

Stellungnahme des Deutschen Studentenwerks (DSW)

zur Formulierungshilfe

Entwurf eines Gesetzes zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses für Wohngeldberechtigte sowie von mit Ausbildungsförderungsleistungen und von mit Unterhaltsbeitrag nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz Geförderten aufgrund stark gestiegener Energiekosten (Heizkostenzuschussgesetz – HeizkZuschG)

Stand: 20.01.2022, 16:10 Uhr

Das Deutsche Studentenwerk (DSW) nimmt zu der Formulierungshilfe Stellung, als Dachverband aller Studenten- und Studierendenwerke in Deutschland, der satzungsgemäß - abgeleitet aus den landesgesetzlichen Aufgaben der Studenten- und Studierendenwerken - auch sozialpolitische Belange von Studierenden wahrnimmt.

Das DSW begrüßt, dass die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Ankündigung „kurzfristig einen einmalig erhöhten Heizkostenzuschuss zahlen“¹ nunmehr umsetzen will. Dazu will das Bundeskabinett eine Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Gesetzentwurf beschließen.

Das DSW hatte bereits Anfang November 2021 einen Heizkostenzuschuss gefordert.² Die 83. ordentliche Mitgliederversammlung des DSW hatte am 8.12.2021 beschlossen, dass aufgrund des dramatischen Anstiegs der Energiepreise auch ein BAföG-Heizkostenzuschuss wie im Jahr 2001 nötig ist.³

1. Beschränkung der Entlastung ausschließlich auf Heizkosten

Spätestens seit November 2021 sind die Verbraucherpreise erheblich gestiegen, wesentlicher Preistreiber sind steigende Energiepreise⁴. Diese Entwicklung hält an. Sie betrifft nicht nur Heizkosten, sondern auch Strompreise, aber auch steigende Lebensmittelpreise von Obst und Gemüse⁵.

Deshalb hat in Österreich bereits im Dezember 2021 der Nationalrat einen „Teuerungsausgleich“ beschlossen. Mit diesem werden 150 Euro-Einmalzahlungen für Bedürftige als Mittel zur Bekämpfung COVID-19-bedingter Armutsfolgen gewährt. Davon

¹ Siehe S. 91 des Koalitionsvertrages

<https://www.bundestag.de/resource/blob/870238/cf3d58c538b983e957d459ec6c7baee9/koalitionsvertrag-data.pdf>

² https://www.deutschlandfunk.de/energiepreise-studentenwerk-fordert-heizkostenzuschuss.1939.de.html?drn:news_id=1319319

³ Beschluss: „Zeit für einen echten Bildungsaufbruch und einen Relaunch des BAföG“

<https://www.studentenwerke.de/de/content/zeit-fuer-einen-echten-bildungsaufbruch>

⁴ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/11/PD21_541_611.html

⁵ <https://www.spiegel.de/wirtschaft/verbraucherzentralen-fordern-steuersenkung-fuer-obst-und-gemuese-a-a8722fb9-e5b7-4064-899a-bcf8536b5049>

begünstigt sind Arbeitslose, Mindestsicherungs- und Ausgleichsbezieher sowie auch Studierende, die Studienbeihilfe⁶ oder ein Mobilitätsstipendium beziehen.

In Deutschland ist zudem die im Januar 2021 eingeführte **CO2-Steuer** für fossile Brennstoffe erneut zum 1.1.2022 angestiegen: Statt 25 Euro je Tonne ausgestoßenem Kohlendioxid sind jetzt 30 Euro fällig. Dies treibt die Energiepreise weiter nach oben.

Wie in dem Allgemeinen Teil der Begründung ausgeführt, findet die CO2-Bepreisung keine gesonderte Berücksichtigung beim Wohnbedarf des BAföG sowie des AFBG.

