

Schwarz, Georg

Article — Digitized Version

## Die Bildungsbank: Vorschlag einer zweitbesten Lösung zur Studienfinanzierung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schwarz, Georg (1999) : Die Bildungsbank: Vorschlag einer zweitbesten Lösung zur Studienfinanzierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 6, pp. 358-364

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40366>

### 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.*

### Restfinanzierung

In den betrachteten Modellen decken die durch Kredite, Akademikersteuer und Barzahlungen finanzierten Studiengebühren, wie erwähnt, nur einen kleinen Teil der Hochschulkosten. Der Rest wird vom Staat im Rahmen der Budgetfinanzierung beigebracht. Dabei besteht eine Tendenz von der Einzelpostenaufstellung zum Globalbudget und von dort zur formelgebundenen Zuweisung<sup>20</sup>. Egal welches der drei Verfahren gewählt wird, es handelt sich immer um eine Verteilung der Mittel von oben nach unten in der Hierarchie und damit um ein Verfahren, das interessegebundene Mittelverteilung statt Leistungswettbewerb fördert. Wenn staatliche Finanzierung wegen externer Effekte und Optionsnachfrage in einem so großen Umfang überhaupt erforderlich ist, so sollte diese besser über Gutscheine und nicht über Budgets erfolgen. Denn Gutscheine lassen sich in die Subjekt-

förderung einbauen. Sie sind mit dem Wettbewerb vereinbar<sup>21</sup>.

### Schlußfolgerungen

Vielfach wird heute mehr Wettbewerb im Hochschulbereich gefordert. Doch über die Realisierung dieses Vorhabens bestehen nur vage Vorstellungen. Meist wird darunter eine von oben administrierte Veranstaltung verstanden. Die politischen Geldgeber und die Hochschulleitungen sollen die Gelder nach Leistungskennziffern und ähnlichem auf die einzelnen Bereiche verteilen. Ein solches Verfahren läuft im wesentlichen auf eine angewandte Planwirtschaft hinaus. Es dominieren die politischen und hochschulinternen Interessen, die die Planvorgaben und Leistungskennziffern (in ihrem Sinne) definieren und anwenden. Demgegenüber wird Wettbewerb hier als dezentrales Verfahren verstanden. An die Stelle der Objekt- tritt die Subjektförderung. Der Wettbewerb wird durch die Nachfrage nach Studienplätzen gesteuert, die eine Hochschulreform aus sich heraus generiert.

<sup>20</sup> vgl. K. D. Henke, a.a.O.

<sup>21</sup> vgl. Ch. B. Blankart, a.a.O.

Georg Schwarz

## Die Bildungsbank: Vorschlag einer zweitbesten Lösung zur Studienfinanzierung

*Die Idealvorstellungen aus den Boomzeiten der Bildungspolitik, allen Studenten eine Art familienunabhängiges Stipendium zu gewähren, haben allenfalls noch den Stellenwert einer schönen Erinnerung. Die Entwicklung ist demgegenüber eher konträr verlaufen. Die Gefördertenquote hat nach 25 Jahren „Bafög“ einen absoluten Tiefpunkt erreicht. Wie sollte eine für die Bildungspolitik praktikable Lösung gestaltet sein? Kann das Konzept Bildungsbank hier einen Beitrag leisten?*

Die seit 1996 mit viel Aufwand und Engagement geführte Diskussion einer längst überfälligen Reform des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (Bafög) hatte sich schon vor dem Regierungswechsel in Bonn festgefahren. Mit der Anfang Januar 1999 von der Bundesregierung beschlossenen Anhebung der Leistungen an die Studierenden, auch als „Reparaturnovelle“ zum 18. Bafög-Änderungsgesetz von 1996 bezeichnet, wird die bestehende Struktur allenfalls

marginal verändert und in ihrem Bestand für die nächsten Jahre fortgesetzt. Die beiden auf der Ebene der Diskussion als unstreitig herausgestellten zentralen Probleme, nämlich eine gemessen am tatsächlichen Bedarf absolut zu geringe Förderung des einzelnen Studierenden und ein zu geringer Anteil Geförderter an den Studierenden insgesamt werden offensichtlich auf der Entscheidungsebene politisch akzeptiert, wobei „politisch“ hier als Resultat eines auf allen politischen Ebenen geführten Auseinandersetzungsprozesses über die im politischen System insgesamt machbare Lösung zu verstehen ist.

