

CDU-Bildungsministerin Anja Karliczek hat eine Novelle der Bundesausbildungsförderung aufgelegt. Was in Zahlen wie ein großer Wurf anmutet, ist bestenfalls ein „Reförmchen“. Weder machen die Aufschläge bei Freibeträgen und Bedarfssätzen vergangene Versäumnisse wett, noch bringt die Regierung das Instrument auf die Höhe der Zeit. Mit der verheißenen „Trendwende“ und 100.000 mehr Leistungsbeziehern wird es deshalb nichts werden. Eher droht sich der allgemeine Trend zum Verzicht auf die Förderung weiter zu verfestigen. Vorsorglich hat SPD-Kassenwart Olaf Scholz schon mal den Bildungsetat gekürzt. Von **Ralf Wurzbacher**.

Bei der Frage, was aus dem BAföG wird, muss es immer auch darum gehen, was das BAföG einmal war. 1971 unter Willy Brandt in sozial-liberaler Regentschaft eingeführt, stand das Bundesausbildungsförderungsgesetz ein Jahrzehnt lang für drei Selbstverständlichkeiten: Erstens kam es als rechtsverbindliche Sozialleistung einer großen Breite der Studierendenschaft zugute. 1972 erhielten 44,6 Prozent aller Hochschulüler in Deutschland Fördergelder, ein danach nie wieder erreichtes Level. Zweitens stellte die Hilfe sicher, dass diejenigen, die die Maximalförderung erhielten, davon auch tatsächlich leben konnten. Und drittens wurden die Zuwendungen als Vollzuschuss gewährt, kein Pfennig musste später zurückerstattet werden.

Verglichen mit dem Hier und Jetzt muten die damaligen Zeiten geradezu märchenhaft an. Ein paar Zahlen zum Beleg: Heute beträgt die Förderquote, bezogen auf sämtliche der aktuell über 2,85 Millionen Studierenden, unter 13 Prozent. Sogar das elitäre, vom BAföG abgelöste Honnefer Modell hatte mit bis zu 19 Prozent mehr Menschen beglückt. Nach der vom Deutschen Studentenwerk (DSW) vorgelegten „21. Sozialerhebung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Studierenden in Deutschland“ gingen 68 Prozent der Studierenden im Erhebungszeitraum 2016 einem Nebenjob nach, vier Jahre davor waren es noch sechs Prozentpunkte weniger. Der Student als „Erwerbsarbeiter“ wird immer mehr zum Normalfall, weil er anders nicht über die Runden kommt, egal ob mit oder ohne BAföG.

Vor drei Jahren beliefen sich die Ausgaben eines ledigen und allein wohnenden „Normalstudenten“ im Schnitt auf 819 Euro. Dagegen betrug der BAföG-Höchstsatz bloß 735 Euro. Laut DSW-Studie erhielten Angehörige der Herkunftsgruppe „niedrig“ nur zu 27 Prozent staatliche Unterstützung, im Jahr 2012 waren es immerhin noch 40 Prozent. Dabei stellten 37 Prozent der jungen Menschen mit einkommensschwachen Eltern deshalb keinen Antrag, weil sie nicht auf einem Schuldenberg ins Berufsleben starten wollen. Seit 1990 werden die Leistungen zur Hälfte als zinsloses Darlehen bei einer Höchstverschuldung von 10.000 Euro bewilligt. Erwiesenermaßen schreckt dies gerade Menschen aus ärmeren Schichten davon ab, die staatliche Hilfe zu beanspruchen. Das alles zeigt: An der großen

Mehrheit derer, für die das BAföG eigentlich gedacht ist, geht die Förderung vorbei.

