



8. September 2025

ENTWICKLUNG UND REFORM DER STAATLICHEN STUDIERENDENFINANZIERUNG IM BAFÖG UND EIN KLEINER BLICK ÜBER DEN TELLERRAND

Starker Start für das BAföG, dann wechselvolle
Geschichte



Sonja Bolenius (Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit des DGB-Bundesvorstand,
Mitglied des Beirats für Ausbildungsförderung beim Bundesministerium für Forschung,
Technologie und Raumfahrt)

Entwicklung des BAföG

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz – kurz BAföG – wurde im Jahr 1971 in der Bundesrepublik eingeführt. Die Einführung wurde durch eine Öffnung der Bildungseinrichtungen flankiert, um die damals im internationalen Vergleich in Deutschland äußerst niedrige Beteiligung an Hochschulbildung zu erhöhen. Die Förderung sollte zum einen eine Antwort auf eine drohende „Bildungskatastrophe“ sein, die in Politik und öffentlicher Debatte sehr präsent war. (West-)Deutschland war mit einem erheblichen Fachkräftemangel gerade in den Berufen, die einen Hochschulabschluss voraussetzen (Lehrkräfte, MINT-Berufe u.a.), konfrontiert. Zum anderen sollte das BAföG die materiellen Nöte, die unter großen Teilen der Studierendenschaft herrschte, mildern.

Die ersten Sozialerhebungen des Deutschen Studierendenwerks hatten die prekäre finanzielle Situation großer Teile der Studierendenschaft im Nachkriegsdeutschland auf die politische Agenda gebracht. Das BAföG sollte also Bildungsreserven in nicht-akademischen Milieus heben und zügige Studienverläufe und erfolgreiche Abschlüsse sicherstellen. Über die Vergabe von Leistungen der Reichsfürsorgepflichtverordnung und des Honnefer Modells als Vorgängerinstrumente entschieden Förderungsausschüsse an den Hochschulen und es bestand kein Anspruch auf die Leistung. Erst das BAföG definierte für bedürftige Studierende einen individuellen Rechtsanspruch auf Grundlage eines Bundesgesetzes. Zunächst wurden darüber nur Studierende gefördert, Schüler:innen ab Klasse 10 und Auszubildende wurden erst später in den Kreis der Förderungsberechtigten aufgenommen.

Die Gefördertenquote lag bei den Studierenden 1972, also kurz nach Einführung des BAföG, bei 44,6 Prozent. Und auch die Studierendenzahl stieg nach seiner Einführung sprunghaft an. Insofern war die Einführung ein Erfolg. Mit dieser ersten Bildungsexpansion ging das Versprechen einher, dass Bildungswünsche unabhängig vom Geldbeutel der Eltern möglich und so die im Grundgesetz verankerte Chancengleichheit sowie die freie Berufswahl praktisch möglich werden. Um die dem im Wege stehenden finanziellen Hürden zu überwinden und Verschuldungsängsten zu begegnen, wurde das BAföG 1971 als Vollzuschuss eingeführt.

Das BAföG hat seit seiner Einführung, ohne jede Frage, vielen einen Bildungsaufstieg bis hin zum Studium überhaupt erst ermöglicht. Unter anderem auch mir persönlich, die ich über den Zweiten Bildungsweg Abitur und Studium verwirklichen konnte. Das Förderinstrument hat das Potential, sehr erfolgreich sozialpolitische und bildungspolitische Ziele miteinander zu verbinden. Allerdings hat sich in seiner wechselvollen Geschichte auch immer wieder gezeigt, dass es nicht immer im erforderlichen Maß angepasst wurde und als Einsparpotential unter die Räder kam. Besonders drastisch während des sogenannten Bildungskahlschlags in der Ära Kohl. Die Umstellung auf ein Volldarlehen im Jahr 1982 ließ die Förderquoten drastisch

einbrechen und schreckte gerade die finanziell besonders Förderungsbedürftigen von einer Studienaufnahme ab. Acht Jahre später, kurz nach der deutsch-deutschen Vereinigung[1], wurde die Förderung auf eine hälftige Darlehens- und Vollzuschussförderung umgestellt. Um die Jahrtausendwende folgte dann die Deckelung des Darlehensanteils bei 10.000 Euro, die im Grunde bis heute fortbesteht. Dazu kamen viele kleine und größere Reformschritte und immer wieder viel zu lange Anpassungslücken je nach Haushaltslage.

