der Bundesrepublik zu insgesamt 33 000 Stunden weniger Einsparungen. Daneben wird aber auch nicht klar, wie die prognostizierten 15 000 Anträge pro Jahr für die Studienstarthilfe sich zusammensetzen. Nach in Bund-Länder-Gesprächen diskutierten Daten aus Niedersachsen wären auch Antragszahlen bis zu 105 000 Anträgen pro Jahr möglich. Eine transparente Mitteilung der Datengrundlagen ist für ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen Bund und Ländern unerlässlich.

## 2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass das BAföG weiterhin eines der wichtigsten Instrumente zur Herstellung von Bildungsgerechtigkeit ist.
- b) Der Bundesrat begrüßt die grundsätzliche Zielsetzung des 29. BAföGÄndG-E, bislang im BAföG vorgegebene Strukturen stärker an tatsächliche Studienverläufe anzupassen und Auszubildenden mehr Flexibilität auf ihrem Weg zum Abschluss zu ermöglichen. Auch die Einführung der Studienstarthilfe wird grundsätzlich begrüßt.
- c) Der Bundesrat stellt fest, dass Inflation und steigende Mieten junge Menschen in Ausbildung besonders hart treffen. Das BAföG muss daher dringend steigende Lebenshaltungskosten berücksichtigen und einem steigenden Bedarf gerecht werden, es muss existenzsichernd und bedarfsdeckend sein. An dieser Stelle geht der Gesetzentwurf nicht weit genug. Der Gesetzentwurf lässt bislang die dringend nötige Anpassung der Bedarfssätze nach den §§ 12 und 13 BAföG vermissen. Das BAföG läuft damit Gefahr, die Lebensrealität der Auszubildenden aus dem Blick zu verlieren. Auch die bisher vorgesehene Erhöhung der Freibeträge um knapp fünf Prozent greift nach Ansicht des Bundesrates zu kurz.
- d) Die Intention der Einführung eines Flexibilitätssemesters ist zwar begrüßenswert, greift jedoch mit der Verlängerungsmöglichkeit um ein Semester zu kurz und produziert nach Ansicht des Bundesrates unnötigen Verwal-

tungsaufwand. Um die Studienrealität der meisten Studierenden besser abzubilden und zur Vereinfachung des BAföG-Vollzugs bittet der Bundesrat daher, stattdessen die Förderungshöchstdauer um zwei Semester zu verlängern.

Begründung:

Zu Buchstabe d:

Die Einführung eines Flexibilitätssemesters ist mit zusätzlichem bürokratischem Aufwand verbunden, der durch die pauschale Verlängerung der Förderungshöchstdauer um zwei Semester vermieden werden kann. Darüber hinaus berücksichtigt eine Verlängerung um zwei Semester die tatsächlichen Studienverläufe der meisten Studierenden.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat hält es für erforderlich, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Bedarfssätze mindestens auf das Bürgergeld-Niveau anzuheben.

Begründung:

Der derzeitige BAföG-Bedarf für Studierende nach § 13 Absatz 1 Nummer 2 BaföG liegt mit 452 Euro deutlich unter dem Grundbedarf beim Bürgergeld in Höhe von 563 Euro. Eine derartige Ungleichbehandlung ist nicht zu rechtfertigen. Die gestiegenen Lebenshaltungskosten sollten bei den Bedarfssätzen nach den §§ 12 und 13 BaföG berücksichtigt werden, damit das BaföG existenzsichernd ausgestaltet ist.

4. Zu Artikel 1 Nummer 3a – neu – (§ 13 Absatz 2 Nummer 1, 2 BAföG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer einzufügen:

„3a. § 13 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 1 wird die Angabe „59“ durch die Angabe „70“ ersetzt.
- b) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. nicht bei seinen Eltern wohnt, nach der im Wohngeldgesetz in Verbindung mit der Wohngeldverordnung festgelegten Mietenstufe wie folgt:

Mietenstufe I	–	360 Euro
Mietenstufe II	–	375 Euro

Mietenstufe III	–	390 Euro
Mietenstufe IV	–	405 Euro
Mietenstufe V	–	420 Euro
Mietenstufe VI	–	435 Euro
Mietenstufe VII	–	450 Euro.

