

Stellungnahme zum Entwurf eines Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (25. BAföGÄndG)

Der Paritätische Gesamtverband hat den Entwurf eines Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Kenntnis genommen und sich damit intensiv auseinandergesetzt. Im Folgenden nimmt der Paritätische Gesamtverband Stellung zum vorgelegten Entwurf. Dabei begrüßt der Paritätische Gesamtverband ausdrücklich die Novellierung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes und seine Richtung. Das BAföG hat die Aufgabe ausbildungswilligen jungen Menschen, welche aus eigener ökonomischer Kraft nicht dazu in der Lage sind, eine Ausbildung zu ermöglichen.

Die Stellungnahme ist dabei nicht an der Folge der Paragraphen entlang erstellt, sondern thematisch gegliedert.

1. Ausgleich besonderer Lebenslagen

Leistungen nach dem BAföG sind auch eine Möglichkeit materielle Benachteiligungen aufgrund der Herkunft auszugleichen. Dieser Anspruch auf Ausbildungschancen für Einkommensschwächere nachhaltig zu sichern, wird auch von diesem neuen Gesetzesentwurf nicht eingelöst.

Es konnte sich der Gesetzgeber nicht dazu durchringen, zu einer grundsätzlich als Zuschuß zu zahlenden Ausbildungsförderung zurückzukehren. Allein dies hätte eine wirkliche Verbesserung der Startbedingungen für Studierende aus finanziell schlechten Herkunftssituationen bedeutet. Denn auch dann, wenn ökonomisch schlechter gestellten Studierenden durch das BAföG eine Hochschulausbildung ermöglicht wird, sind sie im Gegensatz zu denjenigen, die aus ihrer Herkunftsfamilie das Studium finanziert bekommen, nach dem Ende des Studiums und der Aufnahme einer Tätigkeit schlechter gestellt. Sie müssen dann die Belastung der BAföG-Rückzahlung tragen, während dies bei den Studierenden, welche das Studium von ihrer Herkunftsfamilie finanziert bekamen, in der Regel als Zuschuss erhielten, nicht der Fall ist. Gerade die Aussicht mit einer hohen Verschuldung in die Berufsphase mit ggf. Familiengründung starten zu müssen, kann junge Menschen aus einkommensschwachen Herkunftsfamilien von einem Hochschulstudium fernhalten.

Wird ein Studium mit Kind realisiert, so darf der Umstand der Elternschaft kein finanzielles Risiko sein. Da Studierende mit Kind jedoch in ihrer zeitlichen Flexibilität eingeschränkt sind, wird deren Vereinbarkeit von Studium und Elternschaft erhöht, wenn es höhere Freibeträge für minderjährige Kinder von Studierenden gibt. Wird den Eltern mit dem Bezug von angemessenen BAföG-Leistungen ermöglicht ihre Elternaufgaben kindgemäß wahrzunehmen, haben sie bessere Möglichkeiten sich auf ihr Studium zu konzentrieren.

Auch hat es der Gesetzgeber versäumt zu berücksichtigen, dass auch Familien aus dem mittleren Einkommenssegment es zunehmend schwerer haben ein Studium

ihrer Kinder zu finanzieren. Dies wird deutlich, wenn auf die Quoten der BAföG-Empfänger geschaut wird. So lag die Quote der BAföG-Empfänger/-innen in den 70er Jahren noch bei etwa 50 %, so ist sie derzeit auf unter 20 % gesunken. Hier sollten die Freibeträge des BAföGs regelmäßig und dynamisch an die Entwicklung von Einkommen und Preisen angepasst werden.

Keine Berücksichtigung hat gefunden, wenn BAföG-Empfänger/-innen Angehörige pflegen oder sich bürgerschaftlich engagieren. Hier sollte entweder die Möglichkeit gegeben werden die Bezugsdauer der Ausbildungsförderung zu verlängern oder, wenn keine Rückkehr zu einem Vollzuschuss erfolgt, die Rückzahlbedingungen zu verbessern. Hier reichen die Hinweise auf mögliche Beurlaubungen überhaupt nicht, da es den Studierenden in dieser Zeit so kaum möglich ist, wenigstens in eingeschränktem Umfang Studienfortschritte zu erzielen.