Karliczek verspricht „Trendumkehr“

Aber jetzt soll ja alles besser werden. Zumindest verheißt das Bundesbildungsministerin Anja Karliczek (CDU). Mit ihrer Gesetzesvorlage für die 26. BAföG-Novelle, die vor elf Tagen in erster Lesung im Bundestag behandelt wurde, leitet die Bundesregierung eine „Trendumkehr“ ein, behauptet sie. 100.000 Geförderte mehr sollen es demnach bis zum Ende der Legislaturperiode sein, wofür die große Koalition 1,2 Milliarden Euro zusätzlich in die Hand nehmen wolle. „Mit dieser Reform nehmen wir die Mitte der Gesellschaft in den Blick“, betonte die Ministerin im Parlament. Damit lösten Union und SPD ein Versprechen ein: „Wir stärken Familien mit Kindern und Leistungsträger und investieren in die Zukunft.“

Keine Frage: Karliczek klotzt mit Zahlen, wie es sie zuvor selten bis nie gegeben hat. Nach ihren Plänen sollen die Elternfreibeträge in drei Schritten um insgesamt 16 Prozent angehoben werden, die Bedarfssätze in zwei Etappen um sieben Prozent und der Höchstförderbetrag sogar um 17 Prozent auf künftig 861 Euro. Auch die Vermögensfreibeträge sollen steigen, von 7.500 auf 8.200 Euro. Erleichterung sollen überdies höhere Zuschläge für die Krankenversicherung mit bis zu 155 Euro und die Pflegeversicherung mit bis zu 34 Euro verschaffen. Obendrein soll die BAföG-Wohnpauschale von 250 auf 325 Euro heraufgesetzt werden, um bedürftigen Studierenden, die nicht bei ihren Eltern wohnen, wegen der horrenden Mieten beizustehen.

Aber: Was nach viel klingt, ist zu wenig, um die gesteckten Ziele zu erreichen, und bei weitem zu wenig, um die Versäumnisse der Vergangenheit wettzumachen. Wollte die Koalition wahrhaftig eine Wende zum Besseren, also eine Wiederkehr des BAföG im Geiste seiner Erfinder, dann bräuchte es mehr als nur eine pauschale Erhöhungsrunde. Kritiker von Opposition, Gewerkschaften und Studierendenverbänden bemängeln den völligen Mangel struktureller Erneuerungen. Beispielsweise soll es keine Änderung bei den Altersgrenzen geben. Wer über 30 Jahre alt ist, hat vom Grundsatz her keinen Leistungsanspruch. Dasselbe gilt für jene, die ein Teilzeit- oder Zweitstudium absolvieren, über die Regelstudienzeit hinaus studieren oder nach einem Studienabbruch einen Studienfachwechsel vornehmen. Nicht einmal 50 Prozent der Studierenden machen heute ihren Abschluss innerhalb der zeitlichen Vorgaben, gut ein Drittel schmeißt das Erststudium vorzeitig hin und die Zahl derer, die aus familiären oder beruflichen Gründen nicht in Vollzeit studieren können und wollen, nimmt stetig zu. Ihnen allen will die Regierung auch weiterhin eine Förderung vorenthalten, während sie sonst zu jeder Gelegenheit das hohe Lied des „lebenslangen Lernens“ anstimmt.

Scholz fördert „schwarze Null“

Das passt nicht zusammen, aber leider ins Bild. Laut 21. BAföG-Bericht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) vom Dezember 2017 galten 2016 nur 61,3 Prozent aller Studierenden als anspruchsberechtigt, [während es zehn Jahre davor noch 70,5 Prozent waren](#).

Bergab geht seit Jahren auch die Quote der „geförderten Förderfähigen“. 2011 lösten immerhin noch 28,4 Prozent ihre Ansprüche ein, 2016 mal eben 22,1 Prozent. Würde man das BAföG für besagte Gruppen durch wirklich attraktive Angebote öffnen, könnte sich der Kreis möglicher Anwärter und Geförderter auf einen Schlag um Zehntausende erweitern, wobei dann freilich auch die Ausgaben die Höhe schnellen würden. Aber nicht mit dieser Koalition. Wo der politische Handlungsspielraum von „schwarzer Null“ und „Schuldenbremse“ eingehegt wird, muss eine echte und im besten Sinne kostspielige BAföG-Reform tabu bleiben.

