

Dohmen, Dieter

Article — Digitized Version

Renaissance der Darlehensförderung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dohmen, Dieter (1995) : Renaissance der Darlehensförderung?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 10, pp. 549-555

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137289>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dieter Dohmen

Renaissance der Darlehensförderung?

Die Ausbildungsförderung für Studierende gilt insgesamt als ineffizient, intransparent und damit als dringend reformbedürftig. Derzeit werden Pläne zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) diskutiert. Wie sehen die Vorschläge aus? Welche Auswirkungen sind von der Umsetzung dieser Vorschläge zu erwarten?

Im Juli dieses Jahres stellte Bundesbildungsminister Rüttgers seine Vorstellungen zur Neuorientierung der Ausbildungsförderung vor. Danach soll der bisherige unverzinsliche Darlehensanteil in Höhe von 50% der Gesamtleistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) auf ein verzinsliches privatrechtliches Darlehen umgestellt und von der Deutschen Ausgleichsbank ausgezahlt werden; die übrigen 50% sollen weiterhin als Zuschuß gewährt werden. Während des Studiums und in den folgenden vier Jahren soll die Zinslast für das privatrechtliche Bankdarlehen durch die öffentliche Hand getragen werden¹. Anschließend sollen die Studierenden ihre Darlehen tilgen und für die während dieser Zeit anfallenden Zinsen selber aufkommen.

Anfang September hat der Bildungsminister seine Vorstellungen konkretisiert und einen Diskussionsentwurf für das 18. Änderungsgesetz vorgelegt. Dieser Entwurf wird zur Zeit von den zuständigen Gremien beraten, bevor er voraussichtlich Ende des Jahres als Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht wird.

Zielsetzung der Ausbildungsförderung

Das BAföG wurde 1971 einstimmig vom Bundestag beschlossen, um Schülern und Studierenden eine Ausbildung unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern zu ermöglichen. Diese vom Einkommen der Eltern abhängige Unterstützung Studierender aus einkommensschwächeren Familien ist als sozialpolitischer Ansatz der Ausbildungsför-

derung² in Westeuropa weit verbreitet. Nur in den nordeuropäischen Ländern werden die Studierenden grundsätzlich unabhängig von der Einkommenssituation der Eltern gefördert³.

Die Ausbildungsförderung ist juristisch ein Subsystem im Kontext des Unterhalts-, Steuer- und Sozialrechts. Da die Unterhaltspflicht der Eltern auch die Finanzierung der beruflichen Ausbildung umfaßt (§ 1610 BGB), ist die steuerliche Berücksichtigung der unterhaltsbedingten Aufwendungen auch für studierende Kinder vorgesehen. Gleichzeitig sollen die Kinder alles unternehmen, um die Eltern von der Unterstützung zu befreien. Dies kann auch durch die Aufnahme eines Darlehens geschehen, welches vor der elterlichen Unterhaltspflicht in Anspruch zu nehmen ist.

In den Kontext dieser Diskussion gehört auch die Frage, ob die Ausbildungsförderung als Zuschuß oder Darlehen erfolgen soll. Da die Ausbildungsförderung in das gesamte Sozialrecht eingebettet ist, ist eine ausschließliche Darlehensförderung bei gleichzeitigem Ausschluß aus anderen Sozialgesetzen, sofern diese als Zuschuß ausgezahlt werden, wie z.B. das Wohngeld, nicht verfassungsgemäß⁴.

Über diesen Rahmen hinaus sollte die Zielsetzung einer Regelung nicht durch deren konkrete Ausgestaltung konterkariert werden. Das heißt: Wenn Studienberechtigte durch die Umstellung des BAföG

¹ Vgl. Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF): Die Hochschulausbildung stärken – neue Spielräume für Zukunftsinvestitionen schaffen, Bonn 1995.

² Siehe hierzu auch G. Bäcker: Modelle der finanziellen Absicherung der Ausbildung und ihre sozial- und bildungspolitischen Konsequenzen, in: Sozialer Fortschritt, 26. Jg. (1977), H. 2., S. 39ff.

³ Vgl. D. Dohmen: Studiengebühren und Studienfinanzierung im internationalen Vergleich, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 43. Jg. (1995), H. 4 (im Erscheinen).

Dieter Dohmen, 33, Dipl.-Volkswirt, ist Geschäftsführer des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie in Köln.

auf Darlehensbasis vom Studium abgehalten werden, kann das BAföG seine Aufgabe nicht erfüllen. Auch wenn die Gründe für einen Studienverzicht vielfältig sind, scheint das BAföG-Darlehen einen besonders negativen Einfluß auf die Studierneigung zu haben. Seit der Umstellung der Ausbildungsförderung auf Voll Darlehen 1983/84 hat sich der Anteil der Studierenden aus unteren Einkommenschichten nahezu halbiert und aus mittleren Einkommenschichten um rund 20% verringert⁵. Auch diese Entwicklung könnte eine Zuschußförderung rechtfertigen.

Im Rahmen des bestehenden Hochschulfinanzierungssystems ist die (einkommensabhängige) Ausbildungsförderung auch aus Verteilungsgründen zu rechtfertigen. Nach Grüske⁶ besteht aufgrund der öffentlichen Bereitstellung des Gutes Hochschulbildung und der sozialgruppenspezifischen Studienfachwahl eine positive Korrelation zwischen sozialem Status und Studienkosten. Die Ausbildungsförderung begünstigt demgegenüber Studierende aus niedrigen Einkommenschichten und führt zu einer Korrektur der Nutznießung der Hochschulen.