Die Studienfinanzierung für Studierende mit Behinderungen muss den notwendigen Mehrbedarf bedarfsgerecht abdecken. Hierzu gehören z. B. Fahrdienste, technische Hilfsmittel, Studienassistenzen, und zwar für sämtliche Ausbildungsabschnitte unabhängig davon, ob sie im In- oder Ausland abgeleistet werden. Auch hier ist eine Dynamisierung der Bildungswelt – vor allem im technologischen Bereich – einzubeziehen.

Obwohl viele Studierende faktisch ein Teilzeitstudium absolvieren, ist diese Studienform bisher nicht förderfähig. Gerade bereits beruflich qualifizierte Menschen wählen diese Form des Studiums für die es derzeit keine BAföG-Förderung gibt. Der Realität an den Hochschulen wird dies überhaupt nicht gerecht, wenn zugrunde gelegt wird, dass derzeit 22 % aller Studierenden de facto ein Teilzeitstudium in Vollzeitstudiengängen absolvieren. Während Länderhochschulgesetze und die Hochschulen selber zunehmend mehr formelle Teilzeitstudiengänge einrichten, ist hier das BAföG bisher überhaupt nicht anwendbar. Auch wenn de-facto-Teilzeitstudierende nicht abgrenzbar sind, sollte deshalb in einem ersten Schritt wenigstens die Förderfähigkeit für das formale Teilzeitstudium geöffnet werden.

2. Bedarfssätze und Gesamtstrategie

Da der Bund ab Januar 2015 die gesamte Finanzierung der Geldleistungen nach dem BAföG übernimmt und somit die Länder erheblich entlastet, müssen diese nun zusätzlich den Ländern zur Verfügung stehenden Mittel in vollem Umfang für Bildungsvorhaben verwendet werden und nicht als allgemeinen Haushaltsaufwuchs Verwendung finden.

Die Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge um jeweils 7 % ist zwar zu begrüßen, doch kommt diese zu spät und hätte auch noch höher ausfallen können.

Auch wenn die 25. Novelle des BAföGs in die richtige Richtung weist, so bleibt sie, was die Fördersätze angeht, ebenfalls auf halber Strecke stecken. Zwar sind die moderaten Erhöhungen der Sätze zu begrüßen, doch die Anpassungen haben viel zu lange auf sich warten lassen, so dass eine dynamische Erhöhung für die Zukunft fehlt. Eine neue Gesamtstrategie ist somit auch in der neuen BAföG-Novelle nicht zu erkennen. Dabei hat die Bundesregierung mit den alle zwei Jahre erstellten BAföG-Berichten eine gute Grundlage, eine Anpassung an die Entwicklung von Preisen und Einkommen als empirische Basis für regelmäßige Korrekturen zu verwirklichen.

Mit der Alleinverantwortung des Bundes für das BAföG fällt auch die Abstimmung mit den Ländern weg, die vielfach zu zeitlichen Verzögerungen führte. Diese neue Möglichkeit soll der Bund nutzen, um das BAföG zu dynamisieren und zukunftsfähig zu machen. Diese Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen ist auch deshalb notwendig, da die Gefördertenquote inzwischen zurückgegangen ist. Und dies vor der Tatsache, dass erfreulicherweise immer mehr junge Menschen ein Studium aufnehmen und dies auch aus Bevölkerungsgruppen, die bisher ein Studium weder angestrebt haben noch beginnen konnten. So ist es auch wenig überraschend, dass 81 % der BAföG-geförderten Studierenden sagen, dass sie ohne diese Unterstützung überhaupt nicht studieren könnten.

Eine Dynamisierung ist aber auch angesichts der steigende Studierendenzahl vonnöten. Mit der Verbreiterung der jungen Menschen, die eine Hochschulzugangsberechtigung erwerben, muss auch die Förderbreite der förderberechtigten Menschen steigen. So sind Zugangs- und Altershürden unpassend in einer Zeit, wo lebenslanges Lernen gefordert aber zu wenig gefördert wird. Die Altersgrenzen im neuen BAföG passen nicht in ein Land, was sich dem Motto vom lebenslangen Lernen verschrieben hat. Demzufolge sind die Altersgrenzen von 30 (Bachelor) bzw. 35 (Master) Jahren ein Anachronismus, der nicht mehr in die Zeit passt und abgeschafft gehört.

