

Anhörung
des Bundestagsausschusses für Bildung,
Forschung und Technikfolgenabschätzung
zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Stellungnahme der
der HIS GmbH

Antworten der HIS GmbH zur

Anhörung zum BAföG am 21. Mai 2007

16. Mai 2007

A. Soziale Lage der Studierenden im Lichte des 17. BAföG-Berichts

1. *Wie bewerten Sie grundsätzlich die gegenwärtige Leistungsfähigkeit des BAföG, die Lebenshaltungskosten der geförderten Studierenden hinreichend zu decken? Welche mittel- bis langfristige Entwicklung erwarten Sie in diesem Zusammenhang, wenn vorerst keine Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge erfolgt?*

Der **Bedarfssatz** für Studierende, die nicht mehr im Elternhaus wohnen, liegt seit 2002 unverändert bei 466 € (333 € Grundbedarf plus 133 € Wohnbedarf). Der Verbraucherpreisindex ist im Zeitraum 2002-2006 von 103,4 auf 110,1 gestiegen. Dies berücksichtigt, fällt die Kaufkraft der mit dem vollen Bedarfssatz geförderten Studierenden 2006 um rd. 6 % geringer aus als 2002. Um den Kaufkraftverlust auszugleichen, hätte der Bedarfssatz bereits 2006 auf 496 € angehoben werden müssen.

Verglichen mit dem entsprechenden Bedarfssatz, der 1991 für geförderte Studierende in den alten Ländern galt (383 €), fällt die Kaufkraft des 2006 mit 466 € geförderten Studierenden um gut 9 % geringer aus. Wollte der Gesetzgeber dem geförderten Studierenden des Jahres 2006 die gleiche Kaufkraft einräumen wie dem Geförderten im Jahre 1991, dann wäre bereits 2006 ein Bedarfssatz von 515 € angemessen gewesen.

Nach den von HIS durchgeführten Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks sind die durchschnittlichen monatlichen Einnahmen der nicht mehr im Elternhaus lebenden Studierenden von 1991 bis 2003 nominal um knapp 37 % gestiegen. Der BAföG-Bedarfssatz ist in diesem Zeitraum nominal um lediglich rd. 22 % gestiegen. Wenn nach den Daten der 17. Sozialerhebung im Jahre 2003 von den geförderten Studierenden, die nicht im Elternhaus wohnen, nur knapp 4 % ausschließlich von dem Geld leben, welches ihnen nach dem BAföG gewährt wird, dann ist dies ein klares Indiz dafür, dass mit dem Förderungsbetrag die Lebenshaltungskosten nur im Ausnahmefall hinreichend gedeckt sind.

Den Eltern geförderter Studierender wird seit 2002 ein absoluter **Freibetrag vom Einkommen** in Höhe von 1.440 € eingeräumt. Aufgrund der Entwicklung des Verbraucherpreisindex liegt die Kaufkraft dieser 1.440 € im Jahre 2006 um rd. 6 % niedriger als 2002. Um den Kaufkraftverlust auszugleichen, hätte der absolute Freibetrag der Eltern bereits 2006 auf 1.533 € angehoben werden müssen.

Mit den Daten der 17. Sozialerhebung lässt sich feststellen, dass im Jahre 2003 rd. 30 % der elternabhängig Geförderten, die nicht mehr im Elternhaus wohnen, von den Eltern nicht in dem Umfang finanziell unterstützt werden, zu dem diese, ausgehend von den Regelungen des BAföG, fähig sein sollten. Auffällig ist, dass der Anteil der Geförderten, die von den Eltern nicht im erwarteten Umfang alimentiert werden, umso höher ausfällt, je geringer die BAföG-Förderung ist (umso leistungsfähiger folglich die Eltern sein sollten):

Förderungsbetrag	Anteil von den Eltern nicht angemessen Alimentierter	durchschnittlicher Fehlbetrag
bis 100 €	55 %	128 €
101-200 €	53 %	113 €
201-300 €	42 %	98 €
301-400 €	31 %	80 €
über 400 €	12 %	43 €
insgesamt	30 %	94 €

Die Vermutung liegt nahe, dass ein weiterer Aufschub der Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge dazu führt, dass einerseits der Bedarfssatz noch weniger reicht, um die Lebenshaltungskosten zu decken, andererseits der Anteil der Geförderten, die von den Eltern nicht ausreichend - dem Subsidiaritätsprinzip folgend - finanziell unterstützt werden, sich erhöhen wird.