Die ökonomische Sicht

In der ökonomischen Diskussion bezieht sich die Rechtfertigung staatlichen Handelns für den Hochschulbereich bisher überwiegend auf die Finanzierung der Institution Hochschule⁷. In Einzelfällen wurde dieser Ansatz auch auf die Ausbildungsförderung übertragen⁸.

Grundsätzlich sollte der Staat nur dann in den Marktprozeß eingreifen, wenn dieser zu einer suboptimalen Ressourcenallokation führt. Zwar ist unbestritten, daß die Hochschulausbildung kein öffentliches

Gut im klassischen Sinne ist, es sind jedoch vor allem externe Effekte und eine Meritorisierung des Studiums zu diskutieren. Während z.B. van Lith⁹ und Straubhaar/Winz¹⁰ die Existenz externer Effekte und ein über die Ordnungs- und Aufsichtsfunktion hinausgehendes staatliches Eingriffsrecht verneinen, sehen andere Autoren durchaus Bereiche, in denen reale Externalitäten vorliegen können und die unter folgenden Schlagworten in der Diskussion angeführt werden: Wirtschaftswachstum, Umwegerträge oder Avoidance costs (niedrigere Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch geringere Arbeitslosigkeit und bessere Gesundheit), Intergenerationseffekt, geringere Kriminalität, Enkulturations- und Sozialisations-effekte, Verbund- und politische Externalitäten, die finanzpolitische Gleichbehandlung von Investitionen in Real- und Humankapital nach dem Äquivalenzprinzip sowie der Wissens-Spillover am Arbeitsplatz als pekuniäre Externalität¹¹. Darüber hinaus kann auch das Ziel der Chancengleichheit als Bestandteil der Nutzenfunktion Dritter eine Externalität darstellen.

Auch wenn Externalitäten und eine Meritorisierung als Argumente für eine Förderung der Hochschulbildung strittig sind, stellen zumindest Kapitalmarktunvollkommenheiten, die durch die hohe Unsicherheit aufgrund des langen Betrachtungszeitraums, der mangelnden dinglichen Sicherung von Humankapital, Moral hazard und Adverse selection bedingt sind¹², eine unbestrittene Rechtfertigung für ein staatliches Eingreifen in den Bildungsbereich dar. Darüber hinaus wird ein Studium als Investition im Sinne des Humankapitalansatzes angesehen und eine Ausbildungsförderung (elternumabhängig) auf Darlehensbasis befürwortet¹³. Die verfassungsrechtlichen Implikationen dieser Überlegungen werden dabei allerdings übersehen.

⁴ Durch § 41 Abs. 3 Wohngeldgesetz werden Studierende, die grundsätzlich Anspruch auf Leistungen nach dem BAföG haben, vom Wohngeldgesetz ausgeschlossen; vgl. H.-J. Faller: Zur Verfassungsmäßigkeit der BAföG-Voll Darlehensregelung, in: FamRZ 1989, H. 5., S. 455ff. Dieser Ausschluß war auch einer der Gründe, warum das BAföG seit 1990 wieder als teilweiser Zuschuß geleistet wird; vgl. hierzu den ausführlichen Bericht des Beirats für Ausbildungsförderung: Vorschläge zur Reform des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1988, S. 111ff.

⁵ Vgl. Deutsches Studentenwerk: Vorbericht zur 14. Sozialerhebung, Bonn 1995, S. 4f.; siehe hierzu auch Bericht des Beirats für Ausbildungsförderung, a.a.O., S. 108ff.; W. Böttcher u.a.: Wer kann sich Studieren noch leisten?, Weinheim 1988, S. 239ff.

⁶ Vgl. K. D. Grüske: Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt, in: R. Lüdeke (Hrsg.): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 221/II, Berlin 1994, S. 97.

⁷ Vgl. R. Lüdeke: Theorie der staatlichen Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben, in: G. Brinkmann (Hrsg.): Probleme der Bildungsfinanzierung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 146, Berlin 1985, S. 97ff.

⁸ Vgl. U. van Lith: Ist die Ausbildungsförderung reformbedürftig?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg (1981), H. 8, S. 402ff.

⁹ Vgl. U. van Lith: Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs, München 1985, S. 18ff.

¹⁰ Vgl. Th. Straubhaar, M. Winz: Reform des Bildungswesens, Bern 1992, S. 52ff.

¹¹ Vgl. W. Kuna: Hochschulfinanzierung – ein alternatives Modell, Weinheim 1980, S. 112ff.; R. Lüdeke, a.a.O., S. 99ff.; D. Timmermann: Gebührenfinanzierung der Hochschulausbildung: allokativen und distributiven Aspekte, in: G. Brinkmann (Hrsg.), a.a.O., S. 174ff. Es ist nicht Ziel dieses Aufsatzes, diese Diskussion fortzuführen und die einzelnen Argumente zu bewerten, vielmehr soll nur ein Überblick über mögliche externe Effekte gegeben werden.

¹² Vgl. H. Schmidt: Finanzierung von Hochschulausbildung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 104. Jg. (1984), S. 156f.

¹³ Vgl. u.a. G. Färber: Alternativen der Finanzierung des Lebensunterhalts von Studentinnen, Gutachten im Auftrag der Fraktion Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg, unveröffentlichtes Manuskript, Trier 1995.

