

Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) for the List of Issues on the occasion of the examination of the 7th German State Report

June 2025

Bildung – ein Menschenrecht: Auch an der Hochschule

Gemeinsame Eingabe der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und freier Zusammenschluss von student*innenschaften (fzs)

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) ist die Bildungsgewerkschaft im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Die GEW organisiert Lehrkräfte und Lehrpersonal an Schulen, Hochschulen, in der frühkindlichen Bildung und Erziehung sowie in der Berufsschul- und Weiterbildung. Die GEW repräsentiert über 270.000 Mitglieder in Deutschland und ist Mitgliedsorganisation von Education International.

Der freie Zusammenschluss von student*innenschaften e.V. (fzs) ist der überparteiliche Dachverband von Studierendenvertretungen in Deutschland. Als Dachverband der verfassten Studierendenvertretungen vertritt der fzs über eine Million Studierende in Deutschland.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag, der von der Mehrheit der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen – darunter die Bundesrepublik Deutschland – ratifiziert wurde. Bezugnehmend auf den siebten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach den Artikeln 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 2023¹ stellen sich für die GEW sowie für den fzs einige zentrale Fragen. Diese beziehen sich insbesondere auf das Recht auf Bildung, für dessen Verwirklichung ein angemessenes Stipendiensystem einzurichten ist (Artikel 13 Abs. 2 b), c) und e) des UN-Sozialpaktes). Die vorgeschlagenen Fragen beziehen sich gezielt auf den Bereich der Ausbildungsfinanzierung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und die Hochschulbildung sowie die im BAföG angelegte Förderung für Schüler*innen.

Mit dieser Eingabe im laufenden Staatenberichtsverfahren bitten die GEW und der fzs die tagungsvorbereitende Arbeitsgruppe (Pre-sessional Working Group) des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) unten stehende Fragen in ihrer Diskussion der „List of Issues“ (LOI) zu bedenken. Die GEW und der fzs schlagen ausgewählte Themen in den spezifischen Bereichen der Studienfinanzierung in Deutschland vor, in denen die GEW und der fzs in den letzten Dekaden inhaltlich gearbeitet und entsprechend umfassende Expertise entwickelt haben. Diese Eingabe ist bewusst auf diese Felder fokussiert.

¹ Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/9080](#).

1. Höhe der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) für Studierende

Die GEW und der fzs schlagen dem Committee vor die State Party zu fragen:

Stellt es ein angemessenes Stipendiensystem dar, dass die Höhe der Stipendien nach dem Bundesgesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG)²

- a) seit Inkrafttreten des BAföG 1971 – anders als inzwischen alle anderen Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch, zu denen das BAföG nach § 68 Nr. 1 SGB I³ gehört – nur unregelmäßig angepasst wurde (von 2010-2016 gar nicht), danach trotz Inflation oft auch nur jedes 2. Jahr⁴, und
- b) deutlich unterhalb des allgemeinen Existenzminimums (SGB II⁵ und SGB XII⁶) liegt, wobei zusätzlich zu beachten ist, dass die Ausbildungsförderung nach dem BAföG als das staatliche Stipendiensystem für den Hochschulunterricht in Deutschland nach § 11 Abs. 1 BAföG nicht nur für den Lebensunterhalt, sondern auch für die Ausbildung geleistet wird und damit auch für Kosten der Ausbildung gedacht ist, die kein Teil des allgemeinen Existenzminimums sind?⁷

² vom 26.08.1971 (BGBl 1971 I S. 1409) in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.12.2010 (BGBl. 2010 I S. 1952, berichtigt BGBl 2012 I, S. 197), zuletzt geändert am 19.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 249).

³ Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch - Allgemeiner Teil - vom 11.12.1975 (BGBl. 1975 I S. 3015), zuletzt geändert am 19.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245) - SGB I.

⁴ Eine fortgeschriebene Übersicht der Inflationsentwicklung (Verbraucherpreisindizes für die Lebenshaltung) seit 1970 einerseits und der Entwicklung der BAföG-Bedarfssätze seit 1971 mit allen Änderungen ist als Anlage beigefügt.

⁵ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende - vom 24.12.2003 (BGBl. 2003 I S. 2954) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011 (BGBl. 2011 I S. 850, 2094), zuletzt geändert am 24.02. 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57) - SGB II

⁶ Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch - Sozialhilfe - vom 27.12.2003 (BGBl. 2003 I S. 3022), zuletzt geändert am 23.12.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 449) - SGB XII

⁷ Der BAföG-Höchstsatz liegt weit unter dem Mindest-Bedarf von Studierenden (FiBS, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (Dieter Dohmen, Maren Thomsen, Galiya Yelubayeva, Rocio Ramirez), [Ermittlung der Lebenshaltungskosten von Studierenden: Aktualisierte Berechnung anhand der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks](#), Berlin Januar 2019). Während der BAföG-Grundbedarf 475,00 € beträgt, werden als Regelbedarf für Alleinstehende im SGB II und SGB XII 563,00 € vorgesehen. In diesem Betrag, der für das allgemeine Existenzminimum ausreichen soll, sind keine Ausbildungskosten für ein Studium enthalten. Nach § 5 Abs. 1 RBEG 2021 (Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch ab dem Jahr 2021 (Regelbedarfsermittlungsgesetz - RBEG) vom 09.12.2020 (BGBl. 2020 I S. 2855), geändert am 16.12.2022 (BGBl. 2022 I S. 2328)) wurden aus der Sonderauswertung für Einpersonenhaushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 aus Abteilung 10 (Bildung) 1,57 € von den Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte nach § 4 Satz 2 Nr. 1 RBEG für die Ermittlung des Regelbedarfs berücksichtigt. Dieser Betrag ergibt sich aus Position „1050 900 Gebühren für Kurse (ohne Erwerb von Bildungsabschlüssen)“. In der Begründung heißt es (Bundestags-Drucksache [19/22750](#), S. 32):