2. *Wie bewerten Sie die Entwicklung der Gefördertenzahlen und -quote und welche Konsequenzen resultieren daraus für die Weiterentwicklung des BAföG?*

Nach den Daten des 17. BAföG-Berichts ist die Gefördertenquote von 2000 bis 2003 deutlich gestiegen, nach 2003 bis 2005 aber leicht rückläufig. Nach den Zahlen des BAföG-Berichts ist dies darauf zurückzuführen, dass die Zahl der potentiell anspruchsberechtigten Studierenden von 2003 bis 2005 stärker gestiegen ist als die Zahl der Geförderten (7,7 % vs. 5,8 %). Ein solcher Effekt ist nur damit zu erklären, dass nach 2003 weniger Studierende aus einkommensschwachen Familien, aber mehr Studierende aus einkommensstarken Familien das Studium aufgenommen haben - vorausgesetzt, die Studierenden aus einkommensschwachen Familien haben ihren BAföG-Anspruch auch realisiert.

3. *Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Einführung von Studiengebühren in einigen Bundesländern auf die Finanzierung des Lebensunterhalts der Studierenden? Inwieweit berücksichtigt der 17. BAföG-Bericht diesen Aspekt bzw. weist Ergebnisse zu diesen Zusammenhängen auf?*

Ausgehend von der Finanzierungssituation im Jahre 2003 sollen im Folgenden die möglichen Auswirkungen abgeleitet werden. Dazu wird die finanzielle Situation der ledigen, nicht im Elternhaus wohnenden Studierenden im Erststudium herangezogen. Werden diese Studierenden danach unterschieden, ob sie elternabhängig nach dem BAföG gefördert werden, ehemalige BAföG-Empfänger/innen sind (keine Förderung im Sommersemester 2003, aber in vorangegangenen Semestern gefördert) oder im Verlauf ihres bisherigen Studiums keine Förderung erhielten, lassen sich unterschiedliche Auswirkungen prognostizieren.

1. Elternabhängige BAföG-Förderung (Gruppengröße 2003: rd. 268.000 Studierende)

Elternabhängig Geförderte können nicht erwarten, dass die Eltern zusätzliche Mittel bereitstellen, um die Studiengebühren zu begleichen. Für sie besteht folglich die Möglichkeit, die Mittel für Studiengebühren/-beiträge durch Reduzierung des Lebenshaltungsniveaus, vermehrte Erwerbstätigkeit oder Inanspruchnahme entsprechender Kredite aufzubringen.

Da diese Gruppe mit durchschnittlich 718 € über die geringsten monatlichen Einnahmen verfügt, ist die Erwartung, durch Einsparungen bei den Lebenshaltungskosten in Höhe von 83 € monatlich Studiengebühren in Höhe von 500 € pro Semester zu erwirtschaften, unrealistisch. Außerdem wird ein erheblicher Teil dieser Studierenden (rd. 80.000) nicht in dem Umfang von den Eltern finanziell unterstützt, wie es nach den Regelungen des BAföG erwartet werden kann (vgl. Antwort zu Frage 1). Um dies zu kompensieren, bleibt den betroffenen Studierenden lediglich der eigene Verdienst neben dem Studium.

Diese Studierenden zu animieren, die Aufwendungen für Studiengebühren durch eigenen Verdienst zu erwirtschaften, wäre in zweierlei Hinsicht problematisch: Zum einen sollen die Studienzeiten generell verkürzt werden, u. a. auch durch kompaktere Studiengänge, die den Zeithaushalt der Studierenden intensiver beanspruchen. Eine Ausweitung des Aufwandes für Erwerbstätigkeit, dürfte da eher studienverlängernd wirken. Zum anderen ist die BAföG-Förderung von der Vorlage von Leistungsbescheinigungen abhängig und wird nur für die knapp bemessene Regelstudienzeit gewährt. Bei BAföG-Empfängern/innen ist folglich die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme von Krediten zur Finanzierung der Studiengebühren/-beiträge relativ hoch einzuschätzen, wobei die in den Ländern unterschiedlichen Regelungen zu berücksichtigen sind (s. u.).