Soweit die Diskussion über Rechtfertigungsgründe für ein staatliches Eingreifen in die Studienfinanzierung auf allokativen Elemente rekurriert, übersieht sie, daß die Diskussion über die Finanzierung der Institution von der des Lebensunterhalts getrennt werden sollte¹⁴, da die Zielsetzung der Ausbildungsförderung in der Überwindung der materiellen Hürden für Studierende aus einkommensschwachen Familien besteht. Dies begründet gleichzeitig die Ausrichtung der Studienfinanzierung am Bedarfsprinzip¹⁵. Auch verstößt die mit einem Darlehen verbundene Ex-ante-Festlegung der Rückzahlungsverpflichtung eindeutig gegen das Ziel der Chancengleichheit¹⁶.

Ein effizientes Förderungssystem

Aus ökonomischer Sicht ist – unabhängig vom Zielsystem – ein effizientes Förderungssystem einzufordern. Das heißt, daß neben einer kostengünstigen Verwaltung die Ausbildungsförderung auch in ausreichender Höhe gewährt werden sollte, um eine finanzierungsbedingte Verlängerung des Studiums zu verhindern. Dies setzt auch voraus, daß die Zielgruppe Studierende erreicht wird und Sickerverluste (z.B. durch intrafamiliäre Umverteilung) vermieden werden.

Weiterhin sollte die Höhe der Entlastung transparent und konsistent sein, das heißt, sie sollte ohne Schwierigkeiten feststellbar sein, und die Entlastungskurve sollte ohne Sprungstellen kontinuierlich verlaufen. Es erscheint ferner angebracht, die Studierenden als selbständige Individuen zu behandeln und damit der von ihnen gewünschten Unabhängigkeit Rechnung zu tragen. Auch sonst können und müssen sie als Erwachsene über alle Belange selbständig entscheiden¹⁷.

Aber auch aus Sicht der Eltern spricht einiges für eine stärkere Unabhängigkeit der Kinder. Die Eltern haben ihre Kinder fast 20 Jahre unterstützt und des-

¹⁴ So auch C. Watrin: Hochschulfinanzierung und Unterhaltsstipendien im Sozialstaat, in: Mitteilungen des Hochschulverbandes, 1977, S. 15.

¹⁵ Vgl. H.-M. Schellhaaß: Arbeitsmarktcompatible Versicherungssysteme. An den Beispielen „Ausbildung“ und „gesundheitliche Beeinträchtigungen“, in: G. Rolf u.a. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt/Main 1988, S. 105.

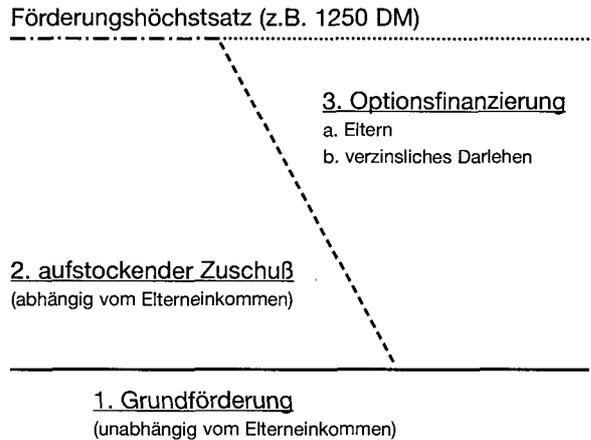
¹⁶ Vgl. H.-M. Schellhaaß, a.a.O., S. 103. Mit Ex-ante-Festlegung meint Schellhaaß die Festlegung einer Rückzahlungsverpflichtung bei Kreditaufnahme und damit ohne Kenntnis der aus dem Studium resultierenden Einkommensverhältnisse.

¹⁷ Diese Auffassung wird in der Ökonomie häufig vertreten; vgl. u.a. G. Färber, a.a.O., S. 12; E. Heldmann: Kinderlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1986, S. 72.

¹⁸ Vgl. Fünfter Familienbericht: Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens, Bundestags-Drucksache 12/7560, S. 287ff.

Abbildung 1

Das Optionsmodell



halb häufig auf die Realisierung eigener Bedürfnisse verzichtet. Eine stärkere finanzielle Unabhängigkeit der Kinder würde ihnen ermöglichen, ihre eigenen Vorstellungen und Wünsche zu verwirklichen. Weiterhin scheint die gesellschaftliche Lastenverteilung zuungunsten der Familien auszufallen¹⁸, so daß auch hieraus die Aufhebung der elterlichen Unterhaltspflicht gegenüber ihren erwachsenen Kindern während der Ausbildung begründet werden könnte.

Abbildung 1 zeigt ein dreigliedriges Modell, das allen bisher diskutierten Anforderungen gerecht wird. Ausgehend vom gegenwärtigen System werden die bisherigen Transferleistungen an die Eltern zu einem Grundzuschuß zusammengefaßt und unabhängig vom Einkommen der Eltern an die Studierenden ausbezahlt. Dieser Betrag kann durch einen Zuschuß bis zu einem Höchstsatz von z.B. 1250 DM für Studierende, die nicht bei den Eltern wohnen, aufgestockt werden¹⁹. Die genaue Höhe ist abhängig vom Einkommen der Eltern. Die Studierenden, die aufgrund des Einkommens der Eltern nicht die Höchsförderung erhalten, können bis zur Maximalförderung ein verzinsliches Darlehen²⁰ in Anspruch nehmen.