Apropos: Vor vier Wochen hatte SPD-Finanzminister Olaf Scholz mit seiner Ankündigung für Wirbel gesorgt, den Bildungsetat für 2020 im Vergleich zum laufenden Jahr um eine halbe Milliarde Euro zu kürzen. Dazu sieht seine Finanzplanung bis 2023 Einbußen von 2,4 Milliarden Euro gegenüber einem früheren Entwurf vor. Keine Aufmerksamkeit erregte dagegen eine darauf gemünzte Verlautbarung des bundesweiten studentischen Dachverbands fzs. Unter Berufung auf eine „sichere Quelle“ rechnete dieser vor, dass sich das Minus fürs nächste Jahr lediglich aus der Anpassung an die Fördervolumina der Jahre seit der 2016er-BAföG-Novelle ergebe. Das Bildungsministerium habe es schlicht versäumt, das ihm zur Verfügung stehende Geld auszugeben, und es „billigend in Kauf genommen“, dass die Gefördertenzahlen weiter abgeschmiert wären. Also hätte der Finanzminister den alten Haushaltsansatz durch eine [„neue, realistische Schätzung um 800 Millionen Euro nach unten korrigiert“](#).

Trifft die Darstellung zu, dann baut Scholz für die Zeit nach der anstehenden Reform, die zum Wintersemester 2019/20 in Kraft treten soll, mitnichten auf die proklamierte Trendwende, sondern kalkuliert allenfalls mit einer Konsolidierung auf dem durch die Novelle von vor drei Jahren hinterlassenen Niveau. Diese hatte Karliczeks Amtvorgängerin Johanna Wanka (CDU) mit denselben Vorschusslorbeeren aufs Gleis gesetzt wie jetzt ihre Parteifreundin: Auch Wanka beschwor seinerzeit 100.000 neue BAföG-Berechtigte, woraus dann was wurde? Nichts. Im Gegenteil sackte die Zahl der Geförderten bis Herbst 2017 laut Statistischem Bundesamt um weitere 4,6 Prozent ab. Übers Jahr betrachtet wurden mit 556.000 in etwa so viele Studierende bezuschusst wie 2009. Nur waren damals rund 800.000 Menschen weniger an den Hochschulen eingeschrieben.

GEW befürchtet „Reförmchen“

Was aber, wenn auch der neue Anlauf ein Rohrkrepierer wird? Andreas Keller, Vizevorsitzender der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und zuständig für den Vorstandsbereich Hochschulen und Forschung, strahlte jüngst in einem Gastbeitrag für die Frankfurter Rundschau (FR) wenig Zuversicht aus. Sollte der Bundestag den Gesetzentwurf nicht „gründlich gegen den Strich bürsten“, dann werde es [„keine Reform, sondern allenfalls ein Reförmchen“](#) geben. Der Grundbedarf und die Wohnpauschale müssten an die „tatsächlichen Lebenshaltungs- und Mietkosten“ angepasst, das Förderinstrumentarium auf die Höhe der Zeit und die Hilfen „endlich wieder zu 100 Prozent als nicht zurückzahlender Zuschuss“ gewährt werden, forderte der Gewerkschafter. „Und es muss Schluss sein mit dem jahrelangen Betteln um eine BAföG-Erhöhung, die dann nach einer Serie an Nullrunden gönnerhaft als Wahlkampfgeschenk serviert wird.“