Zwischen der deutschen Vereinigung und heute ist die Zahl der Studierenden erneut massiv gestiegen[2]. Das kann durchaus als zweite Bildungsexpansion verstanden werden. Allerdings blieb diesmal der flankierende Ausbau der Förderinstrumente aus. Im Jahr 1990 waren an den Hochschulen in Deutschland gut 1,7 Millionen Studierende eingeschrieben. Im Jahr 2024 waren es knapp 2,8 Millionen. Mit diesem Aufwuchs an Studierenden könnte die Vermutung naheliegen, dass sich damit die soziale Selektivität nach Herkunft reduziert hat. Dass es so einfach nicht ist, zeigen Markus Lörz und Kai Maaz in ihrem Beitrag in dieser Ausgabe von Denk doch Mal.

Der sogenannte Bildungstrichter zeigt, dass der Hochschulzugang in Deutschland nach wie vor sozial in hohem Maße selektiv ist. 79 Prozent der Kinder von Eltern mit einem Hochschulabschluss studieren. Dem stehen nur 24 Prozent der Kinder gegenüber, deren Eltern eine berufliche Ausbildung abgeschlossen, aber keine Hochschulreife erworben haben (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018: 156).

Dass es nicht gelungen ist, die Selektivität im Hochschulzugang nachhaltig aufzubrechen, hat auch damit zu tun, dass mit dem BAföG-Kahlschlag auch die Förderung von Schüler:innen ab Klasse 10, die noch bei ihren Eltern wohnen und einen allgemeinbildenden Schulabschluss anstreben, abgeschafft wurde. Der Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung auf dem ersten Bildungsweg wurde so für Kinder aus Familien mit geringem Einkommen deutlich erschwert. Hinzu kommt, dass die Fördersätze und Freibeträge im BAföG bis heute nicht bedarfsdeckend ausgestaltet und verlässlich dynamisiert worden sind. Ausführlich befassen sich mit Letzterem die Alternativen BAföG-Berichte der DGB-Jugend aus den Jahren 2016 und 2021[3].

Welche Perspektiven plant die schwarz-rote-Bundesregierung für das BAföG?

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD sind für die laufende Legislatur drei Novellierungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes angekündigt, die jeweils mit einem Jahr Abstand vollzogen werden sollen. So sehr im Grundsatz zu begrüßen ist, dass das BAföG angepasst werden soll, so scharf sind die zeitliche Planung und die gestreckte Umsetzung zu kritisieren.

Als erstes soll die Wohnkostenpauschale zum Wintersemester (WiSe) 2026/27 einmalig auf 440 Euro pro Monat erhöht werden. Außerdem wird eine regelmäßige Überprüfung in Aussicht gestellt. Auch die Freibeträge sollen in diesem Zuge dynamisiert werden. Auf Grundlage welcher Kriterien und in welchem Turnus ist nicht näher ausgeführt. Der Grundbedarfssatz für Studierende soll in zwei Schritten (je hälftig zum WiSe 2027/28 und 2028/29) dauerhaft an das Grundsicherungsniveau[4] angepasst werden. Der Grundbedarf für Schüler:innen soll in gleichem prozentualen Umfang erhöht werden. Weiterhin ist vorgesehen, die Darlehensdeckelung sowie die Minijobgrenze in Bezug auf Zuverdienstmöglichkeiten beizubehalten. In Sachen Vereinfachung, Digitalisierung sowie Beschleunigung des BAföG will die Koalition weiterkommen. Explizit erwähnt ist, dass die jährliche Folgebeantragung vereinfacht und der Antrag auf Studienstarthilfe in den BAföG-Antrag integriert werden soll.

Nicht in den Schwarz-Roten-Koalitionsvertrag übernommen wurde damit unter anderem das progressive Vorhaben der gescheiterten Ampelregierung, erste Schritte hin zu mehr Elternunabhängigkeit der Förderung im BAföG zu gehen. Und auch die Ungleichbehandlung der Geförderten je nach besuchter Ausbildungseinrichtung soll unverändert beibehalten werden.