¹⁹ Dieser Betrag entspricht nicht nur dem Mittelwert der monatlichen Ausgaben der Studierenden (vgl. Deutsches Studentenwerk, a.a.O., S. 8), sondern auch der durchschnittlichen Entlastung der Studierenden in Mehrkindfamilien auf der Basis der Regelungen des kommenden Jahres. Darüber hinaus entspricht dieser Betrag auch ungefähr der Sozialhilfe inklusive Wohnungskosten, wenn der ausbildungsbedingte Mehraufwand berücksichtigt wird, und somit dem Existenzminimum.

²⁰ Das verzinsliche Darlehen ist gerechtfertigt, da ihnen die Option „Vorgriff auf zukünftiges Erbe“ zur Verfügung steht. Jede Form eines unverzinslichen Darlehens enthält einen hohen Subventionswert und wäre somit nicht neutral im Verhältnis zum Einkommen der Eltern bzw. zum Erbvorgriff.

BAföG-Ausgaben und Gefördertenquote (Ausgaben in Mill. DM)

	1972	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Nettoausgaben	1070	1710	2044	2039	2068	2025	1887	1905	1835	1874	1805	1885	2082	3009	3012	2852	2458
Darlehenseinnahmen			44	68	106	177	206	268	333	387	449	454	567	519	720	756	773
Grundmittel	1070	1710	2000	1971	1961	1848	1681	1636	1502	1487	1356	1431	1515	1932	1741	1616	1686
Gefördertenquote ¹		39	33	33	31	28	26	23	22	20	19	18	17	23	22	21	20

Anmerkung: Alle Angaben ab 1991 für das gesamte Bundesgebiet. ¹In % aller Studierenden.

Quellen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 7; Berichte der Bundesregierung nach § 35 BAföG; eigene Berechnungen.

Um zu zeigen, daß eine weitergehende Reform der Studienfinanzierung tatsächlich notwendig ist, soll im folgenden das bestehende Studienfinanzierungssystem dargestellt und einer kritischen Betrachtung unterzogen werden.

Die Entwicklung des BAföG

Nach der Einführung des BAföG 1971 erfolgte bis 1974 die Förderung ausschließlich als Zuschuß, ab 1974 wurden 80 DM und später 150 DM pro Monat als unverzinsliches Darlehen ausgezahlt. Die zum Wintersemester 1983/84 eingeführte Volldarlehensregelung wurde 1990 rückgängig gemacht²¹, unter anderem aus verfassungsrechtlichen Gründen. Seither erfolgt die Förderung je zur Hälfte als Zuschuß bzw. als unverzinsliches Darlehen.

In der Tabelle wird die Entwicklung der BAföG-Nettoausgaben, der Darlehensrückflüsse und der Gefördertenquote seit 1972 wiedergegeben. Danach betragen die BAföG-Nettoausgaben 1994 für das gesamte Bundesgebiet 2,46 Mrd. DM, gleichzeitig flossen Darlehensrückzahlungen in Höhe von 773 Mill.

²¹ Vgl. Bericht des Beirats für Ausbildungsförderung 1988, a.a.O., S. 111ff.

²² Eine Betrachtung der staatlichen Netto-Transferleistungen müßte noch die Verringerung des Ausbildungsfreibetrages durch die Anrechnung der Zuschußleistungen des BAföG berücksichtigen, der circa 12% der Nettoausgaben beträgt (295 Mill. DM). Damit beliefen sich die Netto-Transferausgaben für die Ausbildungsförderung auf rund 1,36 Mrd. DM.

²³ Die Verwendung des Ausdrucks Transfer ist für die den Eltern gewährten Steuerfreibeträge, insbesondere den Kinderfreibetrag, umstritten. Hierbei handelt es sich nach juristischer Auffassung um die verfassungsrechtlich notwendige Berücksichtigung einer verminderten Leistungsfähigkeit und nicht um eine Transferleistung; vgl. u.a. H. Söhn: Einkommensteuer und subjektive Leistungsfähigkeit, in: Finanzarchiv, N. F., Band 51 (1994), H. 3., S. 375. Einen Überblick über die teilweise abweichende ökonomische Auffassung gibt K. T i p k e: Steuerrechtsordnung, Band 2, Köln 1993, S. 677ff.

²⁴ Insgesamt sieht das Einkommensteuergesetz rund zehn Freibeträge vor, die auch studierende Kinder erfassen. Hierzu zählen z.B. Unterhaltsfreibetrag, das sogenannte Baukindergeld, Behindertenpauschbetrag, Kinderfreibetrag bei den Zuschlagsteuern, „Schulgeld“-Freibetrag, geringere zumutbare Belastung, Kinderfreibetrag bei der Erbschaft- und Vermögensteuer. Darüber hinaus werden studierende Kinder auch bei der Höhe von Arbeitslosengeld und -hilfe berücksichtigt.

DM als Einnahmen an die öffentlichen Haushalte zurück²².

Der größte Teil der studien- bzw. ausbildungsbezogenen monetären Transferleistungen²³ wird jedoch an die Eltern der Studierenden ausgezahlt. Sie erhalten neben dem Kindergeld auch verschiedene Steuerfreibeträge (insbesondere den Kinder- und Ausbildungsfreibetrag). Für alleinstehende Eltern gibt es den Haushaltsfreibetrag²⁴, für Beschäftigte im öffentlichen Dienst erhöhen sich der Ortszuschlag sowie die Beihilfesätze. Das fiskalische Volumen dieser Transferleistungen beträgt nach weitgehend übereinstimmenden Schätzungen 5-6 Mrd. DM²⁵.