Bei der Erhöhung der BAföG-Wohnbedarfspauschale um 26 EUR ist der Entwurf ebenfalls auf halber Strecke stecken geblieben. Zum einen deckt diese Erhöhung an vielen Orten in Deutschland den Bedarf auch nicht nur ansatzweise ab, und zum anderen trägt eine feste Pauschale der dynamischen Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt in keiner Weise Rechnung. Diese Regelung ermuntert Vermieter geradezu die Mieten für Studierende zu erhöhen. Stattdessen sollte ein Bund-Länder-Programm für studentische Wohnraumförderung aufgelegt werden.

3. Ausgrenzung bestimmter Menschengruppen von BAföG-Bezug

Nicht nachvollziehbar ist auch, warum weiterhin bestimmte Menschengruppen vom BAföG-Bezug ausgeschlossen bleiben sollen. Hierzu gehören beispielsweise Personen mit einer Aufenthaltsgestattung im Asylverfahren. Diese können weder Leistungen nach dem SGB III noch nach dem BAföG beziehen. Obwohl eine erhebliche Zahl der Antragsteller auf Asyl nach erfolgreichem Abschluss eines solchen Verfahrens einen Aufenthaltsstatus in Deutschland erlangen, ist für diese Gruppe immer noch nicht vorgesehen, dass sie Leistungen nach dem BAföG beziehen können. Dies behindert ein frühzeitig mögliches Integrationsverfahren in Ausbildung und später in den Arbeitsmarkt. Zwar ist dies als politisches Ziel nicht bestritten und wird in der Beschäftigungsverordnung auch umgesetzt. Allerdings muss diese Ausbildungsmöglichkeit auch leistungsrechtlich abgesichert werden. Da auch im Pilotprojekt der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden dieser politische Wille zum Ausdruck kommt, verwundert es umso mehr, dass dies in der neuen BAföG-Novelle keinen Niederschlag findet und Asylantragstellende vollständig von der BAföG-Förderung ausgeschlossen sind.

In diesem Kontext ist die Änderung des AsylbLG gegenzulesen, nach dessen vorliegendem Entwurf in Zukunft nur noch 15 Monate Grundleistungen erbracht werden und nicht mehr wie bisher für vier Jahre. So besteht danach Anspruch auf die Analogleistungen nach dem SGB XII. Auch wenn dies isoliert betrachtet zu einer Ver-

besserung führt, entsteht dadurch eine gravierende Förderlücke im BAföG. War es bisher möglich den Lebensunterhalt über die Grundleistung des AsylbLG zu sichern, wird dies nur noch 15 Monate lang möglich sein. Da diese Personen auch keine Duldung haben, können sie anschließend auch nicht auf Leistungen nach dem BAföG zurückgreifen.

Aber auch Personen mit einer Duldung sind in bestimmten Fällen gegenüber vorherigen Regelungen benachteiligt. Zwar kann diese Gruppe von Menschen bereits nach 15 Monaten Voraufenthaltszeit Leistungen entsprechend dem BAföG beziehen, dies gilt jedoch nur für betriebliche Ausbildungen (entspr. § 59 Abs. 2 SGB III). Die Regelung sollte dringend um die Möglichkeit der Teilnahme an berufs-vorbereitenden Maßnahmen ergänzt werden.

Dass Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG weiterhin von Leistungen nach dem BAföG ausgeschlossen bleiben sollen, ist aus europarechtlicher Sicht fragwürdig. Hier sei auf die Daueraufenthaltsrichtlinie für daueraufenthaltsberechtigte Personen hingewiesen. Demnach gilt gemäß Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 Abs. 1b der RL 2003/109/EG ausdrücklich, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz auch für die Ausbildungsförderung gilt.

Auch wenn grundsätzlich die Änderung in § 8 Abs. 1 Nr. 3 BAföG zu begrüßen ist, die eine sinnvolle Erweiterung und Klarstellung des leistungsberechtigten Personenkreises für Unionsbürger und deren Familienangehörige darstellt, ist nicht nachvollziehbar, warum der dort formulierte Anspruch lediglich für Ehe- sowie Lebenspartner/-innen und Kinder gilt. Da ansonsten im Unionsrecht von „Familienangehörigen“ die Rede ist, der über den Begriff „Kernfamilie“ hinausgeht, und auch Enkel und Stiefkinder umfasst, ist unverständlich, warum hier auf diese Begrifflichkeit nicht zurückgegriffen wird. Dies ist auch deshalb nicht nachvollziehbar, da lt. Gesetzentwurf in § 59 Abs.1 Nr. 3 SGB VIII die bisherige Regelung aus § 8 Abs.2 Nr. 3 BAföG übernommen wird, obwohl genau dies im BAföG nun geändert wird.