„Wie im RBEG 2011 und RBEG 2017 wird aus der Abteilung 10 nur eine Position berücksichtigt, da die übrigen hier enthaltenen Verbrauchsausgaben nicht regelbedarfsrelevant sind. Ausgaben für die Positionen „Kinderbetreuung (ohne Verpflegung)“ für hilfebedürftige Personen fallen für Einpersonenhaushalte nicht an. Die Kosten des Studiums werden außerhalb des Rechtskreises des SGB II und des SGB XII geregelt und sind für Leistungsberechtigte deshalb nicht zu berücksichtigen. Ausgaben für Nachhilfe spielen für Erwachsene entweder keine Rolle oder stellen – wenn sie eine Schule besuchen – ebenso wie bei Kindern und Jugendlichen als Lernförderung einen gesondert zu erbringenden Bedarf nach § 28 SGB II beziehungsweise nach § 34 SGB XII dar, so dass auch diese Ausgaben nicht regelbedarfsrelevant sind. Für das Jahr 2018 ergibt sich ein regelbedarfsrelevanter Betrag von 1,57 Euro.“

- Warum liegt der BAföG-Höchstsatz mit 835,00 € (zuzüglich ggfs. pauschaler Bedarfe für die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge) niedriger als der zivilrechtliche Unterhaltsbedarf für Studierende mit 990,00 €⁸ (nach [Düsseldorfer Tabelle 2025](#) zuzüglich aller Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge und ggfs. Studiengebühren)?

Die Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsbedarf kann dies nicht rechtfertigen, da Kindergeld in der Regel nur bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres gezahlt wird. Da fast die Hälfte der Studierenden das 25. Lebensjahr vollendet hat (was auch für das Erststudium gilt), ist für eine Typisierung, dass in der Regel noch ein Kindergeldanspruch bestehe, kein Raum⁹ und es ist im Übrigen bei BAföG-Teilförderung (deren Anteil zwar in den letzten Jahren etwas rückläufig ist, die aber weiterhin ein erheblicher Teil der Studierenden bekommt)¹⁰ im vom kindergeldberechtigten Elternteil aufzubringenden Betrag enthalten.

Die GEW und der fzs schlagen weiter dem Committee vor die State Party zu fragen:

- Warum hat die Bundesregierung die Empfehlung des Beirats für Ausbildungsförderung nicht umgesetzt, der 2023 "angesichts der derzeitigen und prognostizierten inflationären Entwicklung eine deutliche und zügige Anpassung der Freibeträge, Bedarfssätze sowie der Wohnkostenpauschale und Sozialpauschalen für notwendig (hielt), um das Vertrauen in die Verlässlichkeit der staatlichen Ausbildungsförderung auch künftig sicherzustellen", und „eine regelmäßige und zügige Anpassung“ gefordert hatte¹¹?
- Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der anhaltenden Inflation, die besonders die Kosten für Nahrungsmittel¹² trifft, hinsichtlich der Höhe der Ausbildungsförderung¹³?
- Warum plant die neue Bundesregierung laut Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD zwar eine Modernisierung des BAföG in einer "großen Novelle", möchte den Grundbedarf aber erst zum Wintersemester 2028/2029 an das Grundsicherungsniveau (SGB II und SGB XII) anpassen und die Wohnkostenpauschale erst zum Wintersemester 2026/2027 einmalig von bisher 380 Euro nur auf 440 Euro pro Monat erhöhen¹⁴?
- Wenn es Hochschulzugangsberechtigten verfassungsrechtlich zuzumuten ist, ihre Bedürftigkeit durch Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit, ggf. unter Aufgabe

⁸ Nach der Düsseldorfer Tabelle, die vom Oberlandesgericht Düsseldorf beruhend auf Koordinierungsgesprächen, die unter Beteiligung aller Oberlandesgerichte und der Unterhaltskommission des Deutschen Familiengerichtstages e.V. stattgefunden haben, herausgegeben wird, kann von dem Betrag von 990,00 € (in dem 440,00 € Warmmiete enthalten sind) bei erhöhtem Bedarf oder mit Rücksicht auf die Lebensstellung der Eltern nach oben abgewichen werden.

⁹ vgl. BVerwG, [Vorlagebeschluss vom 20.05.2021 - 5 C 11.18](#) - Rn. 43.

¹⁰ 2020 betrug der Anteil der Teilförderung 55,9 %, 2022 nur noch 50 % (Dreißundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes der Bundesregierung vom 15.12.2023, Bundestags-Drucksache [20/9870](#), S. 34); 2021 bekamen 467.595 Studierende BAföG, davon 200.369 Vollförderung und 267.226 Teilförderung (BAföG-Statistik 2021 [Pressemitteilung Nr. 342](#) vom 12. August 2022), 2023 bekamen 501.500 Studierende BAföG, davon 245.300 Vollförderung und 256 200 Teilförderung (BAföG-Statistik 2023, [Pressemitteilung Nr. 297](#) vom 5. August 2024).

¹¹ Bundestags-Drucksache [20/9870](#), S. 61.