2. Begünstigter Personenkreis (§ 1 des Entwurfs)

Eine ähnliche Situation hat es 2000/2001 schon einmal gegeben, mit der Folge eines „Gesetzes zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses vom 20.12.2000 (BGBl. I S. 1846)“⁷

Das DSW begrüßt, dass nach dem ersten Entwurf⁸ von Anfang Januar 2022 nunmehr auch die BAföG-Empfänger/innen beim einmaligen Heizkostenzuschuss berücksichtigt werden. Gleichzeitig ist aber durch den 22. BAföG-Bericht der Bundesregierung vom 22.12.2021⁹ klar, dass nach der Standard-Methode nur 11,3 % der Studierenden BAföG gewährt wird, folglich auch der Heizkostenzuschuss maximal diesen Anteil der Studierenden erreicht. Diejenigen, die mit der angekündigten raschen ersten Stufe der BAföG-Reform erst im Herbst 2022 erreicht werden – insbesondere diejenigen, die jetzt knapp eine BAföG-Förderung verfehlen - werden trotz ihrer derzeitigen knappen Finanzlage ausgeklammert.

Im Unterschied zu der vorliegenden Formulierungshilfe, in der mit Wohngeld-, BAföG- und AFBG-Empfänger/innen der begünstigte Personenkreis eng gezogen ist (**1.130.000 Haushalte**), war 2000/2001 der Kreis der Begünstigten erheblich weiter, indem auch Geringverdiener/innen¹⁰ berücksichtigt wurden.

Dieser Ansatz wurde auch in Frankreich verfolgt: Bereits im Dezember 2021 erhielten dort **rund sechs Millionen Haushalte** mit geringem Einkommen einen „Energiescheck“ über 100 Euro ausgezahlt.¹¹

Mit dem einmaligen Heizkostenzuschuss 2000/2001 waren auch die Berufsausbildungsbeihilfe- und Ausbildungsgeld-Empfänger/innen des **SGB III** umfasst. Dies war folgerichtig, stellt doch das SGB III wie das AFBG („Aufstiegs-BAföG“) auf das BAföG ab. In der vorliegenden Formulierungshilfe fehlt hingegen die SGB III-

⁶ Das österreichische Studienbeihilfengesetz entspricht in etwa dem deutschen BAföG. Fundstellen für den Teuerungsausgleich: <https://www.bmbwf.gv.at/Ministerium/Presse/20211215.html>
https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2021/PK1465/index.shtml

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2021_I_250/BGBLA_2021_I_250.html
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2021_I_250/BGBLA_2021_I_250.pdfsig

⁷ <https://www.gesetze-im-internet.de/heizkzq/BJNR184600000.html>; Vorgangsdokumentation: <https://dip.bundestag.de/vorgang/.../116326>

⁸ https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/sonstige-downloads/formulierungshilfe-heizkostenzuschussgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁹ Nach der sog. Standardmethode wird die Zahl der BAföG-geförderten Studierenden (321.000) ins Verhältnis zu allen Studierenden im Studienjahr (2,841 Mio. Studierende ohne Bundeswehr- und Verwaltungshochschulen) gesetzt. Die BAföG-Gefördertenquote stagniert dann bei 11,3 %.
<https://dserv.bundestag.de/btd/20/004/2000413.pdf>, Übersicht 1 zeigt hingegen die normative Methode: Dabei wird die Zahl der BAföG-geförderten Studierenden (321.000) ins Verhältnis nur der Anspruchsberechtigten („dem Grunde nach“ anspruchsberechtigt: 1,74 Mio. der Studierenden) ins Verhältnis gesetzt. Dabei kommt dann eine Gefördertenquote von 18,5 % heraus. Dabei sind dann Studierende über der Regelstudienzeit, Altersgrenze, internationale Studierende usw. herausgerechnet. Ergebnis ist eine für die Bundesregierung günstigere Gefördertenquote.

¹⁰ Dort § 2 Abs. 1 Nr. 2.

¹¹ <https://www.rnd.de/wirtschaft/inflation-usa-frankreich-grossbritannien-so-gehen-andere-laender-damit-um-2HIYQKLIN5ETFGMUJRWSWFH3EM.html>

Anspruchsberechtigung für den Heizkostenzuschuss. Dabei beweist auch das 26. BAföGÄndG 2019¹², dass bei BAföG-Änderungen immer auch AFBG sowie SGB III einbezogen sind („Dreiklang“).