2. Ehemalige BAföG-Empfänger/innen (Gruppengröße 2003: rd. 150.000 Studierende)

Diese Studierenden dürften in der Regel auch keine Chance haben, von den Eltern die Mittel zur Begleichung der Studiengebühren/-beiträge zu erhalten. Aber auch die Möglichkeit, durch verstärkte Erwerbstätigkeit die zusätzlich notwendigen Mittel aufzubringen, dürfte unrealistisch sein. Von diesen Studierenden wird fast die Hälfte der monatlich zur Bestreitung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehenden Mittel bereits durch eigene Erwerbstätigkeit verdient (vgl. 17. Sozialerhebung, S 179f). Von den monatlich im Durchschnitt zur Verfügung stehenden 744 € durch Einsparungen bei den Lebenshaltungskosten 83 € zu erwirtschaften, dürfte dem einen oder andern gelingen, der weitaus größte Teil wird die Studiengebühren/-beiträge aber nur begleichen können, wenn ein entsprechender Kredit gewährt wird.

3. Kein BAföG (Gruppengröße 2003: rd. 630.000 Studierende)

Die Mehrheit dieser Studierenden kommt offensichtlich aus so finanzstarken Elternhäusern, dass sie erst gar nicht auf die Idee kamen, einen BAföG-Antrag zu stellen (75 %). Diese Studierenden verfügen mit durchschnittlich 814 € auch über die höchsten monatlichen Einnahmen. 64 % dieser Mittel werden von den Eltern be-

reitgestellt. Bei diesen Studierenden liegt die Vermutung nahe, dass in den meisten Fällen die Eltern auch die zusätzliche Belastung durch Studiengebühren/-beiträge tragen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, ist bei diesen Studierenden am ehesten zu vermuten, dass sie durch Einschränkungen bei den Lebenshaltungskosten die erforderlichen 83 € pro Monat erwirtschaften können.

Ein Viertel dieser Studierenden kommt hingegen aus Elternhäusern, deren finanzielle Leistungsfähigkeit zumindest einen Antrag auf BAföG als aussichtsreich erscheinen ließ. Diese Studierenden, deren BAföG-Erstantrag abgelehnt wurde, verfügen über monatliche Einnahmen in durchschnittlicher Höhe von 740 €. Davon werden 60 % durch die Eltern bereitgestellt. Bei dieser Teilgruppe dürfte die Wahrscheinlichkeit gering sein, dass sie durch Einsparungen die notwendigen Mittel zur Begleichung der Studiengebühren/-beiträge erwirtschaften können.

Von den beiden beschriebenen Teilgruppen, also denen, die bisher keinen BAföG-Antrag gestellt haben und denen, deren Erstantrag abgelehnt wurde, ist ein deutlich höherer Anteil erwerbstätig als von den Studierenden, die elternabhängig nach dem BAföG gefördert werden (63 % bzw. 72 % vs. 53 %). Hinzukommt, dass die Beträge, die diese Teilgruppen verdienen, im Durchschnitt auch deutlich höher ausfallen als bei den elternabhängig Geförderten (345 € bzw. 320 € vs. 203 €).

Wird der Frage nachgegangen, warum Studierende, bei denen zu erwarten ist, dass die Eltern leistungsfähig genug sind um die Kinder angemessen zu alimentieren, in einem solchen Umfang erwerbstätig sind, ergeben sich nach den Daten der 17. Sozialerhebung folgende Antworten. Je geringer die durch Eltern und/oder Elternersatzleistungen (Waisengeld, Unterstützung durch andere Verwandte, Stipendien usw.) aufgebrauchte Sockelfinanzierung ausfällt, umso höher ist der eigene Verdienst dieser Studierenden.