Maßgebend für den erhöhten Bedarf nach Satz 1 ist die Mietenstufe am Ort der Unterkunft des Auszubildenden im Zeitpunkt der Antragstellung. Für Ausbildungen im Ausland ist die Mietenstufe I maßgebend.“

Begründung:

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sind trotz der immer weiter steigenden Lebenshaltungs- und die Wohnkosten keine Anpassungen des monatlichen Grundbedarfs und auch keine Anpassungen der Wohnkostenpauschale vorgesehen.

Insbesondere an Hochschulstandorten und dort in Universitätsstädten liegen die monatlichen Ausgaben für die Unterkunft regelmäßig über dem Betrag nach § 13 Absatz 2 Nummer 2 BAföG. Dies wird durch die 22. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks bestätigt, der zu entnehmen ist, dass im Erhebungszeitraum 2021 – also noch vor dem Ansteigen der Inflation und der Energiepreise in Folge der aktuellen Krisen – die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben für Miete einschließlich Nebenkosten 410 Euro betragen haben. In Hochschulstädten mit weniger bezahlbarem Wohnraum liegen die Kosten regelhaft darüber. Insbesondere auch dieser mitunter deutliche Unterschied spiegelt sich in der derzeit allgemein gültigen Wohnkostenpauschale von 360 Euro nicht wieder. Darüber hinaus sind seit des Betrachtungszeitpunktes der 22. Sozialerhebung die Bau-, Energie- und Lohnkosten überdurchschnittlich angestiegen, was sich auch in der Miete für Studierende niederschlägt.

Die betroffenen Studierenden haben durch den Anspruch auf Leistungen nach dem BAföG aufgrund von Ausschlussklauseln in anderen Gesetzen keinen Anspruch auf zusätzliche weitere staatliche Leistungen.

Mit einer Erhöhung der Wohnkostenpauschale, orientiert an den Mietenstufen des Wohngeldgesetzes, haben Studierende Anspruch auf einen höheren Wohnkostenbedarf angepasst an die Mietpreise ihres Unterkunftsorts. Der Bezug auf die Mietenstufen des Wohngeldgesetzes führt zu einer bedarfsgerechteren Erhöhung des Wohnkostenzuschlags. Die Zuordnung zu einer Mietenstufe kann in der Praxis durch die Ämter für Ausbildungsförderung einfach ermittelt werden.

Der Wohnkostenzuschlag beträgt in der Mietenstufe 1 gemäß der Anlage zu § 1 Absatz 3 WoGV 360 Euro und erhöht sich für jede weitere Mietenstufe um jeweils 15 Euro, sodass sich für Unterkünfte im Bereich der Mietenstufe VII

ein Wohnkostenzuschlag von 450 Euro ergibt. Diese Werte nähern sich der Höhe nach an die in der Sozialerhebung ermittelte Lebensrealität an und bilden auch regionale Unterschiede von Mietniveaus ab und auch nach, denn bei einer Änderung der Mietenstufe wird dies bei dem folgenden Antrag berücksichtigt.

Die Erhöhung der Wohnkostenpauschale ist nicht nur notwendig, sie ist auch gerechtfertigt.

Der Bund hat zuletzt angeführt, dass die Bedarfssätze und Wohnkosten mit dem 27. BAföGÄndG überproportional angehoben wurden und eine weitere Erhöhung deshalb in dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht vorgesehen sei.

Es ist zutreffend, dass die Bedarfssätze 2022 um 5,75 Prozent und die Wohnkosten im selben Jahr um 10,77 Prozent angehoben wurden. Im gleichen Jahr sind die Verbraucherpreise allerdings um 6,9 Prozent und im Folgejahr nochmal um 5,9 Prozent gestiegen, den größten Einfluss hatten dabei die Energiepreise, die 2022 um 29,7 Prozent und in 2023 um nochmals 5,3 Prozent gestiegen sind. Der Verweis des Bundes auf die vorherige Anhebung kann deshalb nicht verfangen.