Das beim Thema Wohnen besonderer Handlungsdruck besteht, steht außer Frage. Dass die Koalition dieses Thema zuerst angehen will, ist von daher unbedingt zu begrüßen. Die geplante Erhöhung der Wohnkostenpauschale von 380 auf 440 Euro zum WiSe 2026/27 fällt aber deutlich zu niedrig aus. Zum WiSe 2024/2025 lag die Monatsmiete für ein WG-Zimmer bereits in dreizehn Städten im Schnitt über 500 Euro. Mit Berlin, München, Köln, Hamburg und Frankfurt/Main, in denen zusammen ca. 600.000 Studierende eingeschrieben sind, sind die fünf größten Studienstandorte Deutschlands mit Durchschnitts-WG-Mieten von rund 600 Euro und mehr ganz vorne dabei. Das zeigen die Analysen des Moses-Mendelsohn-Instituts auf Basis der Daten des Portals „WG-gesucht“[5]. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich vor diesem Hintergrund für eine regionalisierte Lösung ein, die sich an den tatsächlichen Wohnkosten orientiert und die Miete bis zu den Höchstsätzen nach Wohngeldtabelle abdecken würde.

Die in zwei Schritten geplante Anhebung des Grundbedarfssatzes auf das Niveau der Grundsicherung sowie deren regelmäßige Anpassung wären ein Fortschritt, auch wenn er hinter den Forderungen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zurückbleibt. Die Umsetzung soll aber viel zu spät erfolgen. Die erste, hälftige Erhöhung, ist erst zum Wintersemester 2027/28 vorgesehen, die zweite ein Jahr später, also zum Ende der Legislatur. So erfreulich die beiden Bedarfssatz-Erhöhrungen der letzten Legislatur waren, sie sind bereits durch die Inflation, die insbesondere in den Jahren 2022 und 2023 außergewöhnlich hoch war, aufgeessen. Und sie müssen vor dem Hintergrund der längerfristigen Entwicklung bewertet werden.

Seit Beginn der 1980er-Jahre vollziehen die Bedarfssätze die Preisentwicklung und die Steigerung der Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten nicht adäquat nach. Eine Studie der Paritätischen Forschungsstelle hat die sozialpolitischen Folgen verdeutlicht. Im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung (16,8 %) sind Studierende nicht nur besonders häufig, sondern auch besonders schwer von Armut betroffen. Insbesondere betrifft das Einpersonen-Haushalte (79,2 %) und Studierende, die BAföG beziehen (44,9 %). Die Zahlen zeigen, dass das BAföG nicht ausreichend vor Armut schützt[6]. Die letzte Anpassung der Bedarfssätze trat zum Wintersemester 2024/25 in Kraft. Nach Planung der aktuellen Bundesregierung würde somit drei Jahre keinerlei Anpassung eines bereits heute mit 475 Euro für Studierende zu niedrigen Bedarfssatzes erfolgen. Die Förderung für die wenigen noch förderungsberechtigten Schüler:innen fällt sogar noch niedriger aus.

Die geplante Dynamisierung der Freibeträge hat das Potential für eine nachhaltige Verbesserung der Förderung, auch wenn die Ausgestaltung noch offengehalten ist. Dass darüber hinaus anscheinend keine Erhöhung der Freibeträge vorgesehen ist, ist angesichts der mit nur noch gut 12 Prozent viel zu geringen Gefördertenquote nicht nachvollziehbar. Das BAföG erreicht schon lange nicht mehr die Mittelschicht. Das heißt, vor der Verankerung einer Dynamisierung der Freibeträge muss die Gefördertenquote dringend deutlich erhöht werden. Auch die vereinbarte Darlehensdeckelung bleibt weit hinter den gewerkschaftlichen Forderungen zurück; wir machen uns für eine (schrittweise) Umstellung auf einen Vollzuschuss stark, um Verschuldungsängsten wirksam zu begegnen, die zu viele von einer Antragstellung abhalten.

Die Planungen der Koalition zur Digitalisierung und Entbürokratisierung klingen alle hilfreich und wichtig, scheinen aber finanziell nicht hinterlegt zu sein. Der Vorschlag, die Studienstarthilfe in den BAföG-Antrag zu integrieren, kann hilfreich sein, wenn sichergestellt wird, dass das nicht zu einer verspäteten Auszahlung führt. Sinnvoll wäre zudem eine Ausweitung der Antragsberechtigten auf alle BAföG-Empfänger:innen.

Die dringend notwendige Ausweitung der Förderung auf Schüler:innen ab der 10. Klasse, die noch zuhause leben, fehlt im Koalitionsvertrag. Damit das BAföG dem Verfassungsgrundsatz der Gleichheit in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip Rechnung trägt und die freie Berufswahl sichert, muss hier im politischen Prozess nachgesteuert werden. Es geht dabei im Ergebnis längst nicht mehr nur um den Hochschulzugang, auch viele vollzeitschulische Ausbildungen und immer mehr duale Berufsausbildungen setzen im Grunde die (Fach-)Hochschulreife voraus.