¹² Nach der [Pressemitteilung Nr. 192 vom 30. Mai 2025](#) des Statistischen Bundesamtes wird die Inflationsrate in Deutschland im Mai 2025 voraussichtlich +2,1 % betragen, für Nahrungsmittel sind es +2,8 %.

¹³ Während ausgehend von einem Preisindex von 100 im Jahre 1970 die Inflation bis 2010 307,3 betrug, wurde der Bedarfssatz für Studierende ohne Unterkunfts-kosten nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 BAföG von 300,00 DM (= 153,39 €) 1971 mit 373,00 € 2010 nur auf 243,2 erhöht, 2014 betrug der seit 1970 fortlaufende Preisindex 327,6, 2015 328,5 und 2024 414,6, während der Bedarfssatz nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 BAföG seit dem 01.10.2024 für alle Studierenden 475,00 € beträgt, was gegenüber 1971 eine Erhöhung auf 309,7 darstellt. Der Rückstand des BAföG-Bedarfssatzes gegenüber der allgemeinen Entwicklung des Verbraucherpreisindizes für Deutschland ist damit weiterhin enorm.

¹⁴ [Koalitionsvertrag](#) zwischen CDU, CSU und SPD. Verantwortung für Deutschland, 21. Legislaturperiode (2025), S. 75.

des Hochschulstudiums, zu beenden oder zu vermeiden¹⁵, wie wird dann für diese Personen das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte gewährleistet?

Der Verweis der Bundesregierung auf Kredite¹⁶ ist falsch. Studienkredite stehen nicht allen Studierenden offen, es gibt auf diese auch keinen Rechtsanspruch. Zu unterscheiden sind die beiden über die KfW¹⁷ abgewickelten Programme (KfW-Studienkredit und Bildungskredit) einerseits und Studienkredite von privaten Bankinstituten und Bildungsfonds andererseits. Letztere sind grundsätzlich von einer Bonitätsprüfung abhängig und werden teilweise auch von Sicherheiten abhängig gemacht (z.B. Bürgschaften von Eltern), die viele Studierende nicht bieten können. In der gemeinsamen Stellungnahme von Rechtsanwalt Joachim Schaller, fzs und GEW vom [14.12.2022](#) im Bafög-Verfahren beim Bundesverfassungsgericht wurden die Konditionen des KfW-Studienkredits und des Bildungskredit-Programms des Bundesverwaltungsamts detailliert dargestellt. Aktuell (seit 01.04.2025) fallen an Zinsen an: Bildungskredit (höchstens 300,00 € für 24 Monate): [3,36 % effektiver Jahreszinsatz](#). KfW-Studienkredit (höchstens 650,00 €, wobei die Zinsen bei der Auszahlung gleich einbehalten werden, so dass der Auszahlungsbetrag sukzessive sinkt): [6,31 % effektiver Jahreszinssatz](#) (Vorperioden: 01.10.2024: 6,85 % eff. p.a.; 01.04.2024: 7,51 % eff. p.a.).

Auch der Verweis darauf, dass Studierende neben dem Studium arbeiten können¹⁸, trägt nicht. Unterhaltsrechtlich besteht keine Erwerbsobliegenheit. Studierende mit genügend Geld können ausgeruht in die Lehrveranstaltungen und Prüfungen gehen, während Bafög-beziehende Studierende, die zur Aufstockung der unzureichenden Ausbildungsförderung arbeiten müssen, weniger Zeit für das Studium haben und oft nach einer Abend- oder Nachtschicht sich am nächsten Tag einer Prüfung stellen müssen. Das prüfungsrechtliche Gebot der Chancengleichheit ist damit faktisch für arme Studierende nicht gewährleistet. Bafög gibt es nur, wenn die Ausbildung die Arbeitskraft des Auszubildenden im Allgemeinen voll in Anspruch nimmt (§ 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 Bafög). 30 ECTS-Punkte á 30 Stunden je Semester, wie sie regelmäßig in den Prüfungs- und Studienordnungen vorgesehen werden, entsprechen 39,1 Stunden pro Woche.

2. Wohnkosten und Studienfinanzierung

Die GEW und der fzs schlagen dem Committee vor die State Party zu fragen:

- In welchen Studierendenstädten reicht die Bafög-Wohnkostenpauschale aktuell aus, um eine angemessene Wohnsituation für Studierende zu finanzieren?
- Und wie beurteilt die Bundesregierung diese Ergebnisse mit Blick auf die freie Studienplatzwahl?

Das Recht auf Bildung, verankert in Artikel 13 des UN-Sozialpakts, fordert in Absatz 2 c) explizit, dass der Hochschulunterricht für jedermann zugänglich gemacht werden muss. Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bafög) könnte hierfür das zentrale Instrument darstellen, s.o.

¹⁵ BVerfG, [Beschluss vom 23.09.2024 - 1 BvL 9/21](#) - Rn. 39.

¹⁶ BVerfG, [Beschluss vom 23.09.2024 - 1 BvL 9/21](#) - Rn. 18.

¹⁷ Die KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts und die wichtigste Förderbank der Bundesrepublik Deutschland, die den größten Teil des Grundkapitals trägt.

¹⁸ BVerfG, [Beschluss vom 23.09.2024 - 1 BvL 9/21](#) - Rn. 18 und 39; etwas anders noch die Bundesregierung am 18.01.2018 in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, wo betont wurde, dass für Studierende als Voraussetzung für die Gewährung von Ausbildungsförderungsleistungen nach dem Bafög gerade keine vorrangige Verpflichtung gilt, sich um Sicherung des Lebenshaltungsbedarfs durch eigene (ggf. studienbegleitende) Erwerbstätigkeit zu bemühen ([Deutscher Bundestag Drucksache 19/498](#), S. 2f).