Die mit der Änderung vorgesehene Staffelung sieht eine Steigerung des Wohnkostenzuschusses vom niedrigsten bis zum höchsten Mietzuschuss von 25 Prozent vor und bleibt damit noch hinter den Werten, die den jeweiligen Mietstufen zugrunde liegen, zurück. Die Mietstufen des Wohngeldgesetzes sind Orten/Gemeinden zugeordnet, deren durchschnittliche Mietkosten von 15 Prozent und mehr unter dem örtlichen Mietniveau, bis zu 35 Prozent und mehr über dem örtlichen Mietniveau liegen, das entspricht einer Abweichung des örtlichen Mietniveaus von insgesamt 50 Prozent.

Der insgesamt im Vergleich zum Wohngeld geringere Betrag ist gerechtfertigt, da Studierende häufiger in anderen Wohnformen leben als Nichtstudierende und durch öffentlich geförderte Wohnheimangebote Zugriff auf vergleichsweise günstigeren Wohnraum haben. Auch wird damit die Konkurrenz zu nichtstudierenden Wohnungssuchenden auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt nicht weiter verstärkt.

Angesichts der Tatsache, dass die gestiegenen Wohnkosten nicht nur auf stetig steigenden Nettokaltmieten, sondern vor allem auch auf höhere Mietnebenkosten zurückzuführen sind, erscheint es überdies angemessen und notwendig auch den Bedarf nach § 13 Absatz 2 Nummer 1 BAföG für Auszubildende, die bei ihren Eltern wohnen von derzeit 59 Euro auf 70 Euro anzuheben.

Da im Ausland keine Mietstufen anzuwenden sind, ist für Auslandsaufenthalte die Mietenstufe I maßgebend. Der dieser Mietenstufe zugeordnete Betrag entspricht den bisher zu berücksichtigten Wohnkosten und stellt damit zukünftig keinen Auszubildenden während seines Auslandsaufenthalts schlechter.

## 5. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat hält folgende Änderungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren für erforderlich:

- a) eine weitere Anhebung der Freibeträge sowie

- b) eine automatisierte Anpassung von Freibeträgen, Bedarfssätzen und Sozialpauschalen an die tatsächliche Entwicklung der Einkommen und Preise (Regelanpassung).

Zu Buchstabe a:

Die bisherige Anhebung der Freibeträge um knapp fünf Prozent erscheint zu gering.

Zu Buchstabe b:

Zur Gewährleistung der Chancengleichheit ist eine kontinuierliche, an der Entwicklung der Einkommen und Preise ausgerichtete und vom Bericht der Bundesregierung nach § 35 BAföG abgekoppelte Anpassung der Bedarfssätze, Freibeträge und Sozialpauschalen dringend geboten.

6. Zu Artikel 1 Nummer 15a – neu – (§ 48 Absatz 2 BAföG)

Nach Artikel 1 Nummer 15 ist folgende Nummer einzufügen:

- ,15a. In § 48 Absatz 2 wird das Wort „rechtfertigen,“ durch die Wörter „rechtfertigen, oder wird die Inanspruchnahme des Flexibilitätssemesters nach § 15 Absatz 4 erklärt,“ ersetzt.’

Begründung:

Mit der Änderung wird Auszubildenden die Möglichkeit eröffnet, die Frist für die Vorlage des Leistungsnachweises durch ausdrückliche Erklärung der Inanspruchnahme des einmalig zu gewährenden Flexibilitätssemesters um ein Semester, d. h. auf den Beginn des sechsten Semesters zu verschieben.