Ist die Studienfinanzierung der Niederlande eine bessere Alternative?

Die Niederlande werden immer wieder als Modellland für eine grundlegende Überarbeitung des deutschen BAföG genannt[7]. In den Niederlanden heißt die staatliche Studienfinanzierung „studiefinanciering“ von dem Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)[8]. Stark vereinfacht bekommen in den Niederlanden Studierende mit eigenem Haushalt eine Basisförderung von 314,00 Euro, diese kann elterneinkommensabhängig um bis zu 475,17 Euro monatlich aufgestockt werden. Schließt man sein Studium innerhalb von 10 Jahren ab, ist die Leistung ein Vollzuschuss. Verdienen die Eltern zu viel, (mehr als 70.000 Euro im Jahr) kann dieser Betrag als zurückzuzahlendes Darlehen beantragt werden. Dazu kann noch ein Darlehen aufgenommen werden, um die in den Niederlanden üblichen Studiengebühren zu finanzieren. Das Modell hat einige Voraussetzungen, unter anderem muss eine gewisse monatliche Berufstätigkeit nachgewiesen werden.

Unter dem Strich sind weder das deutsche noch das niederländische Modell wirklich bedarfsdeckend. Für diejenigen, die finanziell besonders auf eine Förderung angewiesen sind, ist das deutsche Modell, das Wohnkosten und ggf. auch Kranken- und Pflegeversicherung gesondert berücksichtigt, näher am Bedarf. Der Charme des niederländischen Ansatzes liegt darin, dass er eine Basisförderung für alle vorsieht und die elternabhängige Förderung in der Regel als Vollzuschuss gewährt. Beides fordert auch der DGB in seinem Strukturreformkonzept für das BAföG[9] – und seit neuestem auch die Hochschulrektorenkonferenz[10]. In Deutschland ließe sich eine solche elternunabhängige Sockelförderung weitgehend über das Kindergeld und die steuerlichen Vergünstigungen des sogenannten Familienleistungsausgleichs finanzieren. Die Rückkehr zum Vollzuschuss würde die vielfach belegten Verschuldungsängste, gerade der finanziell am stärksten auf eine Förderung angewiesenen Auszubildenden, ernstnehmen und zudem die Verwaltungs- und Bürokratiekosten deutlich reduzieren.

Studienkredite und Stipendien statt BAföG?

Wir können die Politik nur davor warnen, statt auf das BAföG auf Studienkredite zu setzen. Kredite können das BAföG allenfalls für besondere Fallkonstellationen ergänzen. Das Herzstück der staatlichen Studienförderung muss das BAföG bleiben. Der Darlehensanteil des BAföG ist zinsfrei, die Darlehenshöhe ist gedeckelt, und die Rückzahlungskonditionen berücksichtigen die soziale Lage der Rückzahlungspflichtigen zumindest ein Stück weit. All dies gilt nicht für Studienkredite. Gerade der staatliche Studienkredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zeichnet sich durch ein extrem hohes Zinsniveau aus, das immer noch weit über dem marktüblichen liegt[11]. Stipendien sind für die, die eines ergattern, eine feine Sache. Insbesondere gilt das für die Studienstipendien der 13 Begabtenförderwerke[12]. Deren Förderung erfolgt im Wesentlichen entsprechend des BAföG, sie wird aber noch um eine Studienkostenpauschale von 300 Euro monatlich sowie Angebote der ideellen Förderung

ergänzt. Aber sie sind kein Ersatz, sondern eine Ergänzung zur staatlichen Studienfinanzierung. Die Bewerbung um ein Stipendium ist voraussetzungsreich, gerade Studierende aus nicht-akademischen und einkommensarmen Elternhäusern trauen sich das oft nicht zu bzw. beschreiben sich selbst nicht als begabt, obwohl sie trotz im Vergleich schwierigerer Rahmenbedingungen eine Hochschulzugangsberechtigung erworben haben. In anderen Worten, der Zugang zu Stipendien ist in der Regel sozial selektiv. Bei vielen Stipendienprogrammen jenseits der Förderwerke sind die jungen Menschen zudem auf das Wohlwollen der Geldgeber angewiesen und die Förder- und Bewilligungszeiträume sind oftmals zu kurz, um darauf eine Studienplanung aufzubauen. Vor allem ein Aspekt macht den Unterschied: Das BAföG ist ein Rechtsanspruch. Deshalb muss es verlässlich und an den Lebensrealitäten der Geförderten orientiert ausgestaltet werden.