Zu überdenken ist, ob nicht auch andere Gesetze – auch Besondere Teile des Sozialgesetzbuchs¹³ - einzubeziehen sind.

Kinder und Senior/innen haben einen kostenintensiveren höheren Wärmebedarf – wobei das DSW insbesondere die Gruppe der Studierenden mit Kind/ern im Blick hat.

Auch Studierende mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen in Rollstühlen können evtl. flächenmäßig größere zu beheizende Räume benötigen – mit somit nochmals erhöhten Heizkosten.

3. Eingrenzung der Zielgruppe auf BAföG-Geförderte von Oktober 2021 bis März 2022

Den einmaligen Heizkostenzuschuss sollen nur diejenigen BAföG-Empfänger/innen erhalten, denen für mindestens einen Monat im Zeitraum 1. Oktober 2021 bis 31. März 2022 das BAföG bewilligt wurde. Hier ist eine Ausweitung des Zeitraums auf die Heizsaison zu erwägen.

Die Anknüpfung an die **Semesterdauer** an Universitäten (an angewandten Hochschulen (FH) überwiegend von September bis Februar) ist nicht nur für BAföG-geförderte Schüler/innen (Schuljahr ab August) problematisch.

Nach ständiger Rechtsprechung beginnt die **Heizsaison** am 1. Oktober und endet am 30. April. Je nach Witterung bzw. je nach Region in Deutschland kann von diesem zeitlichen Rahmen auch abgewichen werden. So kann u.U. die Heizperiode auch schon Mitte September beginnen und bis Mitte oder sogar Ende Mai gehen.

Der **Ausschluss der Elternwohner/innen** lässt Lücken offen. Sind die Eltern selbst keine Wohngeldempfänger/innen, fehlt eine Entlastungswirkung bei den Heizkosten – obwohl das Elterneinkommen so niedrig ist, dass die Sozialleistung BAföG gewährt wird.

Im Gegenteil: Auch die Eltern von BAföG-Empfänger/innen, die selbst keine Sozialleistung beziehen, sind gleichermaßen von den explosionsartig gestiegenen Energie- und Verbraucherpreisen in ihrer Kaufkraft auch ihrerseits eingeschränkt.

4. Ausschließliches Antragserfordernis für BAföG-/AFBG-Empfänger/innen (§ 3 Abs. 2 des Entwurfs)

Das DSW sieht keinen triftigen Grund dafür, dass Wohngeldempfänger/innen – wie im Entwurf vorgesehen – den Heizkostenzuschuss von Amts wegen erhalten – BAföG-/AFBG-Empfänger/innen jedoch nur auf Antrag.

Im allgemeinen Teil der Begründung ist sogar ausschließlich die Rede davon, dass AFBG-Empfänger/innen den Antrag formlos stellen können. Somit wird sogar je Zielgruppe - dreimal - differenziert.

Das DSW schlägt deshalb im Sinne der Gleichbehandlung und der bürokratiearmen Umsetzung vor, dass der Zuschuss allen Berechtigten von Amts wegen gewährt wird.

¹² <https://dserver.bundestag.de/btd/19/087/1908749.pdf>

¹³ https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_1/_68.html

Zwingende Vorgaben sowohl für ein Antragserfordernis als auch eine Formfreiheit sehen SGB I und X - auf die § 7 des Entwurfs verweist - nicht vor (§§ 9 und 18 SGB X).
Auf das Antragserfordernis in den originären Fachgesetzen

- im Wohngeldgesetz: § 22 WoGG
- im BAföG: § 46 BAföG
- im AFBG: § 19 AFBG

kommt es nicht an, da der einmalige Heizkostenzuschuss diese Gesetze lediglich als Anknüpfungspunkt nimmt.