Die Genese und offensichtlich anhaltende Fortdauer der Diskrepanz zwischen der Perzeption der

*Dr. Georg Schwarz, 52, ist Leiter der Abteilung Kredit im Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz.*

Unzufriedenheit mit dem Stand der Ausbildungsförderung auf der Diskussionsebene und des politisch verantworteten Handelns im administrativen Tagesgeschäft ist schnell erklärt: Die Staatsaufgabe Ausbildungsförderung gehört zur Kategorie der von Bund und Ländern gemeinschaftlich gestalteten Politikbereiche; diese Bereiche erfordern in der politisch-administrativen Praxis ein Höchstmaß an Koordination und Konsens. Bund und Länder sowie die Länder untereinander müssen sich einigen, wobei keine Seite ausreichend Macht hat, der anderen Seite ihre Lösung aufzuzwingen. Weiter liegt die Ausbildungsförderung als Fachpolitik quer zur Finanzpolitik. Jeder konzeptionelle Konsens der Bildungspolitiker in Bund und Ländern steht, sofern er Geld kosten sollte, der Phalanx der Finanzpolitiker in Bund und Ländern gegenüber. Und schließlich ist eine Querlage der Ausbildungsförderung zur Ordnungs-, Familien- und Steuerpolitik auszumachen. Denn je nach Ausgestaltung der Förderung, ob eingebunden in den Familienlastenausgleich oder über ein davon unabhängiges, über Eingriffe in den Familienlastenausgleich gegenfinanziertes Studiengeld, werden weitere rechtlich geregelte und mit politischen Werten besetzte Bereiche tangiert, die ihrerseits nicht neutral auf Änderungen in der Ausbildungsförderung reagieren.

#### **Ausgabenneutralität unabdingbar**

Diese Querlagen sind natürlich nicht neu; sie begleiten das „Bafög“ seit den 70er Jahren. Das darin enthaltene Konfliktpotential kommt bereits rein optisch in den fast zwanzig Gesetzesänderungen seit 1971 bzw. in der Notwendigkeit, die Becksche Textausgabe zum Bafög inzwischen in der 24. Auflage erscheinen zu lassen, zum Ausdruck. In den früheren Jahren, insbesondere in den Siebzigern, brauchte dank der günstigen Struktur der Staatsfinanzen nicht jeder Konflikt ausgetragen zu werden, da sich am

Ende meist doch noch eine Finanzierung finden ließ. Diese Zeiten sind unwiederbringlich vorbei. Zwei Zahlen belegen dies unstreitig: Die Zinsausgabenquote des Bundes belief sich 1971 auf 2,8%; die gleiche Quote beträgt 1998 17,5%. In absoluten Zahlen ausgedrückt heißt das: Hätte der Bund heute die gleiche Zinsausgabenquote wie 1971, hätte er rund 65 Mrd. DM weniger Zinsen zu bezahlen; folglich würde es ihm leichter fallen, andere Bereiche, wie z.B. auch die Ausbildungsförderung, besser auszustatten. Angesichts der Vorbelastung aller künftigen Haushalte durch Zinsausgaben in Richtung von 100 Mrd. DM jährlich ist es nur allzu verständlich, daß ein weiterer Anstieg der Zinslast tunlichst zu vermeiden ist. Dies erklärt, warum die Finanzseite die Diskussion der Reform der Ausbildungsförderung von vornherein unter die unverrückbare Vorgabe der Ausgabenneutralität gestellt hat.

Aus dieser Analyse folgt zwingend, daß wir politisch im Grunde nur zwei Optionen haben: Entweder das bestehende System der Ausbildungsförderung beizubehalten und uns auf marginale Änderungen zu beschränken, also weiterzuwursteln wie bisher und die unstreitigen Probleme zu kultivieren statt sie zu lösen, oder ein auf die beiden Kernprobleme gerichtetes in sich konsistentes Konzept auf den Weg zu bringen. Ein solches Konzept muß die Ausbildungsförderung funktional entsprechend den beiden Zielen „auskömmliche Finanzierung des einzelnen Studierenden“ und „Stabilisierung einer politisch gewollten Förderquote“ ausrichten und dauerhaft die oben beschriebenen Querlagen minimieren. Das im folgenden entwickelte Konzept der Studienförderung durch eine Bildungsbank versteht sich als Alternative zum „Bafög“ in seiner bisherigen Ausgestaltung und wohl wissend als „zweitbeste Lösung“, da für die Umsetzung von Idealvorstellungen die Mittel längst ausgegangen sind.