Bei einer weiteren Personengruppe soll die Voraufenthaltszeit ebenfalls reduziert werden. Dies sind die Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3, Abs. 4 Satz 2 bzw. Abs. 5 AufenthG besitzen sowie für Familienangehörige von Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 30 oder § 32 bis § 34 AufenthG sind. Hier stellt sich die Frage, warum überhaupt eine Voraufenthaltszeit vorausgesetzt werden soll, da es sich bei all diesen genannten Aufenthaltserlaubnissen um solche handelt, die von Anbeginn an einen (in der Regel) dauerhaften Aufenthalt begründen. Hier greift auch keine Begründung wie z. B. bei Personen mit einer Duldung, wo eine 15-monatige Wartefrist nicht mit dem Bezug von Grundleistungen nach dem AsylbLG begründet wird. Alle genannten Titel sind nach dem SGB II (demnächst auch gem. § 25 Abs. 5) leistungsberechtigt. De facto läuft dies auf ein leistungsrechtliches Ausbittungsverbot für diese Gruppen hinaus. Für Menschen, die dauerhaft in Deutschland leben werden, ist diese Regelung kontraproduktiv, auch wenn der Zeitraum der Ausgrenzung auf 15 Monate verkürzt werden soll. Warum die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 4a, 4b gar nicht hier aufgeführt sind, ist unerklärlich, da diese Gruppen demnächst Leistungen gem. SGB II erhalten können. Ein Ausschluss von BAföG-Leistungen ist vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll. Gleiches gilt für „sonstige Familienangehörige“, welche im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 36 AufenthG sind. Auch hier gilt, dass diese

Personen trotz der Zuordnung zum SGB II, diese keine Leistungen nach dem BAföG erhalten sollen. Auch dies ist zu ändern.

Haben Personen ein eigenes Daueraufenthaltsrecht erlangt, sollten sie eine Ausbildungsförderungsfähigkeit nach dem BAföG haben. Bei Drittstaatenangehörigen, die als frühere Familienangehörige von Unionsbürgern selber ein Daueraufenthaltsrecht erworben haben, sollte dies gegeben sein. Diese sind jedoch im neuen Gesetz nicht genannt. Für sie trifft zu, dass sie freizügigkeitsberechtigte Drittstaatenangehörige sind, die unabhängig vom Bestand der familialen Einheit ein persönliches Daueraufenthaltsrecht haben. Es gilt für diese Personen das Nichtdiskriminierungsverbot bezogen auf Ausbildungsförderung entsprechend dem Unionsrecht in gleicher Weise wie für Unionsbürger mit Dauerhaufenthaltsrecht. Diese sollte in der Neufassung des Gesetzes in § 8 Abs. 1 Nr. 2 BAföG eindeutig zum Ausdruck kommen.

4. Abwicklung des BAföG sicherstellen

Höchst fraglich ist auch, wie sichergestellt werden soll, dass ab August 2016 für die Online-Beantragung von BAföG-Leistungen ein funktionierendes System vorhanden ist. Hier sei auf den mangelhaften Start bei der Einführung der Online-Einschreibungsmöglichkeiten für Studierende hingewiesen. So sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Online-BAföG-Anträge seit Jahren z.B. in den Bundesländern Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg und Hessen stabil laufen und damit der Vollständigkeitsgrad bei 99% liegt, während er bei herkömmlichen Papieranträgen bei 90% liegt. Hier muss eine zügige Koordinierung und Umsetzung erfolgen wobei die Online-Antragstellung in die Fachanwendung sowie Archivierung zu integrieren ist.

Der Paritätische Gesamtverband
Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin

Ansprechpartner:
Thomas Pudelko
Referent für Jugendsozialarbeit und Schule
jsa-schule@paritaet.org

Stand 10.10.2014