Hier stößt Keller auf des Pudels Kern und nimmt zugleich vorweg, dass es auch diesmal nichts werden wird mit dem großen Wurf: „Denn im letzten halben Jahrhundert ist das BAföG heruntergewirtschaftet worden“. Stationen des Niedergangs: Bereits in der Ära Helmut Schmidt (SPD) gerieten die Förderquoten ins Rutschen, dann setzte mit der Machtübernahme durch Helmut Kohl (CDU) und der Umstellung der Förderung auf ein Vollدارlehen ein tiefer Absturz ein. 1998 bezogen noch knapp über zwölf Prozent aller Studierenden staatliche Hilfen. Unter Gerhard Schröder (SPD) berappelte sich das BAföG zwar, erreichte aber in der Folgezeit nie wieder nur annähernd den Versorgungsstand der 1970er Jahre. In die 2000er Jahre fallen allein zwei Sechs-Jahres-Phasen, in denen die Bedarfssätze und Elternfreibeträge komplett eingefroren waren – von 2002 bis 2008 sowie zwischen 2010 und 2016. Leicht entspannt hat sich die Lage ausgerechnet unter Mitverantwortung der FDP im Kabinett II von Angela Merkel (CDU), als die heimliche BAföG-Gegnerin Annette Schavan (CDU) das Bildungsressort anführte. Seit 2012 und verstärkt nach der Wiederkehr der großen Koalition unter Beteiligung der selbsternannten „BAföG-Partei“ SPD kannte der Kurs dann wieder nur eine Richtung: nach unten.

Kai Gehring von der Bundestagsfraktion der Grünen-Partei bezifferte in seinem Redebeitrag im Bundestag am 5. April den Schwund an Leistungsempfängern allein zwischen 2013 und 2017 mit 200.000. Die Verluste teilen sich in zwei Gruppen auf. Die eine stellen diejenigen, die wegen jahrelang gar nicht und 2016 nur unzureichend angepasster Einkommensfreibeträge an die allgemeinen Lohn- und Preissteigerungen aus der Förderung gepurzelt sind. Sie büßten ihre Ansprüche ein, da ihre Eltern zu viel Geld verdienen, wengleich nur scheinbar, schließlich war die BAföG-Bemessungsgrundlage über Jahre von der realwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt.

Hungern fürs Studium

Stärker noch schlägt allerdings ins Kontor, dass immer mehr junge Menschen auf eine Förderung verzichten, die ihnen eigentlich zusteht. Wenn heute nur noch jeder fünfte Anspruchsberechtigte BAföG beantragt, erklärt sich das gewiss auch mit Verschuldungsängsten. Viele und immer mehr stellen aber einfach für sich fest: „Das Geld, das mir zusteht, reicht sowieso nicht zum Leben. Dann jobbe ich lieber 15 Stunden mehr im Monat, spare mir den Antragsstress und abstottern muss ich später auch nichts.“ Dieser Haltung ließe sich nur mit einer wirklich großangelegten Strukturreform beikommen, die insbesondere deutlich höhere Fördersummen verspricht als das, was Ministerin Karliczek zu bieten hat.

Das Berliner Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) hat ihre Pläne in einer Studie im Auftrag des Deutschen Studentenwerks auf ihre Realitätstauglichkeit geprüft. Demnach müsste der Regelsatz sofort auf 500 bis 550 Euro bzw. um bis zu 37 Prozent erhöht werden, [um die tatsächlichen Ausgaben von Studierenden neben den Wohnkosten zu decken](#). Im Schnitt hätten diese schon im Jahr 2016 ohne Miete 496 Euro für ihren Lebensunterhalt ausgegeben. Die Regierung peilt dagegen eine Aufstockung von 399 auf 427 Euro an, ein Niveau „unterhalb der Armutsgrenze“, wie Nicole Gohlke von der Bundestagsfraktion Die Linke im Bundestag beklagte. Dazu passend haben die Bildungsforscher Ausgabenrückgänge beim Posten Ernährung ermittelt, insbesondere bei einkommensschwachen Studierenden. Diese hätten im Schnitt weniger als vier Euro täglich fürs Essen übrig, die unter 25jährigen nicht einmal drei Euro. Das liege „unterhalb des physiologischen Existenzminimums“ und „weit unterhalb“ dessen, was Hartz-IV-Bezieher zugestanden wird.