Hugo Dicke

## **Fortbildung in Europa**

### **Systeme, Strukturen, Ergebnisse**

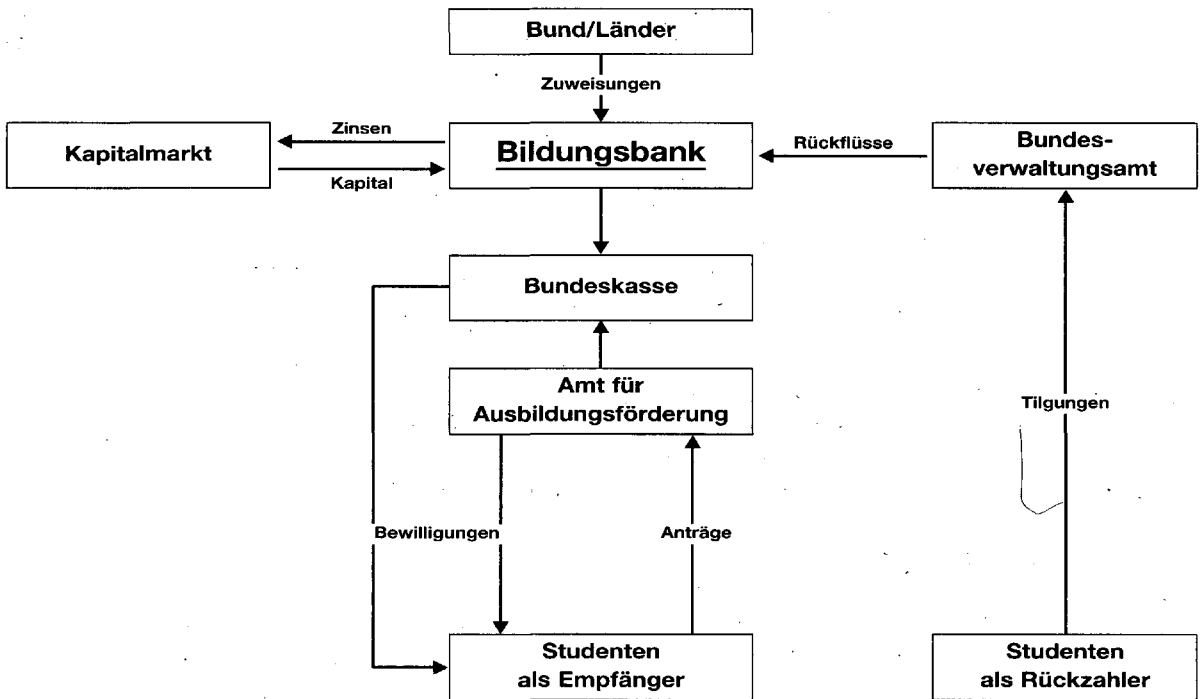
Die Verbesserung der beruflichen Fortbildung stellt eine Herausforderung für Staat und Wirtschaft dar. Der Verfasser vergleicht Systeme, Strukturen sowie Erfolge in sechs europäischen Staaten und erarbeitet Vorschläge zur Erhöhung der Attraktivität von Aufstiegsfortbildung. H. Dicke ist Leiter der Forschungsgruppe »Europäische Institutionen« am Kieler Institut für Weltwirtschaft.

1999, 221 S., brosch., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr, ISBN 3-7890-5923-4



**NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Strukturmodell Bildungsbank



**Bildungsbank**

Das Konzept Bildungsbank beruht auf folgenden Bausteinen:

(1) Fortsetzung bzw. Fortschreibung bestehender Vorstellungen und organisatorischer Regelungen:

☐ Die Finanzierungshilfe für bedürftige Studierende muß im Interesse der Chancengleichheit und zur Vermeidung einer aus wirtschaftlicher Not veranlaßten Ausdehnung der Studienzeiten auskömmlich sein. In der Modellrechnung werden durchschnittlich 10000 DM als Finanzierungshilfe pro Jahr angesetzt. Die Betonung liegt auf durchschnittlich, da im Rahmen dieser Studie auf differenzierende persönliche Merkmale nicht eingegangen wird. Rechnet man die Leistungen aus dem zu erwartenden gesteigerten Familienlastenausgleich hinzu, dann dürften den Studierenden deutlich über 1000 DM pro Monat das ganze Jahr über zur Verfügung stehen.

☐ Die Gewährung einer auskömmlichen Finanzierungshilfe braucht als Pendant eine Begrenzung der Förderungsdauer; es wird deshalb auch im Konzept Bildungsbank an den Begrenzungen entsprechend den bestehenden Bafög-Regelungen im Kern festgehalten. Gefördert werden neun Semester plus ein Examssemester, also fünf Jahre.

☐ Die Zahl der Geförderten soll von gegenwärtig 250000 auf 350000 steigen. Dementsprechend sind

die Vorschriften über die Voraussetzungen für den Erhalt einer Finanzierungshilfe günstiger zu gestalten.

☐ An der Einbindung der Förderung in den Familienlastenausgleich wird festgehalten.

☐ Die Verwaltungsstruktur, also die Beantragung und Bewilligung der Finanzierungshilfe durch die Ämter für Ausbildungsförderung und die Verwaltung der Darlehen durch das Bundesverwaltungsamt, wird beibehalten.

☐ Die Förderung durch Gewährung von Darlehen wird es erlauben, das Verwaltungungsverfahren stark zu vereinfachen. Ganz im Gegensatz zu dem ebenfalls diskutierten Ausbildungsgeld, das nach vorliegenden Schätzungen einen in Richtung auf 100 Mill. DM jährlich erhöhten Verwaltungsaufwand nach sich ziehen würde.