Sockelfinanzierung durch Eltern und Elternersatzleistungen	eigener Verdienst
über 900 €	100 €
701 bis 900 €	106 €
501 bis 700 €	132 €
301 bis 500 €	229 €
bis 300 €	527 €
keine	1029 €

Auffällig ist, dass bei einer Sockelfinanzierung unter 500 €, der eigene Verdienst der Studierenden erheblich ansteigt. Es ist davon auszugehen, dass bei den Studierenden, die durch Eltern und/oder Elternersatzleistungen auf monatliche Einnahmen von höchstens 500 € kommen, der eigene Verdienst als notwendige Einnahme anzusehen ist, die es erst erlaubt, ein angemessenes Lebenshaltungsniveau zu erreichen. 2003 gilt dies für knapp 39 % der hier beschriebenen Teilgruppe „kein BAföG“. Reduziert auf den Teil dieser Studierenden, von dem angenommen werden kann, dass noch ein Unterhaltsanspruch gegenüber den Eltern besteht, verbleiben rd. 225.000 Studierende. Bei diesen Studierenden kann unterstellt werden, dass die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nur eingeschränkt nachkommen und die Studierenden deshalb auf eigenen Verdienst angewiesen sind.

Es ist zu vermuten, dass von diesem guten Drittel der Studierenden der Teilgruppe „kein BAföG“, die von den Eltern nicht angemessen alimentiert werden, ein erheblicher Anteil auch keine elterliche Unterstützung bei der zusätzlichen Belastung durch Studiengebühren/-beiträge erfahren wird.

Die Einführung der Studiengebühren wird folglich einen nicht unerheblichen Teil der Studierenden vor die Entscheidung stellen, entweder einen nach den Auflagen des Bundesverfassungsgerichts sozialverträglich zu gestaltenden Kredit in Anspruch zu nehmen oder das Studium nicht mehr fortzuführen. Eine empirische Datenbasis, die es ermöglicht diesbezügliche Entwicklungen festzustellen, wurde bisher nicht geschaffen.

Grundsätzlich ist zur Belastung durch Studiengebühren noch anzumerken: Auswirkungen sind insbesondere dann zu erwarten, wenn aufgrund von Risikoaversion auf die Aufnahme eines Studienbeitragsdarlehens verzichtet wird. Da Risikoaversion eher bei den einkommensschwächeren Sozialgruppen anzutreffen ist, kann davon ausgegangen werden, dass BAföG-Empfänger/-innen davon stärker betroffen sind als Studierende mit anderem sozialen Hintergrund.

Allerdings wird die Bereitschaft, Studiengebühren/-beiträge durch Kredite zu finanzieren, auch stark von der landesspezifischen Ausprägung des Beitragsmodells abhängen. Ein besonders wirksames Mittel zur Dämpfung von Risikoaversion stellen die so genannten Kappungsgrenzen dar. Diese dienen der Begrenzung der Verschuldung aus einer eventuellen BAföG-Förderung und der Inanspruchnahme des Studienbeitragsdarlehens. Hierbei wird die individuelle Darlehensschuld um den diese Grenze jeweils überschreitenden Betrag gekürzt. Für Studierende, die bereits Darlehensverpflichtungen aus der Förderung nach dem BAföG haben, kann eine derartige Begrenzung zu einer Verringerung der Verbindlichkeit aus dem Beitragsdarlehen bis hin zu ihrem kompletten Erlass (in Nordrhein-Westfalen) führen. Die Kappungsgrenze ist ein Konzept, das bereits im BAföG vorgesehen ist. Dort ist die Rückzahlungssumme auf 10.000 Euro begrenzt. Diese Grenze erreichen z. B. BAföG-Empfänger, die über zehn Semester 334 Euro monatliche Förderung erhalten. Diese Studierenden müssten bei der Aufnahme eines Beitragsdarlehens in Nordrhein-Westfalen keinen Cent, in den übrigen Ländern max. 5.000 Euro bzw. 7.000 Euro zusätzlich zurückzahlen.

4. *Der 17. BAföG-Bericht geht von Anpassungsrückständen von 10,3 % bei den Bedarfssätzen und 8,7 % bei den Freibeträgen aus. Welchen Anpassungsbedarf sehen Sie bezüglich der Bedarfssätze, der Freibeträge oder der Sozialpauschalen?*

Vgl. Antwort zu Frage 1. Ergänzend ist anzumerken: Da auch nach 2006 bei konstanten Bedarfssätzen und Freibeträgen mit weiteren Kaufkraftverlusten nach Maßgabe der Entwicklung des Verbraucherpreisindex zu rechnen ist, erscheinen die im 17. BAföG-Bericht ausgewiesenen Anpassungsrückstände als durchaus realistisch.