Der Bundesregierung muss klar sein, dass von ihr bei einem Antragserfordernis auch ein bundeseinheitlich mit den Ländern abgestimmtes Antragsformular – auch digital auf BAföGdigital – zur Verfügung gestellt werden müsste.
Denn auch bei formloser Antragstellung – was noch nicht geklärt ist - wollen Bürger/innen Anhaltspunkte für inhaltliche Vorgaben haben. Dies wäre ihnen von der Bundesregierung als Hilfestellung als Minimum anzubieten.

Das DSW kritisiert, dass bei den Wohngeldempfänger/innen durchaus 150.000 Euro für die Umstellung der IT einkalkuliert sind (S. 10 des Entwurfs) – bei BAföG und AFBG hingegen nicht.

Das DSW fordert, dass die Berechtigten durch eine Umprogrammierung der Software **automatisiert erfasst** und ebenso automatisiert Auszahlungslisten generiert werden. Nur dies wäre konform mit der intendierten Verwaltungsvereinfachung. Diese zielt im Kern darauf ab, eine Rollenübernahme als Bittsteller/in zu vermeiden.

5. Verzicht auf Rückforderung des einmaligen Heizkostenzuschusses (§ 4 des Entwurfs)

Die Regelung wird vom DSW ausdrücklich begrüßt. Sie bestärkt zum einen die Verbindlichkeit der Entscheidung, zum anderen ist der Verzicht auf die Rückforderung an dieser Stelle auch eine Verwaltungsvereinfachung.

6. Nichtanrechnung auf andere Sozialleistungen (§ 6 des Entwurfs)

Das DSW begrüßt insbesondere die Nichtanrechnung auf andere Sozialleistungen – sowohl inhaltlich als auch wegen seines Klarstellungscharakters.

Wie bereits erwähnt, hat z.B. die Gruppe der Studierenden mit Kind/ern einen höheren Wärmebedarf – und höhere Einnahmen werden bei der Berechnung der Kinderbetreuungsbeiträge einbezogen.

Deshalb ist eine solche Klarstellung wichtig und muss auch - wie bereits im § 14b Abs. 2 BAföG¹⁴ gesagt - auch auf Satz 2 (Kindertagesbetreuung) erweitert werden.
Angesichts der Einmaligkeit sowie der Höhe des Heizkostenzuschlags fordert das DSW, dass der Heizkostenzuschlag nicht auf einen Kostenbeitrag nach § 90 SGB VIII angerechnet wird.

¹⁴ https://www.gesetze-im-internet.de/baf_g/14b.html

7. Höhe der Entlastung (§ 2 des Entwurfs)

Der einmalige Heizkostenzuschuss ist für die BAföG- und AFBG-Empfänger/innen auf 135 Euro gedeckelt

Die Höhe des Heizkostenzuschusses kann durchaus kritisch diskutiert werden: So kommt die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) nach eigenen Berechnungen zu dem Schluss, dass selbst bei einem konservativen Ansatz die gestiegenen Heizkostenbelastungen über 500 Euro pro Haushalt und Jahr liegen.¹⁵

8. Zeitpunkt der Entlastung: Inkrafttreten erst zum 1. Juni 2022 (§ 8 des Entwurfs)

Das Inkrafttreten zum 1. Juni 2022 berücksichtigt ausschließlich diejenigen Mieter/innen pünktlich zur Heizkostenabrechnung im Rahmen der Mietnebenkosten, deren **Heizkosten per (Heizkörper-)Ablesung ermittelt** werden.

Hat die Mietwohnung hingegen eine **Etagenheizung** haben die Mieter/innen direkt einen Vertrag mit einem Energieanbieter. All die Mieter/innen sind betroffen, deren Energieversorger die Preise vertraglich erhöht haben – mit der Folge höherer Abschlagszahlungen. Zunehmend gehen aber auch Energieanbieter insolvent. Dann müssen sich die Mieter/innen um einen neuen Energievertrag kümmern, mit erheblich höheren Preisen – und in Folge dessen auch viel höheren Abschlagszahlungen.¹⁶ In beiden Fällen sind die Mieter/innen **unmittelbar jetzt betroffen – nicht erst im Sommer 2022**.