(2) Konzeptionelle Änderungen:

☐ Die Finanzierungshilfe wird zur Gänze als Darlehen gewährt.

☐ Bei erfolgreichem Studienabschluß im Rahmen der Förderungsdauer von fünf Jahren wird automatisch eine Jahresrate, also 20% bzw. 10000 DM, erlassen. Das Darlehen wird nicht verzinst; die Rückzahlung beginnt zwei Jahre nach Beendigung des Studiums.

☐ Das Verfahren der Beschaffung der Mittel zur Finanzierung der Studienförderung wird entstaatlicht bzw. privatisiert. Hiermit wird die noch zu gründende

Bildungsbank beauftragt. Sie wird primär die Aufgabe haben, durch die Emission von Anleihen („Bildungsanleihen“) die nötigen Geldmittel zur Finanzierung der Studienförderung am Kapitalmarkt zu beschaffen. Der Bund und die Länder können sich finanzwirtschaftlich „disengagieren“ und sich darauf beschränken, die Bildungsbank in ihrem Bestand gegenüber dem Kapitalmarkt zu garantieren. Im Ergebnis wäre die wirtschaftlich selbständige Bildungsbank Träger der reformierten Finanzierung der Studienförderung, ohne den öffentlichen Haushalt zu belasten. Eine Beteiligung des Staats in Form einer festen Zuweisung entsprechend der unten ausgeführten Variante (1) läuft diesem Ansatz konzeptionell nicht zuwider.

□ Die Verselbständigung der Studienfinanzierung in der Bildungsbank außerhalb der öffentlichen Haushalte bzw. der Staatsverschuldung führt zu einer volkswirtschaftlich sinnvollen Zuordnung von Schuldnern und Gläubigern: Dem Kollektiv der Darlehensschuldner in Gestalt künftiger Akademiker steht vermittelt durch die staatlich garantierte Bildungsbank das Kollektiv der Anleihezeichner gegenüber – eine auf jeden Fall wirtschaftlich tragfähige Struktur.

### Umsetzung des Konzepts

Die politischen und administrativen Aktivitäten zur Umsetzung dieses Konzepts dürften sich in einem gut überschaubaren Rahmen ohne besonderen Aufwand bestreiten lassen und könnten wie folgt aussehen:

□ Die Bildungsbank wird unter dem Dach der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) eingerichtet. Sie profitiert und partizipiert damit unmittelbar von der in der Bank für das Emissionsgeschäft vorhandenen technischen, organisatorischen und personellen Infrastruktur. Als Eigenmittel werden ihr die Rückflüsse aus den bisher an die Studierenden ausgereichten Darlehen zugewiesen. Diese Rückflüsse belaufen sich inzwischen auf jährlich 1,1 Mrd. DM jedoch mit fallender Tendenz in den nächsten Jahren.

□ In den ersten Jahren besteht die primäre Aufgabe der Bildungsbank in der Emission und in der Bedienung der Bildungsanleihen. Den Erlös aus den kontinuierlich im Jahresverlauf begebenen Anleihen stellt sie der Bundeskasse zur Verfügung, die ihrerseits wie bisher über die bekannten und eingespielten Zahlungswege die Gelder monatlich den Studierenden zukommen läßt. Neben dem Emissionsgeschäft sorgt die Deutsche Ausgleichsbank für eine marktmäßige Bewirtschaftung der ihr zugewiesenen Eigenmittel. Ziel ist verständlicherweise, diese Eigenmittel auf lange Sicht so zu bewirtschaften, daß aus diesen Mitteln und seinen Erträgen der Schuldendienst (Zinsen und

### Modellrechnung: Rückzahlung des Studiendarlehens

Zwei Jahre nach Beendigung des Studiums ist das Darlehen, bei erfolgreichem Abschluß automatisch ermäßigt um eine Jahresrate, in einer Summe zurückzuzahlen. Sofern der Geförderte dazu nicht in der Lage ist, kann er auf ein zinsgünstiges Darlehen der Bildungsbank zurückgreifen. Die Modellrechnung beruht auf folgenden Annahmen:

|                      |           |
|----------------------|-----------|
| Ermäßigte Restschuld | 40000 DM  |
| Zinssatz             | 3%        |
| Tilgung              | 8,75%     |
| Annuität             | 4700 DM   |
| Belastung im Monat   | 391,67 DM |

Sondertilgungen sind jederzeit ohne Vorfälligkeitsentschädigung möglich.