Die Bedeutung der beiden Transferbereiche Studierende²⁶ bzw. Eltern wird bei den „Gefördertenquoten“ noch deutlicher. In Westdeutschland liegt die Gefördertenquote bei 18% aller Studierenden, in Ostdeutschland bei 45%. Aber über 80% der Eltern erhalten Transferleistungen für ihre studierenden Kinder²⁷.

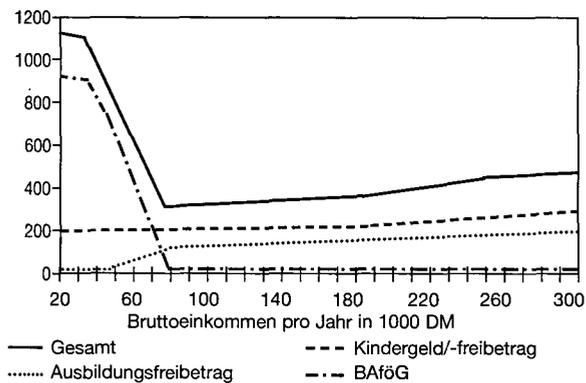
Das Zusammenwirken der verschiedenen Transferleistungen auf der Basis des Jahressteuergesetzes 1996 gibt Abbildung 2 wieder. Durch die Umstellung des sogenannten Familienleistungsausgleichs können die Eltern von Studierenden zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag wählen. Diese Änderung führt gegenüber dem Familienlastenausgleich 1995 zu ei-

²⁵ Vgl. M. Daxner, B. Kuckert: Grundsatzpapier zu BAföG und zur Ausbildungskasse, unveröffentlichtes Manuskript, Oldenburg 1995, S. 6; G. Färber, a.a.O., S. 41ff.; D. Dohmen: Be- und Entlastung von Familien mit Kindern in schulischer, hochschulischer und beruflicher Ausbildung, unveröffentlichtes Manuskript, Köln 1995.

²⁶ Zur Studienfinanzierung zählen auch die Realtransfers (Mensen, Studentenwohnheime etc.), die sich kostenmindernd auf die Lebenshaltungskosten der Studierenden beziehen. Einen recht umfassenden Überblick über die Realtransfers geben E. Gaugler, A. Weber: Der Wert eines Studentenausweises, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 64. Jg. (1994), S. 1457-1472; G. Färber, a.a.O., S. 47ff.

²⁷ Allein 75% aller Studierenden des Wintersemesters 1991/92 hatten das 27. Lebensjahr nicht vollendet; vgl. Grund- und Strukturdaten 1994/95. Über diese Altersgrenze hinaus wird das Kindergeld für die Dauer des Wehr- oder Zivildienstes geleistet sowie der Unterhaltsfreibetrag.

Abbildung 2
Studienbezogene Transferleistungen
pro Monat 1996



ner besseren Abstimmung der Transferleistungen untereinander, die Sprünge im Entlastungsverlauf nehmen ab, und die Familienentlastung erhöht sich²⁸.

Unstimmigkeiten und Interdependenzen

Eine derart globale Darstellung verhindert jedoch den Blick auf bestehende Unstimmigkeiten und Interdependenzen zwischen Einkommensteuer- und Transferrecht:

□ Negative Einkünfte führen im Rahmen der Einkommensteuer zu einer geringeren Steuerzahlung, während sie beim BAFöG nicht berücksichtigt werden. Die niedrigere Steuerzahlung führt zu einem höheren anzurechnenden Einkommen, so daß sich die Förderung verringert.

□ Auch fast alle steuerlichen Freibeträge bleiben bis auf einen Betrag von 160 DM für kindbezogene Steuerfreibeträge und Kindergeld unberücksichtigt und verringern die Förderung²⁹.

□ Die BAFöG-Zuschüsse werden in vollem Umfang auf den Ausbildungsfreibetrag angerechnet³⁰, was

²⁸ Vgl. hierzu D. Dohmen: Familienlastenausgleich – Bilanz und Reformvorschläge, in: WSI-Mitteilungen, H. 6/1995, S. 411ff.

²⁹ Daß dieser Freibetrag nur teilweise die anderen Leistungen abdeckt, das heißt eine Anrechnung verhindert, sei hier der Vollständigkeit halber erwähnt.

³⁰ Lehner sieht in dieser Anrechnung eine Verletzung des Vorrangs der Freistellung des Existenzminimums von der Besteuerung gegenüber der nachgelagerten Transferzahlung; vgl. M. Lehner: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, Tübingen 1993, S. 289.

³¹ Zur Zeit beträgt der Elternfreibetrag 1365 DM für alleinstehende und 1980 DM für verheiratete Eltern. Nach der Düsseldorfer Tabelle, die als Hilfestellung bei Unterhaltsstreitigkeiten dient, beträgt der angemessenen Eigenbedarf gegenüber volljährigen Kindern mindestens 1600 DM. Dieser Betrag erhöht sich für den nicht erwerbstätigen Ehegatten um 840 DM und für den erwerbstätigen Ehegatten um 970 DM. Ein mit dem Unterhaltsrecht abgestimmter Freibetrag müßte demnach mindestens 2440 DM bzw. 2570 DM pro Monat betragen.

nach der Umstellung 1990 zu einer geringeren familiären Entlastung führte.