Angesichts dessen, dass Wohnkosten den größten Ausgabenposten von Studierenden bilden¹⁹, ist eine kritische Betrachtung der Bezuschussung dieses Bereichs unerlässlich. Die aktuelle BAföG-Wohnkostenpauschale liegt bei 380 Euro. Erhebungen des Moses-Mendelssohn-Instituts zeigen jedoch, dass diese Pauschale in vielen deutschen Studierendenstädten nicht ausreicht, um eine angemessene Wohnsituation zu finanzieren. Teilweise übersteigt der tatsächliche Durchschnittsmietpreis für ein WG-Zimmer die Pauschale um das Doppelte.²⁰ Wichtig bei der Betrachtung dieser Zahlen ist, dass es sich um Durchschnittsmieten handelt, so wird es sicherlich einige WG-Zimmer unterhalb des Werts geben, gleichwohl gibt es auch solche, deutlich darüber.

Diese erhebliche Diskrepanz zwischen der BAföG-Wohnkostenpauschale und den realen Mietkosten führt dazu, dass Studierende aus einkommensschwachen Haushalten, die auf BAföG angewiesen sind, faktisch in ihrer Studienortwahl erheblich eingeschränkt sind. Dies trifft insbesondere auf Studiengänge mit wenigen Studienorten (z.B. Medizin, Tiermedizin, Soziale Arbeit) zu, wo diese hohen lokalen Mietpreise einen faktischen Ausschluss vom Studium bedeuten können.

Auch studentische Wohnheime schaffen häufig keine Abhilfe. So existiert derzeit eine sehr geringe Unterbringungsquote bei gleichzeitig hoher Auslastung der vorhandenen Plätze. In keinem Bundesland lag die Unterbringungsquote 2023 über 17 %, in mehr als der Hälfte unter 10 %, vereinzelt sogar unter 6%.²¹ Diese Situation verschärft den Druck auf Studierende, die auf den teureren privaten Wohnungsmarkt verwiesen sind. Die Mietpreise sind für viele Studierende, die nur Unterhalt oder BAföG bekommen, kaum noch zu stemmen.

Für eine umfassenden Betrachtung der Auswirkungen der Mietpreisentwicklung auf die soziale Gerechtigkeit im Hochschulzugang wäre eine detaillierte Darstellung der Studienstandorte, an denen sich mit der aktuellen Wohnkostenpauschale noch WG-Zimmer leisten ließe entscheidend.

Die Bundesregierung trägt die Verantwortung, die strukturellen Defizite im Bereich des studentischen Wohnraums anzugehen. Nur so kann die Chancengleichheit im Zugang zu Hochschulbildung gewährleistet und einer sozialen Segregation im Hochschulsystem effektiv entgegengewirkt werden. Daher ist es entscheidend zu erfahren, welche konkreten Maßnahmen die Bundesregierung ergreift, um sicherzustellen, dass die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von studentischem Wohnraum das Recht auf Bildung und die freie Studienplatzwahl nicht einschränkt.

3. Regelstudienzeit im BAföG und Korrelation mit Erwerbsarbeit

Die GEW und der fzs schlagen dem Committee vor die State Party zu fragen:

- Wie viele Studierende schließen in Deutschland ihr Studium innerhalb der Regelstudienzeit ab? Gibt es hierbei Unterschiede zwischen Studierenden, die eine Förderung aus BAföG erhalten und solchen, die keine entsprechende Förderung erhalten? Wie bewertet die Bundesregierung diese Daten?
- Welche Unterschiede hinsichtlich der Abschlüsse in Regelstudienzeit gibt es zwischen Studierenden, die erwerbstätig sind und jenen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen? Wie bewertet die Bundesregierung diese Daten?

¹⁹ Deutsches Studierendenwerk, Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW), [Die Studierendenbefragung in Deutschland](#): 22. Sozialerhebung. Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2021 (Berlin: Deutsches Studierendenwerk, 2023), S. 103.

²⁰ Moses-Mendelssohn-Institut, "Pressemitteilung: [Wohnkosten Studierende Sommersemester 2025](#)," 10. März, 2025.

²¹ Deutsches Studierendenwerk. (2023). [Wohnen 2023](#). Wohnraum für Studierende. Statistische Übersicht 2023.

- Wie viele der Studierenden, die erwerbstätig sind, schließen ihr Studium in Regelstudienzeit ab? Wie bewertet die Bundesregierung diese Daten?
- Ab welcher regelmäßigen Stundenzahl an Erwerbsarbeit neben dem Studium überschreiten Studierende die Regelstudienzeit? Um wie viele Semester wird die Regelstudienzeit in solchen Fällen überschritten? Wie bewertet die Bundesregierung diese Daten?
- Inwiefern ist es mit einem Studium in Regelstudienzeit zu vereinbaren, dass 63 % der Studierenden in Deutschland erwerbstätig sind?²²