Der Tilgungsplan unterstellt der Einfachheit halber jährlich nachträgliche Zahlung. In der Praxis wird eine monatliche Zahlung üblich sein. Hierbei dürfte sich die Laufzeit und damit die Summe der Zinsen geringfügig zugunsten des Darlehensnehmers verringern.

| Jahr | Restschuld | Zinssatz | Tilgung | Annuität |
|------|------------|----------|---------|----------|
|      | 40000 DM   | 3%       | 8,75%   | 4700 DM  |
| 2007 | 40000      |          |         |          |
| 2008 | 36500      | 1200     | 3500    | 4700     |
| 2009 | 32895      | 1095     | 3605    | 4700     |
| 2010 | 29182      | 987      | 3713    | 4700     |
| 2011 | 25357      | 875      | 3825    | 4700     |
| 2012 | 21418      | 761      | 3939    | 4700     |
| 2013 | 17361      | 643      | 4057    | 4700     |
| 2014 | 13181      | 521      | 4179    | 4700     |
| 2015 | 8877       | 395      | 4305    | 4700     |
| 2016 | 4443       | 266      | 4434    | 4700     |
| 2017 | 0          | 133      | 4443    | 4576     |

|                         |             |              |              |
|-------------------------|-------------|--------------|--------------|
| <b>Summe Zinsen</b>     | <b>6876</b> |              |              |
| <b>Summe Tilgungen</b>  |             | <b>40000</b> |              |
| <b>Summe Annuitäten</b> |             |              | <b>46876</b> |

Bewertung: Nach zehn Jahren ist das Darlehen getilgt. Die Annuität dürfte bei gut 5% des Jahreseinkommens eines Anfängers in einem akademischen Beruf liegen. Mit den Jahren dürfte dieser Anteil entsprechend dem beruflichen Fortkommen fallen. Die hier aufgezeigte Belastung dürfte verkraftbar und zumutbar sein.

Tilgung) für die Bildungsanleihen möglichst lange ohne Rückgriff auf die Garantie des Staats erfolgen kann. Im einzelnen siehe dazu die Modellrechnungen im Kasten.

□ Die von der Bildungsbank emittierten Bildungsanleihen haben zwei Besonderheiten: Sie werden unter dem Marktniveau verzinst, dafür wird aber dem Anleihezeichner im Gegenzug Steuerfreiheit zugesichert. Die Entscheidung, diese spezielle Anleihe aus der Systematik der Besteuerung von Zinserträgen auszunehmen, wird sich der Kritik stellen müssen. Aber soviel ist sicher: Mit dieser Anleihe lenkt der Staat Kapital in den Bildungssektor, ohne sich selbst verschulden zu müssen. Andererseits führt die Steuerbefreiung ceteris paribus zu potentiellen Einnahmeausfällen. Diese Ausfälle dürften jedoch für den

öffentlichen Sektor insgesamt gegenüber dem Status quo nicht fühlbar sein. Auf jede Milliarde Mark Anleihevolumen, das marktgerecht derzeit mit 4% verzinst und steuerehrlich veranschlagt wird, entfallen bei Anwendung der 30%igen Zinsabschlagsteuer 12 Mill. DM Steuern jährlich. Unterstellt man weiter, daß nach sieben Jahren mit rund 25 Mrd. DM das maximal ausstehende Umlaufvolumen der Bildungsanleihe erreicht sein dürfte, dann beläuft sich der Steuerausfall auf 300 Mill. DM jährlich. Diesem potentiellen Steuerausfall steht jedoch entgegen, daß mit der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung der Bildungsanleihe steuerinduzierte Fluchtgelder in den deutschen Wirtschaftskreislauf zurückgeholt werden bzw. potentielle Fluchtgelder im Land gehalten werden könnten. Unter engen Wirtschaftlichkeitskriterien dürfte das Konzept Bildungsanleihe aufgehen. Demgegenüber sollten kritische Positionen, die mit steuersystematischen Gründen argumentieren, zurücktreten. Denn letztlich sollte in der Beurteilung durchschlagen, daß diese Art der Finanzierung auf anderem Wege nicht realisierbare Vorteile bietet:

☐ Das Verwaltungsverfahren wird im Kern beibehalten: Der Studierende beantragt die Finanzierungshilfe über sein zuständiges Amt für Ausbildungsförderung und wird dort abschließend beschieden wie bisher auch. Ebenso verbleibt die Abwicklung der bisher ausgereichten Darlehen beim Bundesverwaltungsamt. Insgesamt dürfte der Verwaltungsaufwand zu halbieren sein, da die Vorschriften der §§ 13 bis 38 Bafög erheblich verschlankt werden könnten.

☐ Zwei Jahre nach Beendigung des Studiums wird das Studiendarlehen getilgt. Bei erfolgreichem Abschluß, hiervon wird in den Modellrechnungen ausgegangen, ermäßigt sich der Tilgungsbetrag automatisch um eine Jahresrate; das sind bei fünf geförderten Jahren 20%. Zur Herstellung der Kongruenz zur Tilgung der Bildungsanleihe am Kapitalmarkt hat der Geförderte den auf ihn entfallenden Anteil an der Tilgung in einer Summe, in der Modellrechnung sind es 40000 DM, zu leisten. Die Bildungsbank stellt die erlassenen 20% bzw. 10000 DM aus ihren zugewiesenen und gegebenenfalls erwirtschafteten Eigenmitteln zum Tilgungstermin zu Verfügung. Auf diese Weise wird die Bildungsanleihe gegenüber ihren Zeichnern planmäßig getilgt.