□ Die Einkommensfreibeträge des BAFöG sind mit dem Unterhaltsrecht nicht abgestimmt, so daß die BAFöG-Förderung auf dem gerichtlichen Wege erhöht werden kann³¹.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß das System der Studienfinanzierung der völligen Neustrukturierung bedarf und die Einführung eines verzinslichen Darlehens keinesfalls ausreicht. Da kurzfristig jedoch nicht davon ausgegangen werden kann, daß es zu einer grundlegenden Neuordnung kommt, soll abschließend der „Rüttgers-Vorschlag“ einer kritischen Betrachtung unterzogen werden.

Das verzinsliche Teildarlehen

Der Bildungsminister verfolgt mit der Umstellung der Ausbildungsförderung das Ziel, durch neue Prioritäten Finanzierungsspielräume, z.B. für den Hochschulbau und die Forschungsförderung, zu schaffen. Nach seinen Angaben sollen durch die Umstellung in den kommenden vier Jahren (1996 bis 1999) 1,6 Mrd. DM allein im Bundeshaushalt, das heißt insgesamt 2,5 Mrd. DM, umgewidmet werden³². Erste Berechnungen unter Zugrundelegung verschiedener Annahmen zeigen, daß diese Größenordnung realistisch ist; allerdings steigt die Ausgabenbelastung mit jedem Jahr an, so daß diese Betrachtungsweise als zu kurzfristig anzusehen ist. Darüber hinaus ist eine gleichzeitige Betrachtung von Ausgaben und Einnahmen notwendig.

Für die weitere Analyse wird von 300000 Studierenden ausgegangen, die durchschnittlich 300 DM monatlich als Darlehen erhalten. Unter Beibehaltung der geltenden Regelungen würden die Darlehensausgaben gleichbleibend 1,08 Mrd. DM betragen. Nach der Umstellung würden die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte³³ bei einem Zinssatz von 8,5%³⁴ von rund 46 Mill. im Jahr 1997 auf (konstante) 600 Mill. DM ab dem Jahre 2005 ansteigen³⁵. In diesem Betrag

³² Vgl. BMBF, a.a.O., S. 3.

³³ Die BAFöG-Ausgaben werden zu 65% vom Bund und zu 35% von den Ländern getragen.

³⁴ Nach dem vorliegenden Diskussionsentwurf soll der 6-Monats-FIBOR zuzüglich eines Verwaltungskostenaufschlages von 1% zugrundegelegt werden. Zur Zeit (Ende September) liegt der FIBOR bei 4,11%. Vor zwei Jahren lag er bei knapp 10%. Die Zugrundelegung eines Verwaltungskostenanteils von 1% erscheint jedoch ausgesprochen gering, um die tatsächlichen Verwaltungskosten zu decken.

³⁵ Die Betrachtung der Ausgaben und Einnahmen erfolgt zunächst als Kassenrechnung und wird später durch eine Diskontierung der Einnahmen ergänzt, so daß die Ergebnisse auch realwirtschaftlich vergleichbar sind.

sind allerdings noch nicht die vollständigen Ausgaben erfaßt. Im Unterschied zu heute würden nämlich einige Regelungen nicht mehr zu Mindereinnahmen, sondern zu Mehrausgaben führen.

Bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen verringert sich heute die Darlehensschuld, in anderen Fällen wird (zeitweise) auf die Darlehenstilgung verzichtet³⁶; diese Zahlungsausfälle verringern heute die Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Nach der Umstellung führen diese Regelungen jedoch zu zusätzlichen Ausgaben des Staates. Werden diese zusätzlichen Ausgaben des Staates mit 250 Mill. DM angesetzt, belaufen sich die Gesamtausgaben für die Darlehensförderung auf 850 Mill. DM. Die Ausgabendifferenz zwischen der heutigen und der geplanten Regelung verringert sich damit auf 230 Mill. DM, einen Zinssatz von 8,5% vorausgesetzt.

Da der Bund nicht mehr als Darlehensgeber fungiert, werden auch die Rückzahlungen nicht mehr an ihn geleistet, sondern an die Deutsche Ausgleichsbank. Das heißt aber, daß der Betrag von 850 Mill. DM das Jahresergebnis darstellt, während bei einem Festhalten an den derzeitigen Regelungen den Ausgaben von 1,08 Mrd. DM noch die Einnahmen aus den Darlehensrückflüssen gegenüberstünden.

Diese Einnahmen betragen 1994 rund 770 Mill. DM für Darlehen, die bis 1989 vergeben wurden. Aufgrund des seit 1990 halbierten Darlehensanteils an der Förderung ist für die Zeit ab dem Jahr 2000 auch von einem sukzessive abnehmenden Rückzahlungsvolumen auszugehen. Ohne größere Verhaltensänderungen bei den Rückzahlern dürften sich die jährlichen Darlehensrückflüsse etwa halbieren, das heißt auf rund 350-400 Mill. DM sinken³⁷. Damit würden die Netto-Ausgaben³⁸ für die Darlehensförderung unter

Beibehaltung der heutigen Regelung – undiskontiert – zwischen 680 Mill. und 730 Mill. DM betragen gegenüber 850 Mill. DM nach der Umstellung.

Wird von einer durchschnittlichen Laufzeit eines Darlehens von zwölf Jahren ausgegangen³⁹, beläuft sich der Realwert dieses Rückzahlungsvolumens auf rund 44% des ausgezahlten Betrages, das heißt, das Rückzahlungsvolumen von 350 - 400 Mill. DM entspricht – bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 7,5%⁴⁰ – einem Realwert von 155 - 175 Mill. DM. Unter Berücksichtigung des diskontierten Ergebnisses beträgt der reale Zuschußbedarf der heutigen Regelung demnach 905 - 925 Mill. DM und unterscheidet sich nur geringfügig von dem Zuschußbedarf nach der Umstellung der Förderung auf ein verzinsliches Darlehen (850 Mill. DM)⁴¹.