Angesichts der zwischenzeitlich vielfach „verschulden“ Studiengänge kann oftmals der Leistungsnachweis nach § 48 BAföG nicht fristgerecht vorgelegt werden. Gründe nach § 15 Absatz 3 BAföG liegen in diesen Fällen in der Regel nicht vor, sodass nach dem vierten Fachsemester selbst beim Fehlen nur eines Leistungsnachweises die BAföG-Berechtigung entfällt. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass künftig die Regelvermutung für die Vornahme eines Fachrichtungswechsels bis zu Beginn des vierten Fachsemesters greift, scheint es nicht konsistent, dass Auszubildenden die BAföG-Berechtigung entzogen wird, obwohl sie den für sich richtigen Studiengang begonnen haben und unter Inanspruchnahme eines Flexibilisierungssemesters auch weiterführen könnten.

Es ist, auch unter bildungspolitischen und fiskalischen Gründen, nicht vermittelbar, dass Auszubildenden zu einem Fachrichtungswechsel in einen ähnlichen Studiengang geraten werden müsste, damit die BAföG-Berechtigung erhalten bleibt.

7. Zu Artikel 1 Nummer 17 (§ 56 Absatz 3 Satz 2, § 56a Absatz 2 Satz 1 BAföG)

Artikel 1 Nummer 17 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 56 Absatz 3 Satz 2 sind die Wörter „das Portal „BAföG Digital““ durch die Wörter „ein Online-Portal“ zu ersetzen.
- b) In § 56a Absatz 2 Satz 1 sind die Wörter „das Antragsportal „BAföG Digital““ durch die Wörter „das Online-Portal“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Antragsassistent „BAföG Digital“ ist eine durch Bund-Länder-Vereinbarung getragene Plattform. Der vorliegende Gesetzesentwurf perpetuiert diese Vereinbarung und verändert damit gleichzeitig ihren Wesensgehalt. Kernrechte wie das Austrittsrecht und die Verteilung und Planung finanzieller Belastungen werden durch den gesetzlich vorgeschriebenen Nutzungszwang umgangen. Durch die vorgeschlagene Änderung bliebe die bundesseitig angestrebte Ausformung eines rein digitalen Antragsverfahrens erhalten. Gleichzeitig behalten die Länder ihre Rechte in der Bund-Länder-Vereinbarung und ihre Flexibilität außerhalb der Vereinbarung.

8. Zu Artikel 1 Nummer 17 (Abschnitt X BAföG)

Der Bundesrat bittet, die Höhe der neuen Leistung Studienstarthilfe unter Zugrundelegung wissenschaftlich basierter Erkenntnisse auf ihre Angemessenheit zu untersuchen und zur Vermeidung einer Unterdeckung mit dem Ziel einer bedarfsgerechten Ausgestaltung der Leistung auf eine Erhöhung hin zu überprüfen.

Begründung:

Nach dem neuen Abschnitt X BaföG-E ist die Einführung eines neuen Instruments „Studienstarthilfe“ für junge (sozialleistungsberechtigte) Menschen aus einkommensschwachen Haushalten vorgesehen.

Die Studienstarthilfe beinhaltet einen einmaligen Zuschuss in Höhe von 1 000 Euro zur Finanzierung von Aufwendungen, die beim erstmaligen Besuch einer Hochschule typischerweise mit dem Studienstart in Verbindung stehen. In diesem Zusammenhang werden beispielsweise die Aufwendungen für Fachbücher, Lehr- und Lernmaterialien, IT-Ausstattung, aber auch für die Mietkaution genannt.

Von der neuen Leistung sollen Auszubildende erfasst werden, sofern sie im Monat vor dem Ausbildungsbeginn Leistungen

- nach dem SGB II,

- der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII oder der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII,
- der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 93 des SGB XIV oder der Ergänzenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 145 Absatz 1 SGB XIV in Verbindung mit § 27a BVG,
- nach dem AsylbLG,
- Kinderzuschlag nach dem BKGG,
- Wohngeld nach dem WoGG oder
- eine in § 91 Absatz 1 SGB VIII genannte Leistung der Kinder- und Jugendhilfe ohne Heranziehung der Elternteile zur Kostenerstattung

beziehen.