Grundsätzlich entspricht die Förderungshöchstdauer gemäß § 15a Abs. 1 BAföG der Regelstudienzeit. Die Regelstudienzeit stellt jedoch lediglich die Dauer dar, in welcher ein Abschluss erworben werden kann (§ 10 Abs. 2 Satz 1 HRG)²³ – das bedeutet, dass die Hochschule die abzulegenden Prüfungsleistungen in der Zeit angeboten haben muss. In der Realität weichen jedoch viele Studierende von dieser Regelstudienzeit ab, da sie beispielsweise Sorgeverpflichtungen oder einer Lohnarbeit nachgehen müssen. Diese Arbeit, die zusätzlich zum Studium geleistet werden muss, kann den Abschluss verzögern, da sich Studierende – je nach Stundenumfang der Beschäftigung – nicht mehr in Vollzeit auf ein Studium einlassen können. Studierende, die einer Lohnarbeit nachgehen, tun dies in der Regel, um ihren Lebensunterhalt zu sichern – eine Aufgabe, die eigentlich dem BAföG zugeschrieben wird. So entsteht aufgrund des aktuellen Bedarfssatzes im BAföG ein Dilemma: Einerseits müssen die Studierenden zusätzlich zum BAföG-Bezug einer Erwerbsarbeit nachgehen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Gleichzeitig sind sie gedrungen, ihr Studium in Regelstudienzeit abzuschließen, um nicht aus dem BAföG-Bezug herauszufallen.

4. Veränderte Reichweite des BAföG Empfänger*innenkreis

Die GEW und der fzs schlagen dem Committee vor die State Party zu fragen:

- Wie bewertet es die Bundesregierung, dass nur noch 12 % aller Studierenden Leistungen nach dem BAföG erhalten, wobei die Sätze im Durchschnitt für Studierende bei 663 €²⁴ liegen und damit weit vom Höchstsatz entfernt sind?

Laut aktuellen Zahlen zur Förderung von Studierenden nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz für das Jahr 2023 erhalten gerade einmal ca. 12% aller Studierenden BAföG.²⁵ Zum Vergleich: Bei der Einführung des BAföG im Jahr 1971 lag die Förderquote bei etwa 44% der Studierenden und erreichte in den Folgejahren sogar Werte über 50%. Mit der Umstellung des BAföG von einem Vollzuschuss auf ein Darlehenssystem 1983 gibt es einen deutlichen Rückgang der Förderung. Die Förderquote ist seitdem kontinuierlich gesunken. Der zuletzt leichte Anstieg zum Jahr 2023 auf 12,6% stellt keine Trendwende dar. Vor dem Hintergrund, dass sowohl die Vermögensverteilung²⁶ als auch die Armutsgefährdung²⁷ zwar aktuell leicht rückläufig sind, jedoch seit den 1990er Jahren aber weitestgehend unverändert auf einem, für ein sehr wohlhabendes Land wie Deutschland bedrückend hohem Level sind, wird deutlich, dass es sich bei der Reduzierung des Empfänger*innenkreis um eine politische Entscheidung handelt und nicht um eine ökonomische Gegebenheit.

²² [Die Studierendenbefragung in Deutschland](#): 22. Sozialerhebung, S. 84.

²³ Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 26.01.1976 (BGBl. 1976 I S. 185) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.01.1999 (BGBl. 1999 I S. 18), zuletzt geändert am 15.11.2019 (BGBl. 2019 I S. 1622).

²⁴ Statistisches Bundesamt; [Pressemitteilung Nr. 297](#) vom 05. August 2024.

²⁵ [Centrum für Hochschulentwicklung](#): Nur jede*r sechste Studierende nutzt staatliche Angebote wie BAföG & Co.

²⁶ Statistisches Bundesamt; [Pressemitteilung Nr. 416](#) vom 06. November 2024.

²⁷ Statistisches Bundesamt; [Pressemitteilung Nr. 036](#) vom 29. Januar 2025.

Die Situation wird besonders gravierend, wenn parallel zu dieser Entwicklung die in den letzten Jahren gestiegenen Lebenshaltungskosten wie Mieten und Lebensmittelpreise in den Blick genommen werden. Diese Gesamtentwicklung lässt den ursprünglichen Zweck des BAföG, Chancengleichheit im Bildungswesen zu schaffen, mehr denn je in Frage stellen. Die durchschnittliche Förderung von 663 Euro im Monat liegt deutlich unter dem Höchstsatz, der, wie bereits geschildert, ebenfalls ungenügend ist. Laut EU-SILC 2023 waren gut ein Drittel (35%) aller Studierenden armutsgefährdet²⁸. Deutlicher wird die Situation bei den Studierenden, die nicht mehr bei ihren Eltern wohnen: Hier beträgt die Armutsgefährdungsquote 77%. Insbesondere die gestiegenen Wohnkosten lassen den meisten Studierenden kaum finanziellen Spielraum: Laut Statistischem Bundesamt geben Studierende im Schnitt 54% ihres verfügbaren Einkommens für Wohnkosten aus. Dies ist deutlich mehr als die Wohnkostenbelastung in der Gesamtbevölkerung (25%)²⁹. Trotzdem bleibt die Wohnpauschale im BAföG weiterhin gedeckelt und reicht in vielen Städten nicht einmal mehr für ein WG-Zimmer.

5. Zusatzbedarfe für Studierende mit Behinderung und/oder chronischer Erkrankung

Die GEW und der fzs schlagen dem Committee vor die State Party zu fragen:

- Wie kann das BAföG die tatsächlichen Bedarfe von Studierenden mit Behinderung und/oder chronischer Erkrankung abdecken und ihnen Chancengleichheit ermöglichen, wenn für alle dieselben Fördersätze gelten?

Für viele Studierende mit Behinderungen und/oder chronischer Erkrankung entstehen zusätzliche Kosten während des Studiums durch Mehrbedarfe, etwa höhere Mietkosten, Ausgaben für Medikamente und Therapien sowie zusätzlichen Zeitaufwand (z. B. regelmäßige Therapietermine). Diese Zusatzkosten belasten die Betroffenen erheblich und sind nicht einsparbar.