Nach der Umstellung ist allerdings das Haushaltsrisiko erheblich höher als heute, da die Zinsentwicklung stärker differiert und weniger prognostizierbar ist als die Zahl der geförderten Studierenden. Wir sind bei den bisherigen Betrachtungen von einem gleichbleibenden Zinssatz von 8,5% ausgegangen.

Die Umstellung der Förderung führt zu einer Verringerung des Subventionswertes⁴². Erfolgt die Förderung als zinsloses Teildarlehen, beträgt er bei einer fünfjährigen Karenzzeit bis zu 84% und bei einer vierjährigen Karenzzeit 82% der Gesamtförderung. Der Subventionswert der verzinslichen Teildarlehensregelung beträgt maximal 75% und entspricht damit wieder dem des Volldarlehens⁴³.

Für die betroffenen Studierenden führt die Neuregelung zu einer Verdopplung des nominalen Rück-

³⁶ Möglichkeiten zur Verringerung der Darlehensrückzahlung seitens der Studierenden bestehen bei überdurchschnittlich gutem und/oder vorzeitigem Studienabschluß und bei niedrigem Einkommen wegen Kindererziehung. Bei geringem Einkommen (ohne Kindererziehung) kann ein Aufschub der Rückzahlung gewährt werden. Auch die sogenannte vorzeitige Rückzahlung des Darlehens durch die Studierenden führt zu einer Verringerung des Darlehens. Die ersten drei Regelungen sollen bestehen bleiben, an die Stelle der heutigen Rückzahlungsminderung tritt eine staatliche Kostenübernahme. Weiterhin kann die Deutsche Ausgleichsbank schlechte Risiken „zurückgeben“. In diesen Fällen sind Darlehen und (aufgelaufene) Zinsen durch den Staat zu übernehmen, die Darlehensansprüche gehen von der Deutschen Ausgleichsbank auf die öffentliche Hand über. Bei vorzeitiger Rückzahlung übernimmt der Bund den erlassenen Darlehensbetrag.

³⁷ Wie sich die Einnahmen aus der Darlehensrückzahlung entwickeln, ist aufgrund der Vielzahl von Sonderregelungen bezüglich der Verringerung oder Stundung der Darlehensschuld nicht exakt zu prognostizieren.

³⁸ Diese Netto-Ausgaben sind nicht mit den statistischen Netto-Ausgaben identisch, hierbei handelt es sich um den Zuschußbedarf (Ausgaben abzüglich unmittelbarer Einnahmen).

³⁹ Ein durchschnittliches Darlehen von 300 DM pro Monat wird bei einer fünfjährigen Förderungszeit, einer fünfjährigen Karenzzeit und einer Rückzahlungsrate von 200 DM pro Monat in 7,5 Jahren zurückgezahlt. Der Darlehenszyklus beträgt demnach insgesamt 17,5 Jahre.

⁴⁰ Der hier zugrundegelegende Zinssatz ist niedriger, da die Verwaltungskosten von 1% auf den Zinssatz bei der Realwertberechnung nicht berücksichtigt werden dürfen.

⁴¹ Dieser Subventionswert von 56,5% würde sich durch die Verkürzung der Karenzzeit auf vier Jahre, die mit der geplanten Umstellung verbunden ist, um 3,25% verringern, das heißt, der Realwert der Darlehensrückflüsse würde in diesem Fall zwischen 165 und 190 Mill. DM betragen. Damit würde der Zuschußbedarf zwischen 890 und 915 Mill. DM betragen.

⁴² Der Subventionswert ist die Differenz eines unverzinslichen Darlehens zu einem Kapitalmarktdarlehen. Die im Verlauf der Darstellung berechneten Subventionswerte sind – notwendigerweise – mit unterschiedlichen Zinssätzen und Laufzeiten berechnet worden. Aus Sicht des Studierenden sind die Verwaltungskosten Bestandteil des Zinssatzes, der somit bei 8,5% liegt. Werden die Zinsausgaben des Staates für diese Darlehen berechnet, so sind die Verwaltungskosten ebenfalls zu berücksichtigen; werden jedoch die diskontierten Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen berechnet, so sind die Verwaltungskosten nicht zu berücksichtigen, das heißt, der Zinssatz beträgt 7,5%. Da die Karenzzeit bei Umstellung der Förderung verkürzt werden soll, muß der Subventionswert mit fünf- und mit vierjähriger Laufzeit berechnet werden.

zahlungsbetrages, wie auch Berechnungen des Bundesbildungsministeriums zeigen⁴⁴, und sie entspricht damit ebenfalls der abgeschafften Volldarlehensregelung.

Reaktionen der Studierenden

Anpassungsreaktionen der Studierenden an die geplanten BAföG-Änderungen können auf zwei Wegen erfolgen. Zum einen dürften insgesamt weniger Studienberechtigte ein Studium beginnen. Nach den Ergebnissen der 14. Sozialerhebung verringerte sich der Anteil der Kinder aus einkommensschwachen Familien an allen Studierenden zwischen 1982 und 1991, das heißt während der Zeit der Volldarlehensregelung, von 23% auf 15%⁴⁵. Durch die Umstellung der Förderung ergäbe sich somit eine Abschreckungswirkung auf „sozial schwächere“ Studierende, denen durch die Ausbildungsförderung eigentlich ein Studium ermöglicht werden soll. Das BAföG würde somit zu einem ordnungspolitischen Instrument im Sinne von van Lith, denn bei dieser Regelung beschränkt sich der Staat darauf, Rahmenbedingungen zu setzen und die Aufsichtsfunktion wahrzunehmen⁴⁶. Es ist jedoch auch zu berücksichtigen, daß die Ausbildungsförderung zuvorderst ein sozialpolitisches Instrument ist.