c) Erhöhung der Hinzuverdienstgrenze

18. *Wie bewerten Sie die vorgeschlagene Erhöhung der Hinzuverdienstgrenze im BAföG? Halten Sie diese für ausreichend und welche alternativen oder ergänzenden Maßnahmen halten Sie ggf. für notwendig oder sinnvoll?*

Geförderte Studierende, die zur Bestreitung des Lebensunterhalts auch eigenen Verdienst einsetzen (2003: 53 % der Geförderten, die nicht mehr im Elternhaus wohnen), verdienten 2003 im Durchschnitt 203 € pro Monat (Netto) hinzu. Wird berücksichtigt, dass der Durchschnittsverdienst aller erwerbstätigen Studierenden 2003 im Durchschnitt bei 325 € lag, erscheint die avisierte Grenze angemessen, um BAföG-Empfänger/innen einen erhöhten Zuverdienst zu ermöglichen (Bereits 2003 wurde allerdings von rd. 9 % der erwerbstätigen Geförderten 400 € und mehr pro Monat hinzuverdient. Vor allem von solchen Geförderten, die von den Eltern nicht in dem erwarteten Umfang alimentiert wurden.). Grundsätzlich wird die Anhebung der Hinzuverdienstgrenze positiv eingeschätzt.

Allerdings lässt die Begründung dieser Erhöhung im Entwurf des 22. Gesetzes zur Änderung des BAföG die Absicht erkennen, dass damit eine teilweise Verschiebung der Ausbildungslasten von den Eltern auf die Studierenden verfolgt wird („Dadurch soll zugleich die Möglichkeit für Auszubildende verbessert werden, selbst zur Finanzierung ihrer Ausbildung beizutragen und so die ihnen gegenüber zum Unterhalt verpflichteten Eltern zu entlasten“). Da bisher nicht deutlich wurde, dass der Gesetzgeber das geltende Unterhaltsrecht zur Disposition stellt, lässt diese Begründung Fragen in dieser Richtung offen. Ansonsten wäre es folgerichtig, zunächst grundsätzlich zu erörtern, wie es der Gesetzgeber zukünftig mit dem Anspruch auf Ausbildungsunterhalt gegenüber den Eltern hält.

Will der Gesetzgeber das derzeitige Unterhaltsrecht unangetastet lassen, erscheint es zweckmäßig, zusätzlich die Freibeträge vom Einkommen der Eltern so zu gestalten, dass die Eltern in die Lage versetzt werden, ihren angemessenen Teil zum Unterhalt des studierenden Kindes beizutragen.

C. Perspektiven der Studienfinanzierung

29. *Wie beurteilen und bewerten Sie perspektivisch die Entwicklung in den Finanzierungsanteilen der Studierenden und ihrer Familien, der öffentlichen Hand sowie der privaten Wirtschaft (Kapitalmärkte, Stiftungen, Förder Einrichtungen) zur Studienfinanzierung?*

Von 1991 bis 2003 ist der Beitrag der Eltern an den monatlichen Einnahmen der Studierenden und damit an den Lebenshaltungskosten von 45 % auf 51 % gestiegen. Bis 2000 ist auch der Anteil der Selbstfinanzierung der Studierenden durch ei-

genen Verdienst kontinuierlich gestiegen (1991: 25%, 2000: 31%). Nach 2003 hat sich dieser Trend, der in den alten Ländern seit 1982 zu beobachten war, nicht fortgesetzt. Mit einem Selbstfinanzierungsanteil von 27 % liegt diese Quote 2003 aber nach wie vor auf hohem Niveau. Der Beitrag des BAföG hat sich von 20 % im Jahre 1991 bis auf 11 % im Jahre 2000 verringert. 2003 hingegen wurde ein Anstieg auf 13 % gemessen.

Ist der private Anteil an der Finanzierung der Lebenshaltungskosten während des Studiums insofern seit Beginn der 90er Jahre recht kontinuierlich gestiegen, läuft die derzeitige Diskussion darauf hinaus, diese Tendenz durch Einführung von Studienbeiträgen weiter zu verschärfen und die Lasten der Ausbildungsfinanzierung (Unterhalt und Studiengebühren/-beiträge) verstärkt von der öffentlichen Hand auf die Eltern und insbesondere auf die Auszubildenden bzw. Studierenden selbst zu verschieben.