Das BAföG sieht jedoch – anders als beispielsweise das Bürgergeld – für alle Berechtigten einheitliche Fördersätze vor, ohne individuelle Mehrbedarfe zu berücksichtigen. Zusatzbedarfe aufgrund einer Behinderung werden vom BAföG nicht erfasst. Stattdessen kommen gegebenenfalls Leistungen nach § 27 Abs. 2 i. V. m. § 21 Abs. 5 und 6 SGB II, Eingliederungshilfe oder – bei den wenigen Leistungsberechtigten nach dem SGB XII – ein Mehrbedarf von 35 % nach § 30 Abs. 4 und § 42b Abs. 3 SGB XII sowie § 112 Abs. 9 und § 113 SGB IX³⁰ in Betracht. Die Beantragung dieser Leistungen ist mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden. Eine Kostenübernahme ist zudem nur gesichert, wenn keine andere Stelle zuständig ist. Auch die Nachweispflicht verursacht einen überproportionalen Mehraufwand für die Betroffenen.

6. Ausbildungsförderung für Schüler*innen

Die GEW und der fzs schlagen dem Committee vor die State Party zu fragen:

- Wie ist es mit der in Artikel 13 des UN-Sozialpakts enthaltenen Verpflichtung, ein angemessenes Stipendiensystem einzurichten, zu vereinbaren, dass Schüler*innen an

²⁸ [Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen EU-SILC 2023](#), DESTATIS.

²⁹ Statistisches Bundesamt; Pressemitteilung Nr. 044 vom 28. August 2024.

³⁰ Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – vom 23.12.2016 (BGBl. 2016 I S. 3234) (Neuntes Buch Sozialgesetzbuch - zuletzt geändert am 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) - SGB IX.

- weiterführenden Schulen nur unter sehr strengen Voraussetzungen (notwendige auswärtige Unterbringung) BAföG beziehen, d.h. in aller Regel keinerlei Ausbildungsförderung erhalten?
- Wieso wird Ausbildungsförderung für den Besuch von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen und Berufsfachschulen, einschließlich der Klassen aller Formen der beruflichen Grundbildung, ab Klasse 10 sowie von Fach- und Fachoberschulklassen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung nicht voraussetzt, nur geleistet, wenn der Auszubildende nicht bei seinen Eltern wohnt und
 - a) von der Wohnung der Eltern aus eine entsprechende zumutbare Ausbildungsstätte nicht erreichbar ist,
 - b) einen eigenen Haushalt führt und verheiratet oder in einer Lebenspartnerschaft verbunden ist oder war, oder
 - c) einen eigenen Haushalt führt und mit mindestens einem Kind zusammenlebt?³¹
 - Wie werden die spezifischen Bedarfe für die Ausbildung (z.B. Lern- und Arbeitsmittel, Fachliteratur, Kopien, Kosten für Hard- und Software, Schulgeld, Fahrkosten zur Schule und für Familienheimfahrten³²) für Schüler*innen im Falle von Bedürftigkeit sichergestellt, wenn diese nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1a BAföG keine Ausbildungsförderung bekommen können?

Nach § 7 Abs. 6 Nr. 1 SGB II gilt der Leistungsausschluss des § 7 Abs.5 SGB II für BAföG-fähige Ausbildungen nicht für Auszubildende, die aufgrund von § 2 Absatz 1a BAföG keinen Anspruch auf Ausbildungsförderung haben. Diese können daher bei Bedürftigkeit Bürgergeld vom Jobcenter bekommen. In diesem sind aber keine Ausbildungskosten enthalten, so dass die Aufwendungen für die Ausbildung aus dem Regelbedarf finanziert werden müssen.

Die GEW und der fzs schlagen dem Committee vor die State Party weiter vor zu fragen:

- Weshalb ist die Zahl der nach dem BAföG geförderten Schüler*innen von 189.900 im Jahr 2012 über 117.700 im Jahr 2019 auf 84.000 im Jahr 2022³³ gesunken, während die Zahl der Schüler*innen an förderungsfähigen Schulen nur von 976.343 im Jahr 2011 auf 909.522 im Jahr 2019³⁴ gesunken ist?
- Wieso wird in den BAföG-Berichten der Bundesregierung anders als bezüglich der Studierenden³⁵ für die Schüler*innen keine Gefördertenquote ausgewiesen?

³¹ Dies sind die Voraussetzungen für diesen Personenkreis nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1a BAföG (ausgenommen von dem zusätzlichen Erfordernis nach § 2 Abs. 1a BAföG sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 BAföG Auszubildende in Berufsfachschulklassen und Fachschulklassen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung nicht voraussetzt, sofern sie in einem zumindest zweijährigen Bildungsgang einen berufsqualifizierenden Abschluss vermitteln).

³² Bei der Berufsausbildungsbeihilfe für Auszubildende in dualen Ausbildungen werden bei einer erforderlichen auswärtigen Unterbringung nach § 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB III zusätzlich die Fahrkosten für An- und Abreise und für eine monatliche Familienheimfahrt oder anstelle der Familienheimfahrt für eine monatliche Fahrt einer oder eines Angehörigen zum Aufenthaltsort der oder des Auszubildenden als Bedarf anerkannt. Im BAföG waren in der Härteverordnung (i.d.F. der 2. HärteVÄndV vom 11.08.1980 (BGBl. 1980 I 1293)) Regelungen über Schulgeld, Studiengebühren, Fahrkosten, Familienheimfahrten, Lern- und Arbeitsmittel, Studienfahrten sowie Internats- und Unterkunftskosten enthalten, die fast alle gestrichen wurden, als ihr Leistungsbereich durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22.12.1981 (BGBl. 1981 I 1523) eingeschränkt wurde, ohne dass ein Ausgleich durch höhere Bedarfssätze erfolgte.