#### **Darlehensprogramm zur Tilgung**

Wie der Darlehensempfänger zum Tilgungstermin den entsprechenden Betrag in einer Summe, laut Modellrechnung sind es 40000 DM, aufbringt und der Bildungsbank bereitstellt, ist zunächst seine eige-

ne Angelegenheit. Soll sich die Fürsorgepflicht des Staats auch auf den Tilgungsvorgang erstrecken, könnte hierfür folgende Finanzierungsstruktur angeboten werden: Die Deutsche Ausgleichsbank könnte in eigener Verantwortung ein Darlehensprogramm zur Finanzierung der Tilgung anbieten. Die Refinanzierung auch dieses Programms könnte über eine Aufstockung der ohnehin zu emittierenden Bildungsanleihe erfolgen. Die Verzinsung würde auf dem ermäßigten Niveau der Bildungsanleihe erfolgen. Die diesbezügliche Modellrechnung, siehe Kasten, zeigt, daß bei einer monatlichen Belastung von 391 DM dieses Darlehen in zehn Jahren getilgt ist, wobei Sondertilgungen jederzeit möglich sind. Die verwaltungstechnische Abwicklung dieser Darlehen könnte wie bisher auch über das mit dieser Materie vertraute Bundesverwaltungsamt geleistet werden. Wobei inhaltlich im Gegensatz zum bisherigen Verfahren die außerhalb des Staats angesiedelte Bildungsbank die Gläubigerfunktion hätte; also auch dieser Teil der Studienfinanzierung wäre außerhalb der öffentlichen Haushalte geregelt.

#### **Bewertung des Konzepts**

An dem Konzept Studienförderung durch Darlehen der Bildungsbank sind die Studierenden, die Bildungs- und die Finanzpolitik beteiligt. Im folgenden wird versucht, eine erste vermutete Einschätzung der betroffenen Gruppen zu formulieren:

☐ Die Studierenden werden in einer ersten Betrachtung eher ablehnend reagieren. Denn die Aussicht, am Ende des Studiums mit 40000 DM verschuldet zu sein, schreckt eher ab. Aber was ist unter den gegebenen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Staats dazu die realistische Alternative? Zu wenig (nicht angepaßte Bedarfssätze) bzw. überhaupt nicht (Rückgang der Förderquote) gefördert zu werden und neben dem Studium arbeiten zu müssen mit der Folge einer Ausdehnung der Studienzeit und erst sehr spät, Ende 20, Anfang 30, eine voll und entsprechend der Ausbildung gut bezahlte Arbeit aufnehmen zu können. Weiter steht es den Studierenden frei, ob sie den vollen Darlehensbetrag oder weniger in Anspruch nehmen. Bei rationaler Betrachtung wäre also die Belastung durch die Rückzahlung des Darlehens mit Mehreinkommen aus dem früheren Eintritt in das Erwerbsleben zu saldieren.

Als positive Nebenwirkung könnte sich überdies eine deutlich verbesserte Organisation des Studiums durch die Hochschulen entwickeln. Denn aus dem automatisch an den Abschluß des Studiums innerhalb der Förderungsdauer gekoppelten Erlaß von 20% bzw. 10000 DM des Darlehens wird sich ein Druck auf

**Variante (1): Die Bildungsbank erhält die Rückflüsse und Zuweisungen**

(in Mrd. DM)

| Jährliches Emissionsvolumen |      |      |      |     | Anleihen im Umlauf | Cash-flows auf Ebene der Bildungsbank |                                  |                                     |                 | Saldo                  |                |
|-----------------------------|------|------|------|-----|--------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-----------------|------------------------|----------------|
|                             |      |      |      |     |                    | Ausgaben                              |                                  | Einnahmen                           |                 |                        |                |
| Jahr                        | 2000 | 2001 | 2002 | ff. |                    | Zins-<br>aus-<br>gaben                | Tilgung<br>aus Eigen-<br>mitteln | Zuwei-<br>sungen<br>Bund/<br>Länder | Rück-<br>flüsse | lau-<br>fendes<br>Jahr | kumu-<br>liert |
| 2000                        | 3,5  |      |      |     | 3,50               | 0,00                                  | 0,00                             | 1,00                                | 1,10            | 2,10                   | 2,10           |
| 2001                        | 3,5  | 3,5  |      |     | 7,00               | 0,11                                  | 0,00                             | 1,00                                | 1,00            | 1,90                   | 4,00           |
| 2002                        | 3,5  | 3,5  | 3,5  |     |                    |                                       |                                  |                                     |                 |                        |                |
| ff.                         |      |      |      |     |                    |                                       |                                  |                                     |                 |                        |                |

Anmerkung: Jährliches Emissionsvolumen: 3,5 Mrd. DM; Verzinsung der Anleihe: 3,0%; Eigenmittelanteil an den Tilgungen 20,0 %; Jährliche Zuweisungen auf Dauer 1,0 Mrd. DM; Rückflüsse degressiv, anfänglich 1,1 Mrd. DM; Ergebnis: Kumulierter Saldo erstmals negativ im Jahre 2036 (Tabelle steht auf Anfrage zur Verfügung).