Studierende aus Familien mit Sozialleistungsbezug sind an deutschen Hochschulen unterrepräsentiert. Als Anreiz zur Studienaufnahme soll mit der Studienstarthilfe jungen Menschen aus einkommensschwachen Haushalten die Entscheidung für eine ihrer Eignung und ihren Neigungen entsprechende Hochschulausbildung erleichtert und finanzielle Eingangshürden abgebaut werden.

Insoweit sei es Zielsetzung der Studienstarthilfe, gerade die zu Beginn des Studiums in besonderem Maße anfallenden Aufwendungen zu finanzieren, die als Anfangsinvestition durch die gleichmäßigen monatlichen Auszahlungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz nicht abgebildet werden.

Die Festsetzung des Betrags der Studienstarthilfe in Höhe von 1 000 Euro ist allerdings offensichtlich pauschal ohne jegliche Quantifizierung gegriffen.

Die zu einem erstmaligen Studienbeginn typischerweise entstehenden Aufwendungen können beispielsweise die erforderlichen Aufwendungen für einen Laptop, PC oder Tablet, einen Drucker, Scanner, Fahrtkosten zur Auswahl des Studienortes, Transport- und/oder Umzugskosten, Kosten zur Erst- und einmaligen Herrichtung der Unterkunft vor dem Bezug (in Abhängigkeit von der jeweiligen Wohnform eigener Haushalt, Elternwohnung, Wohngemeinschaft, Studentenwohnheim et cetera), sowie für studiengangbedingt erforderliche Software und weitere Lehr- und Lernmaterialien umfassen. Laut Gesetzesbegründung sollen sie auch einen Beitrag zur Mietkaution einschließen, deren Höhe sich insbesondere auch nach dem ausgewählten Studienort richtet.

Studiengangabhängig können weitere Aufwendungen für eine fachbezogene Ausstattung entstehen, wie beispielsweise im Biologiestudium für Laborkittel und Präparierbesteck, im Fach Pharmazie für eine Grundausstattung in Form von Reagenzgläsern, pH-Papier, Pipetten, Laborkittel und Schutzbrille etc. In anderen MINT-Studiengängen dürfte der Bedarf vergleichbar sein. In Studiengängen mit Grafik- und Designinhalten bedarf es einer besonders leistungsstarken IT-Ausstattung mit hohen Speicherkapazitäten und teilweise hochpreisiger Spezial-Software.

Das Spektrum der erforderlichen und ungedeckten Aufwendungen zum Studienbeginn erfordert die Ermittlung und Festsetzung eines angemessenen Durchschnittswerts, wenn die angestrebte Zielsetzung der Studienstarthilfe



auch erreicht werden soll. Dies gilt umso mehr, als die Zielgruppe der jungen Menschen im Sozialleistungsbezug aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögenssituation in der Regel über keine anderweitigen Kompensationsmöglichkeiten für eine Finanzierung der erst- und einmaligen Aufwendungen verfügen.

Demgegenüber birgt die gegenwärtig vorgesehene Pauschale in Höhe von 1 000 Euro die Gefahr einer deutlichen Unterdeckung, um die mit einem Studienstart typischerweise entstehenden Aufwendungen tragen zu können.

Sie wird insoweit bei dem in Rede stehenden Personenkreis auch keinen richtungsweisenden Impuls auslösen, sich für ein Hochschulstudium zu entscheiden.

Im internationalen Vergleich ist das Bildungswesen in Deutschland durch eine hohe soziale Selektivität geprägt. Verhältnismäßig wenige Kinder aus den unteren Einkommensschichten, aus Familien, in denen kein Elternteil ein Hochschulstudium absolviert hat und aus Haushalten von Alleinerziehenden, besuchen eine Hochschule. Die Minderung finanzieller Risiken ist insoweit eine wichtige Voraussetzung, um die Hürden, die der Aufnahme eines Hochschulstudiums entgegenstehen, abzusenken.

Hierzu kann die Studienstarthilfe als grundsätzlich richtungsweisendes neues Instrument bei einer angemessenen Mittelausstattung einen wesentlichen Beitrag leisten.