Auch in punkto Wohnkostenzuschuss bleibt die Gesetzesvorlage mit den avisierten 325 Euro weit hinter den Erfordernissen zurück. Gemäß der FiBS-Untersuchung haben die Mietausgaben zwischen 2012 und 2016 in der Spitze um bis zu 55 Prozent zugelegt. In Ballungszentren, in Groß- und klassischen Universitätsstädten muss man heute mitunter 500 Euro und mehr für ein WG-Zimmer berappen, in München sogar über 600 Euro. Selbst die einkommensschwächsten Studierenden im Alter zwischen 18 und 24 Jahren hatten laut Analyse schon vor drei Jahren im Mittel 359 Euro für ein Dach über dem Kopf hingelegt. Dabei wird der Schnitt noch durch diejenigen gedrückt, die einen der raren staatlichen Wohnheimplätze innehaben. Auf dem freien Markt findet man mit 325 Euro allenfalls an kleineren Hochschulstandorten oder in manchen ostdeutschen Städten ein WG-Zimmer.

Privatwirtschaft hilft gerne aus

Grüne und Linke setzen sich für eine Investitionsoffensive beim staatlichen Wohnheimbau sowie eine nach örtlichem Niveau gestaffelte Wohnpauschale ein. Wer in der teuren Metropole lebt, erhalte so mehr Geld als derjenige, der in der Provinz studiert. Karliczek tickt anders. Sie ließ zuletzt verlautbaren, Studierende müssten ja nicht unbedingt in den teuersten Städten unterkommen, schließlich wäre es „überall in Deutschland schön“. Dies sei „bemerkenswert kaltschnäuzig“, zürnte Linke-Abgeordnete Gohlke im Plenum, weil man sich den Studienort in vielen Fällen gerade nicht frei auswählen könne. Das müsste auch die Ministerin wissen, es sei denn, sie wollte sich damit herausreden, dass sie ihr Studium zur Diplom-Kauffrau fernab an der Fernuni Hagen absolviert hat.

Zur Politik der nachhaltigen Rufschädigung des BAföG gehören schließlich noch die bürokratischen Zumutungen: Wegen personell ausgebluteter BAföG-Ämter können heutzutage von der Antragsstellung über die Bewilligung bis zur Auszahlung mehrere Monate ins Land gehen. Aber Abhilfe lässt weiter auf sich warten. Schon vor drei Jahren hatte die Bundesregierung verkündet, „medienbruchfreie Prozesse, die zu vollständig auf elektronischem Weg durchgeführten Verwaltungsverfahren führen“, zu etablieren. Von wegen: Noch heute wartet jedes der 16 Bundesländer mit seiner eigenen Online-Lösung auf – die aber praktisch nichts löst. Im Zeitraum von Juni 2017 bis April 2018 hat die Bundesregierung bundesweit 590 Onlineanträge gezählt, was sich laut Gehring „im lächerlichen Promillebereich“ bewege.

Nach der neuesten Ansage des BMBF soll ein flächendeckendes und einheitliches Angebot im Jahr 2022 stehen. Ex-Kanzler Schröder hatte dies schon einmal für 2005 angekündigt. Die Untätigkeit hinterlässt Spuren. Inzwischen tummeln sich im Internet gleich mehrere kommerzielle Anbieter, die Studenten, Schülern und Praktikanten die BAföG-Beantragung gegen Bezahlung abnehmen – „ganz ohne Amtsdeutsch und Papierkram“. Die Pläne gehen sogar dahin, Anspruchsberechtigten ihre BAföG-Leistungen über eine Zwischenfinanzierung vorab auszuzahlen. So wiederholt sich das, was man aus anderen gesellschaftlichen Bereichen schon kennt, im Gesundheitssektor, Straßen- und Wohnungsbau oder in der Bildung: Wo der Staat versagt, stoßen zuverlässig die Privaten in die Lücke.