**Variante (2): Die Bildungsbank erhält nur die Rückflüsse**

(in Mrd. DM)

| Jährliches Emissionsvolumen |      |      |      |     | Anleihen im Umlauf | Cash-flows auf Ebene der Bildungsbank |                                  |                                     |                 | Saldo                  |                |
|-----------------------------|------|------|------|-----|--------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-----------------|------------------------|----------------|
|                             |      |      |      |     |                    | Ausgaben                              |                                  | Einnahmen                           |                 |                        |                |
|                             |      |      |      |     |                    | Zins-<br>aus-<br>gaben                | Tilgung<br>aus Eigen-<br>mitteln | Zuwei-<br>sungen<br>Bund/<br>Länder | Rück-<br>flüsse | lau-<br>fendes<br>Jahr | kumu-<br>liert |
| Jahr                        | 2000 | 2001 | 2002 | ff. |                    |                                       |                                  |                                     |                 |                        |                |
| 2000                        | 3,5  |      |      |     | 3,50               | 0,00                                  | 0,00                             | 0,00                                | 1,10            | 1,10                   | 1,10           |
| 2001                        | 3,5  | 3,5  |      |     | 7,00               | 0,11                                  | 0,00                             | 0,00                                | 1,00            | 0,89                   | 1,99           |
| 2002                        | 3,5  | 3,5  | 3,5  |     |                    |                                       |                                  |                                     |                 |                        |                |
| ff.                         |      |      |      |     |                    |                                       |                                  |                                     |                 |                        |                |

Anmerkung: Jährliches Emissionsvolumen: 3,5 Mrd. DM; Verzinsung der Anleihe: 3,0%; Eigenmittelanteil an den Tilgungen 20,0 %; Jährliche Zuweisungen auf Dauer 1,0 Mrd. DM; Rückflüsse degressiv, anfänglich 1,1 Mrd. DM; Ergebnis: Kumulierter Saldo erstmals negativ im Jahre 2036 (Tabelle steht auf Anfrage zur Verfügung).

die Universitäten ergeben, dafür zu sorgen, daß innerhalb dieser Fristen tatsächlich zu Ende studiert werden kann. So werden es die Studenten einfach nicht mehr hinnehmen, nur weil ein examensrelevantes Seminar nicht angeboten wird, die Studienzeiten zu überschreiten und dabei 10000 DM zu verlieren! Sollte dieser Effekt in der Praxis wirksam werden, könnte die Diskussion um die Einführung von Studiengebühren beendet werden. Denn die damit beabsichtigten Einwirkungen auf die Studienzeiten und auf die Qualität der Organisation des Studiums durch die Hochschulen wären bereits eingetreten.

☐ Aus der Sicht der Bildungspolitik unter den gegebenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen gilt, daß eine Realisierung bzw. auch nur eine Annäherung an solche Konzepte ausscheidet, die zu einer strukturellen Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte gegenüber dem Status quo führen. Es bleibt nur die Wahl: im Kern am bestehenden System festhalten und dafür hinnehmen, nur noch eine immer kleinere Zahl von Studierenden finanziell zu unterstützen, oder nach

Wegen für ein Förderungssystem mit mehr Breitenwirkung zu suchen. Mit dem Konzept Bildungsbank wird auf jeden Fall die Quote der Geförderten ansteigen und zusätzlich ergeben sich aus der Verlagerung der Studienförderung aus dem System der öffentlichen Haushalte in eine sich im Prinzip selbst tragende Bildungsbank Chancen für eine Verstärkung der Studienförderung, ohne ständigen Abstimmungsbedarf mit der Finanzseite in Bund und Ländern. Es werden also die störenden Querlagen zu den übrigen Politikbereichen dauerhaft eliminiert. Die Bildungspolitik könnte dadurch autonomer und authentischer werden.