Als zweite Anpassungsreaktion könnten die Studierenden den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit erhöhen. Die in der Vergangenheit festzustellende Zunahme der Erwerbstätigkeit ist zu einem Teil auf die stetige Verschlechterung der Ausbildungsförderung zurückzuführen. So begründen zwei Drittel der erwerbstätigen Studierenden dies mit der notwendigen Finanzierung des Lebensunterhaltes⁴⁷. Wenn die Studierenden auf die Umstellung der Ausbildungsförderung mit einer verstärkten Erwerbstätigkeit reagieren sollten, würde dies nicht zu einer Verkürzung, sondern zu einer Verlängerung der Studienzeiten führen. Dies hätte zusätzliche negative Auswirkungen, da geförderte Studierende heute schneller studieren als nicht geför-

derte, sofern sie das Studium innerhalb der Förderungsdauer abschließen können. Reicht dieser Zeitraum allerdings nicht aus, so studieren sie überproportional lange⁴⁸.

Damit wäre die Neugestaltung der Ausbildungsförderung als verzinsliches (Teil-)Darlehen kontraproduktiv. Eine verstärkte Betonung des Investitionsaspekts der Hochschulausbildung in Form der vorgeschlagenen Änderung der Ausbildungsförderung wird sozialpolitischen Zielsetzungen nicht gerecht, auch wenn sie ein verzinsliches Darlehen rechtfertigen kann.

Eine dritte Verhaltensänderung betrifft den Rückzahlungszeitraum. Durch die zinsbedingt höhere monatliche Rückzahlung und die verschiedenen Erläß- bzw. Stundungstatbestände⁴⁹ verringert sich der Anreiz, in dieser Zeit eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, bzw. erhöht sich der Anreiz, den Umfang der Erwerbstätigkeit zu verringern, um die für die Rückzahlung maßgeblichen Einkommensgrenzen zu unterschreiten. Da der Staat die ausfallenden Rückzahlungen übernehmen will, dürften sich die hieraus resultierenden Erstattungen über die geschätzten 250 Mill. DM hinaus erhöhen.

Fazit

Es zeigt sich, daß die vorgesehene Verzinsung der Ausbildungsförderung nur ordnungspolitisch und nur durch kurzfristige Haushaltseinsparungen begründet werden kann. In längerfristiger Betrachtung und bei steigenden Zinssätzen wird die Neuregelung teurer als das heutige Modell, und sie ist mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Haushaltsplanung verbunden.

Das geltende Gesamtsystem der Studienfinanzierung ist insgesamt ineffizient, intransparent und inkonsistent und auch familienpolitisch überholt. Notwendig ist eine grundlegende Neuregelung der Studienfinanzierung bzw. des ausbildungsbedingten Familienleistungsausgleichs, der auch die anderen Auszubildenden berücksichtigt.

⁴³ Vgl. Bericht des Beirats für Ausbildungsförderung, a.a.O., S. 113ff.; W. Scheffler: BAföG-Förderung mit spitzer Feder nachgerechnet. Ökonomische Analyse des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 1986, S. 475ff. Bei der Berechnung des Subventionswertes ist weiterhin zu unterscheiden, ob der Subventionswert auf die Gesamtförderung oder nur auf den Darlehensanteil bezogen ist. Bei der Gegenüberstellung des unverzinslichen Volldarlehens und einem (un)verzinslichen Teildarlehen muß sich der Subventionswert auf die Gesamtförderung beziehen.

⁴⁴ Handelsblatt Nr. 135 vom 17. 7. 1995.

⁴⁵ Vgl. Deutsches Studentenwerk, a.a.O., S. 4f. Der ebenfalls ausgewiesene höhere Anteil der Studierenden „Arbeiterkinder“ ist durch beschäftigungsstrukturelle Veränderungen bedingt, die zu einem starken Rückgang der altersgleichen Bevölkerung geführt haben; vgl. ebenda, S. 4.

⁴⁶ Vgl. U. van Lith: Plädoyer für eine Renaissance der Hochschulpolitik als Ordnungspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 2, S. 80ff.

⁴⁷ Vgl. M. Leszczensky: Der Trend zur studentischen Selbstfinanzierung. Ursachen und Folgen, hrsg. von der HIS-GmbH, Reihe Hochschulplanung, Band 99, Hannover 1993, S. 105. Allerdings benennen etwa gleich große Anteile als Motiv auch, sich mehr leisten zu können und unabhängig von den Eltern sein zu wollen.

⁴⁸ Vgl. K. Lewin: BAföG und Studiendauer, HIS-Kurzinformation, A 2/94, Hannover 1994, S. 13ff.

⁴⁹ Eine Stundung des Darlehens ist z.B. bei niedrigen Einkünften vorgesehen. Die Deutsche Ausgleichsbank kann „schlechte Risiken“ nur bis zum vierten Jahr nach Beginn der Rückzahlung zurückgeben, anschließend werden entweder die Zinsen auflaufen oder der Staat wird die Darlehen übernehmen müssen.