Folglich schlägt das DSW vor, das Inkrafttreten auf den **Tag nach der Verkündung des Gesetzes** vorzuziehen.

9. Die Umsetzung des Heizkostenzuschusses: Erfüllungsaufwand der Verwaltung (E.3 des Entwurfs)

Die Studenten- und Studierendenwerke halten einen Heizkostenzuschuss für BAföG-Geförderte für nötig (Beschluss der jüngsten DSW-Mitgliederversammlung, s.o.). Allerdings fordern sie auch, die BAföG-Ämter in dem notwendigen Maße personell und sächlich auszustatten.¹⁷

Für die antragsabhängige Gewährung des einmaligen Heizkostenzuschusses an BAföG-geförderte Studierende entsteht zusätzlich ein einmaliger Erfüllungsaufwand für die Länder in Höhe von geschätzt 3,6 Mio. Euro.

Dieser Betrag muss auch **tatsächlich** an die BAföG-Ämter der Studenten- und Studierendenwerke (in Rheinland-Pfalz: Hochschulen) fließen, damit die Personaldecke aufgestockt werden kann.

Denn gleichzeitig sind die BAföG-Ämter spätestens seit dem Spätsommer 2021 von dem Ausdruck der digital gestellten BAföG-Anträge belastet. Was bei BAföGdigital für Studierende, die nicht mehr Anträge ausdrucken müssen, positiv ist, wurde auf die Sachbearbeiter/innen in den BAföG-Ämtern verlagert. Beim Digitalisierungsprozess wurde vergessen, dass die BAföG-Ämter noch gar nicht über eAkten verfügen, sondern Papierakten vorgegeben sind.

¹⁵ <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/vzbv-fordert-500-euro-heizkostenzuschuss-pro-haushalt;>
https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-01/22-01-12_vzbv_Stellungnahme_Heizkostenzuschuss.pdf

¹⁶ https://www.t-online.de/finanzen/news/unternehmen-verbraucher/id_91518906/teure-neukundentarife-streit-zwischen-verbraucherschuetzern-und-grundversorgern-entbrannt.html

¹⁷ <https://www.studentenwerke.de/de/content/zeit-fuer-einen-echten-bildungsaufbruch>

Mit Sorge sehen die Studenten- und Studierendenwerke generell eine immer mehr zunehmende höhere Arbeitsbelastung durch neue vorgegebene (Bundes)Anforderungen. Da die Einarbeitung von BAföG-Sachbearbeiter/innen Monate (mind. 6 Monate) in Anspruch nimmt, der Rückgriff auf eingearbeitete Kräfte im Herbst 2022 – jetzt noch nicht verbindlich abschätzbar – für eine BAföG-Novelle erforderlich wird, **müssen die Länder jetzt schon Sorge für ausfinanzierte Stellen und eingearbeitetes Personal tragen.**

Dass dies erfolgt, muss auch im Interesse des Bundes liegen.

Deshalb fordert das DSW, dass sich **auch der Bund bei den Ländern dafür verwendet** - sowohl hinsichtlich des Heizkostenzuschusses als auch eine BAföG-Novelle vorbereitend - ausreichend eingearbeitetes Personal zu finanzieren.

10. Fazit

Das DSW begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung des einmaligen Heizkostenzuschusses grundsätzlich. Es ist auch gut, dass BAföG-Empfänger/innen diesen Zuschuss erhalten sollen. Dennoch regt das DSW an, dass dieser Zuschuss allen Empfänger/innen von Amts wegen gewährleistet wird und dieser bereits vor dem 1. Juni 2022 ausgezahlt wird. Zudem sollte der Zuschuss einer noch größeren Zielgruppe ausgezahlt werden, auch eine höhere Zahlung sollte erwogen werden.

Berlin, 24. Januar 2022

Matthias Anbuhl
Generalsekretär / Vorstand