☐ Der Finanzpolitik wird sicherlich jedes Förderungssystem recht sein, das sich gegenüber dem Status quo mindestens kostenneutral verhält bzw. mit weniger Haushaltsmitteln auskommt. Bisher belastet die Ausbildungsförderung den öffentlichen Gesamthaushalt mit netto rund 1 Mrd. DM jährlich, denn den rund 2 Mrd. DM auf der Ausgabenseite steht rund 1 Mrd. DM auf der Einnahmenseite in Form von Rückflüssen

aus Darlehensgewährungen früherer Jahre gegenüber. Für das Konzept Bildungsbank werden zwei Modellrechnungen vorgestellt: (1) eine kostenneutrale Variante, das heißt, alle Rückflüsse stehen der Bildungsbank zur Verfügung und zusätzlich 1 Mrd. DM jährlich als allgemeine Zuweisung von Bund und Ländern und (2) eine die Haushalte von Bund und Ländern um 1 Mrd. DM entlastende Variante. In diesem Fall beschränken sich die Zuführungen an die Bildungsbank auf die Rückflüsse.

Diese Modellrechnungen zeigen für die Variante (1), daß die Bildungsbank im Rahmen der Annahmen wahrscheinlich für die nächsten 35 Jahre ohne zusätzliche staatliche Mittel auskommen könnte und für die Variante (2), daß der Staat nach etwa zehn Jahren erstmals wieder gefordert sein wird, der Bildungsbank

jährliche Zuweisungen zum Ausgleich eines negativen Saldos zukommen zu lassen.

### Fazit

Grundanliegen dieser Studie ist es, zu den bisher diskutierten Modellen zur Reform der Finanzierung der Ausbildungsförderung eine grundlegende Alternative aufzuzeigen. Das tragende Element dieser Alternative besteht darin, die Finanzierung der Ausbildungsförderung in eine sich selbst tragende, von der jeweiligen Budgetpolitik in Bund und Ländern unabhängige Struktur zu überführen. Wie die Studie zeigt, ist dies auf der analytischen Ebene lösbar. Die Politik hat nun die Wahl, im Rahmen der bestehenden Bezüge und Abhängigkeiten weiterzumachen oder den Schritt in eine grundsätzlich andere Struktur zu unternehmen.

Dieter Dohmen

## Ausbildungs-Realsplitting – ein integrierter Ansatz zur Ausbildungsförderung

*Die neue Bundesregierung hat zum 1. Januar das Kindergeld für die ersten beiden Kinder auf 250 DM erhöht und für das Jahresende eine umfassende Reform der Ausbildungsförderung für Studierende angekündigt. Mitte Januar erklärte das Bundesverfassungsgericht die Steuerminderungen für Familien mit Kindern für verfassungsrechtlich unzureichend. Welche Anforderungen ergeben sich hieraus für die Ausbildungsfinanzierung und wird die Bafög-Reform ihre Ziele erreichen? Wie sieht ein integrierter Ansatz aus, der Effizienz und Chancengerechtigkeit verbessert und die volkswirtschaftlichen Kosten senkt?*

Ausbildungsbedingte Unterhaltsbelastungen werden im deutschen Steuer- und Transfersystem in unterschiedlicher Weise berücksichtigt. Verfassungsrechtlich zwingend ist ihre Berücksichtigung im Rahmen der Besteuerung, da Einkommen insoweit nicht disponibel ist, als es zur Sicherung des Existenzminimums unterhaltsberechtigter Angehöriger verwendet werden muß<sup>1</sup>. Hierbei steht es dem Gesetzgeber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts frei, ob dieses durch steuer- oder transferrechtliche Regelungen geschehen soll<sup>2</sup>. Mit dem Jahressteuergesetz 1996 wurde der Familienleistungsausgleich neu gestaltet. Seit dem 1. Januar 1999 beträgt das Kindergeld 250 DM für das erste bzw. zweite Kind, 300 DM für das dritte und 350 DM

für jedes weitere Kind. Übersteigt die Steuerminderung durch den Kinderfreibetrag von 6912 DM diese Beträge, so tritt dieser an die Stelle des Kindergeldes. Beide Regelungen gelten ohne Einschränkung bis zum vollendeten 18. Lebensjahr. Bei volljährigen Kindern entfällt das Kindergeld bzw. der Kinderfreibetrag, sofern das Kind ein Bruttoeinkommen von monatlich 1250 DM erzielt, was 1997 auf 18% der westdeutschen Auszubildenden im dualen System zutraf<sup>3</sup>.

Neben dem Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag wird bei volljährigen Kindern der Ausbildungsfreibetrag von 2400 DM für Elternwohner bzw. ansonsten 4200 DM

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE 82, 60; 82, 198; 87, 153.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 82, 60, 84.

<sup>3</sup> Vgl. Ursula Beicht: Entwicklung der Ausbildungsvergütungen in der betrieblichen Berufsausbildung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10, 1998, S. 706.

<sup>4</sup> Bei minderjährigen Kindern wird ein Ausbildungsfreibetrag von 1800 DM nur dann gewährt, wenn diese auswärts untergebracht sind.

*Dr. Dieter Dohmen, 36, ist Leiter des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie in Köln.*