³³ Dreiundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes der Bundesregierung vom 15.12.2023, [Bundestags-Drucksache 20/9870](#), S. 16.

³⁴ DGB-Jugend, [Alternativer BAföG-Bericht](#) (Juni 2021), S. 16.

³⁵ Dreiundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes der Bundesregierung vom 15.12.2023, [Bundestags-Drucksache 20/9870](#), S. 13: Die nach der Berechnungsmethode der Bundesregierung ermittelte Studierenden-Gefördertenquote sank trotz der gestiegenen Zahl der Geförderten im Vergleich zum

7. Sozialpolitische und gesamtgesellschaftliche Bedeutung

Die GEW und der fzs schlagen dem Committee vor die State Party zu fragen:

- Wie bewertet die Bundesregierung die aus dem „Bildungstrichter“ des Hochschul-Bildungsreport hervorgehenden Zahlen und die darin zum Ausdruck kommende ungleiche Verteilung von Bildungschancen im Hochschulbereich? Welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus mit Blick auf die Studienfinanzierung?
- Welche sozialpolitischen und gesamtgesellschaftlichen Folgen hat es, wenn überwiegend Studierende aus ökonomisch bessersituierten Verhältnissen ein Studium an einer Hochschule aufnehmen können?

Mit Blick auf den „Bildungstrichter“, wie durch den Hochschulbildungsreport³⁶ 2020 erneut deutlich gemacht wurde, nehmen in Deutschland von 100 Nichtakademiker*innenkindern nur 21 ein Hochschulstudium auf. Hingegen sind es bei Akademiker*innenkindern 74 von 100, die sich an einer Hochschule einschreiben. Bis zum Masterabschluss summieren sich die Unterschiede weiter auf, sodass von anfänglich 100 Nichtakademiker*innenkindern nur noch acht den Masterabschluss erwerben. Zugleich machen aber mit 45 rund sechsmal so viele Akademiker*innenkinder einen Masterabschluss. Diese statistische Realität spiegelt möglicherweise auch die ungleichen finanziellen Voraussetzungen der Herkunftsfamilien wieder, die mit den Bildungsabschlüssen der Eltern zusammenhängen: Schließlich verdienen Akademiker*innen im Schnitt besser, als Nicht-Akademiker*innen³⁷. So zeigen bereits Studien für Schulanfänger*innen im internationalen Vergleich, dass in Deutschland sowohl die elterliche Bildung, als auch das Haushaltseinkommen Ungleichheiten, beispielsweise in Sprach- und Mathekompetenzen, erklären – und die elterliche Bildung dabei von besonderer Bedeutung ist.³⁸

An jeder Hochschule in Deutschland entstehen finanzielle Kosten für Studierende. Es müssen u.a. regelmäßig Semesterbeiträge, Kosten für Lernmaterial und u.U. Studienfahrten gezahlt werden, außerdem erheben einige staatliche Hochschulen Bewerbungs- und Einschreibegebühren und Verwaltungskostenbeiträge.³⁹ In einigen Bundesländern werden von den staatlichen Hochschulen Studiengebühren für ein Zweitstudium, für sogenannte Langzeitstudierende, für ein Seniorenstudium und von internationalen Studierenden erhoben, in Baden-Württemberg und Bayern auch für berufsbegleitende Bachelorstudiengänge; außerdem sind auch Zusatz-, Ergänzungs- oder Aufbaustudiengänge ebenso wie weiterbildende Masterstudiengänge oft mit Studiengebühren verbunden⁴⁰. Studierende, deren Eltern in gesicherten ökonomischen Verhältnissen aufgrund ihre eigenen hohen Bildungsabschlüsse leben, können ihren Kindern ein finanzielles Absicherungsnetz bieten. Studierende, deren Eltern diese Möglichkeiten nicht besitzen, müssen mögliche finanzielle Unsicherheiten und regelmäßige finanzielle Belastungen selbst tragen – vor allem wenn sie nicht in den Genuss einer ausreichenden BAföG-Förderung kommen, beziehungsweise die Unterstützung durch das BAföG nicht existenzsichernd ist. Die Armutserfahrung bei Studierenden kann zu einem Studienabbruch führen. Die Zahl der Studienabbrüche in Deutschland und deren Verteilung nach

letzten Berichtszeitraum von 18,5 % (2020) auf 14,9 % (2022). Auch wenn die Bundesregierung die Berechnungsmethode für die Studierenden-Gefördertenquote geändert hat, ist festzuhalten, dass noch [1972 44,6 % aller Studierenden mit BAföG-Zahlungen gefördert wurden](#).

³⁶ [Hochschulbildungsreport](#) (2020): Chancen für Nichtakademikerkinder.

³⁷ Bundesagentur für Arbeit (2024): [Blickpunkt Arbeitsmarkt. Akademikerinnen und Akademiker](#). Kapitel 1.6 Gehälter.