Hängepartie programmiert

Aufs Verschleppen setzt die Koalition auch bei der BAföG-Berichterstattung und begeht damit einmal mehr „Rechtsbruch“. Laut Gesetz muss die Bundesregierung im Zweijahrestakt dokumentieren, wie sich der Gefördertenkreis in Art und Umfang vor dem Hintergrund veränderter Löhne und Preise entwickelt hat. Auf dieser Basis sind dann gegebenenfalls zeitnahe Nachsteuerungen vorzunehmen, womit die Bestandsaufnahme zum möglichen Impulsgeber für die nächste Novelle wird. Eigentlich hätte Karliczek in diesem

Jahr liefern und damit wohl eingestehen müssen, dass ihre „neuesten“ Pläne schon jetzt wieder „veraltet“ sind. Daraus wird nichts: Die Veröffentlichung wurde kurzerhand auf 2021 verschoben, vier Jahre nach Erscheinen der letzten Ausgabe.

Der Fahrplan stellt obendrein schon jetzt sicher, dass bis zur nächsten Novelle wieder eine lange Hängepartie bevorsteht. Weil die Steigerungen bei Bedarfssätzen und Elternfreibeträgen schrittweise bis 2020 bzw. 2021 greifen sollen, ist eine weitere Reform in der laufenden Legislaturperiode faktisch ausgeschlossen. Mit der nächsten ist frühestens 2022 zu rechnen. Realistischer ist das Jahr 2023, weil jede neu gebildete Bundesregierung – die nächste konstituiert sich voraussichtlich Ende 2021 – noch immer mindestens ein Jahr verstreichen lässt, bis sie eine Novellierung in Angriff nimmt. In der Zwischenzeit werden zwar die Löhne und Preise weiter kräftig anziehen, das BAföG aber auf dem schon heute nicht mehr zeitgemäßen Planungsstand des Jahres 2019 verharren. Das Förderplus „auf Raten“ liefert der Politik überdies Argumente für die Zeit, in denen Studierende wieder neue Begehrlichkeiten anmelden. Dann heißt es wohl: „Was wollt ihr denn, ihr hattet doch erst einen riesigen Schluck aus der Pulle.“

Die Forderung nach einer dynamischen und gesetzlich verbrieften Anpassung der Ansprüche und Fördersummen im Zweijahresturnus ist fast so alt wie das BAföG selbst. Bisher hat sich noch jede Regierung, egal ob CDU- oder SPD-geführt, dagegen gesperrt, selbstredend auch die amtierende. Dabei wäre dies das einzig tragfähige Rezept, die Bundesausbildungsförderung zu einer wirklich verlässlichen und zukunftssicheren Sozialleistung zu machen. In seinem fragilen Istzustand liefert das BAföG hingegen nur verlässliche Angriffsflächen für interessierte Kreise in Politik, Industrie und Bankenwelt („Deutschlandstipendium“, Studienkredite), die auf seine Abwicklung hinarbeiten.

Kahlschlag mit der FDP

Da wäre zum Beispiel die FDP: Die trommelt aktuell für ihr „Baukastenmodell“. Danach stünden grundsätzlich jedem, also elternunabhängig, 200 Euro zu, weitere 200 Euro denen, die zehn Wochenstunden jobben gehen, Kinder erziehen oder Angehörige pflegen. Das, was dann noch zum Leben fehlt – ganz schön viel – soll man man sich bei einer Bank als flexibles Darlehen leihen. Ganz nebenbei wollen die Liberalen auf diesem Wege auch noch das Kindergeld abschaffen. Das ist sogar Anja Karliczek zu viel bzw. zu wenig: „Wer jeden unterstützen will, unterstützt niemanden mehr“, befand sie im Bundestag. Nicht mit ihr – sie unterstützt lieber zu wenige zu wenig.

Titelbild: rusty426/shutterstock.com