Vorläufiges Fazit

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben 2021 zum 50. Geburtstag des BAföG ein detailliertes Strukturreformkonzept vorgelegt und dieses 2023 aktualisiert^[13]. Eine weitere Aktualisierung ist für den Herbst 2025 vorgesehen. Um seine Funktion als Instrument zur Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem wieder zu erfüllen, muss eine strukturelle BAföG-Reform darauf abzielen, die soziale Selektivität bestmöglich auszugleichen und die Förderung stärker von den Geförderten und deren Bedarfen aus zu denken. Die Förderungsberechtigten müssen in die Lage versetzt werden, ihre Bildungsentscheidungen nach eigenen Neigungen zu treffen. Dazu gehört eine Wiedereinführung des Schüler:innen-BAföG ab der 10. Klasse sowie der Förderung als Vollzuschuss und ein deutlicher Schritt in Richtung Elternunabhängigkeit der Förderung. Schließlich muss für die Weiterentwicklung des BAföG die Gleichwertigkeit und Gleichbehandlung beruflicher und hochschulischer Bildung leitend sein. Schließlich muss ein reformiertes BAföG verlässlich sein und wirkungsvoll vor Armut schützen.

[1] In der DDR war der Zugang zum Studium stark (politisch) reglementiert, die Studienfinanzierung hingegen für alle die, die studieren durften, weitgehend gesichert. Studierende im Direktstudium (Präsenzstudium) erhielten seit 1981 ein Grundstipendium, das nicht zurückzahlen war und einen Wohnheimplatz. Davor lag die Stipendienquote bei 84-88 Prozent. Vgl. <https://www.bzh.bayern.de/uploads/media/4-1991-schmeling.pdf>

[2] Vgl.: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_N036_12.html

[3] Vgl. Alternative BAföG Berichte der DGB-Jugend aus den Jahren 2016 und 2021:

[https://www.gew.de/index.php?](https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=52741&token=8edad3bd19aad80a70bd83629197095b3421c6c0&sdownload=&)

[eID=dumpFile&t=f&f=52741&token=8edad3bd19aad80a70bd83629197095b3421c6c0&sdownload=&](https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=52741&token=8edad3bd19aad80a70bd83629197095b3421c6c0&sdownload=&)
und <https://jugend.dgb.de/++co++3b1ad30a-e9c1-11ed-8e96-001a4a16011a>

[4] Der Regelbedarf für volljährige alleinstehende Grundsicherungsempfänger:innen liegt derzeit bei 563 € monatlich.

[5] Vgl. <https://moses-mendelssohn-institut.de/aktuelles/SoSe2025/>

[6] Vgl. Armut im Studium: 30 Prozent aller Studierenden leben in Armut. – Der Paritätische – Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege

[7] Vgl. https://www.studieren-in-holland.de/33,1,studienfinanzierung_durch_die_niederlande.html

[8] Vgl. https://duo-nl.translate.google/particulier/studiefinanciering/bedragen.jsp?_x_tr_sl=nl&_x_tr_tl=de&_x_tr_hl=de&_x_tr_pto=sc

[9] Vgl. https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Positionen_und_Thesen/DGB-Strukturreformkonzept-BAfoeG-2023.pdf

[10] Vgl. https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-01-Beschluesse/2025-05-13_HRK-MV_Entschliessung_BAfoeG.pdf

[11] Vgl. <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Q-As-Studienkredit.html>

[12] Vgl.

<https://www.bmbf.de/DE/Bildung/Studium/Finanzierung/Stipendien/begabtenfoerderungswerke/begabtenfoerderungswerke.html>

[13] a.a.O.

AUTOR



Sonja Bolenius

Sonja Bolenius studierte auf dem Zweiten Bildungsweg Arbeits- und Industriesoziologie an der Freien Universität-Berlin. Außerdem ist sie gelernte Lebensmittelverkäuferin. seit 2002 ist sie in der Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit des DGB-Bundesvorstands tätig, seit 2011 als Leiterin des Referats Hochschul- und Wissenschaftspolitik. Davor im DGB zuständig für das Prüfungswesen in der Beruflichen Bildung und wissenschaftliche Mitarbeiterin in Projekten zur betrieblichen

Bildungsberatung. Vor ihrem Wechsel zum DGB war sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus. Sie ist Mitglied des Beirats für Ausbildungsförderung nach § 44 Abs. 1 des BAföG beim Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (bisher BMBF) und stellvertretendes Mitglied im Kuratorium des Deutschen Studierendenwerkes.

[Alle Beiträge ansehen](#)