³⁸ DIW Wochenbericht 14 / 2025, S. 209-215; [Sprach- und Mathekompetenzen hängen in Deutschland bei Schulstart stärker von sozialer Herkunft ab als in anderen Ländern](#); ifo Schnelldienst, 2023, 76, Nr. 04, S. 29-47, [Wie \(un-\)gerecht sind die Bildungschancen von Kindern aus verschiedenen Familien in Deutschland verteilt?](#)

³⁹ <https://www.studierendenwerke.de/themen/studienfinanzierung/kosten-des-studiums>

⁴⁰ <https://www.studis-online.de/studiengebuehren/>

Semester und Motiven legt nahe, dass Studienabbrüche vor allem in höheren Semestern häufig der finanziellen Situation geschuldet sind.⁴¹ Eine sogenannte Studienabschlusshilfe gemäß § 15 Abs. 3a i. V. m. § 17 Abs. 3 BAföG kann längstens für 12 Monate gewährt werden, allerdings als zinsfreies Vollkredit, das entsprechend zurückgezahlt werden muss. Wer die Regelstudienzeit bereits mehr als vier Semester überschritten hat und keinen Anspruch mehr auf BAföG hat, hat zugleich auch keinen Anspruch auf die Abschlussförderung.

Die GEW und der fzs schlagen dem Committee weiter vor die State Party zu fragen:

- Wie bewertet die Bundesregierung, dass Studierende mit ausreichend hohem Unterhalt von ihren Eltern neben ihrem Studium keiner Erwerbsarbeit nachgehen müssen und somit ausgeruht an Lehrveranstaltungen und Prüfungen teilnehmen, während Studierende, die eine nicht existenzsichernde BAföG-Förderung erhalten, oftmals erwerbstätig sein müssen und daher weniger Zeit für das Studium, die Vorbereitung auf Prüfungen und allgemeine Erholung haben? Sieht die Bundesregierung darin eine Ungleichbehandlung?
- Wie bewertet die Bundesregierung die Studienabbruchquoten⁴² in Deutschland und welchen Zusammenhang sieht sie mit den restriktiven Förderungsbedingungen des BAföG?

Die derzeitige Regelungen im BAföG, insbesondere auch die strenge Ausrichtung der Förderhöchstdauer auf die jeweilige Regelstudienzeit des Studiengangs, plus ein weiteres Flexibilitätssemester entweder im Bachelor- oder im Masterstudium⁴³, stellen eine weitere Hürde für die BAföG-Empfänger*innen dar. Studierende an Höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen müssen nach § 48 BAföG mit einem Leistungsnachweis ihre Studienfortschritte belegen, um ab dem 5. Fachsemester weitergefördert zu werden. Zugleich haben im Jahr 2023 im Durchschnitt aber tatsächlich nur knapp 30% der Absolvent*innen ihren Hochschulabschluss überhaupt in der Regelstudienzeit erlangt.⁴⁴ Gerade in der schwierigen Studienabschlussphase kann erneut eine mögliche Diskriminierung im Hinblick auf all jene Studierende entstehen, die aus einkommensschwächeren Haushalten stammen und somit auf kein familiäres finanzielles Netz zurückgreifen können, um ihren Studienabschluss zu erlangen. Finanzielle Unsicherheit stellt ein Hindernis sowohl bei der Aufnahme, als auch beim erfolgreichen Abschluss eines Studiums in Deutschland dar.

Durch eine mögliche soziale Auslese verliert die Gesellschaft viele Studierende, die eigentlich durch ein abgeschlossenes Hochschulstudium zu den großen Problemen unserer Zeit beitragen könnten. Genannt sei beispielhaft der Fachkräftemangel – der schwerlich behoben werden kann, wenn potenzielle zukünftige Fachkräfte sich aus finanziellen Gründen nicht zu solchen ausbilden lassen können. Daneben steht zu befürchten, dass dadurch auch die wertvolle Perspektivvielfalt auf wissenschaftliche Fragestellungen verloren geht. Wird der Hochschulzugang de facto aufgrund der familiären Herkunft begrenzt, fehlt es am Ende an Diversität im Studium und später in der Wissenschaft.

⁴¹ Heublein et.al. (2017): [Zwischen Studienerwartungen und Studienwirklichkeit](#). Seite 33ff.

⁴² An den deutschen Universitäten beläuft sich der Studienabbruch auf 35%, an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften auf 20%. Berechnungsgrundlage stellt der Absolvent*innen-Jahrgang 2020 dar, die Quote bezieht sich auf die Studienanfänger*innen mit deutscher Staatsangehörigkeit der Jahrgänge 2016 und 2017. Heublein, U., Hutzsch, C., & Schmelzer, R. (2022). Die Entwicklung der Studienabbruchquoten in Deutschland. ([DZHW Brief 05](#) | 2022).

⁴³ Die Förderungshöchstdauer ist in § 15a BAföG geregelt.

⁴⁴ DESTATIS (2024): [Absolventinnen und Absolventen in der Regelstudienzeit](#).

Diese Eingabe ist entstanden unter der Mitarbeit von:

Dr. Dana Dülcke, Referentin im Hauptvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)

Lisa Iden, Vorstandsmitglied freier Zusammenschluss von student*innenschaften e.V. (fzs)

Dr. Andreas Keller, Vorstandsmitglied für Hochschule und Forschung im Hauptvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)

Emmi Kraft, Vorstandsmitglied freier Zusammenschluss von student*innenschaften e.V. (fzs)

Joachim Schaller, Rechtsanwalt

Rahel Schüssler, Referentin für BAföG und studentisches Wohnen freier Zusammenschluss von student*innenschaften e.V. (fzs)

Tim Skroblien, Sprecher im Bundesausschuss GEW Studierende

Erik Zander, Sprecher im Bundesausschuss GEW Studierende