

Deutsches Studentenwerk (DSW)
Berlin

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung
zum
„Nationalen Stipendienprogramm-Gesetz“

am 9. Juni 2010

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Raum E 300



Antworten des Deutschen Studentenwerks (DSW)

auf die Fragen des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des 17. Deutschen Bundestages zur Sachverständigenanhörung zum „Nationalen Stipendienprogramm-Gesetz“ am 9. Juni 2010

Vorbemerkung:

Das DSW begrüßt grundsätzlich, dass es über ein Nationales Stipendienprogramm mehr Stipendien geben soll und dabei laut Gesetzesbegründung auch soziale sowie ehrenamtliche bzw. bürgerschaftliche Aspekte eine Rolle spielen sollen. Das DSW begrüßt auch das Ziel der Schaffung einer Stiftungskultur in Deutschland, v. a. über die Gewinnung der Wirtschaft zur Finanzierung von Stipendien sowie die Förderung der Alumni-Rekrutierung und – Bindung an die Hochschulen. Insoweit sperrt sich das DSW nicht gegen ein Stipendienprogramm, mahnt jedoch Ehrlichkeit an. Das Nationale Stipendienprogramm zielt vorrangig auf die Hochschulen, indem es diesen neue Möglichkeiten bietet, leistungsstarke Studierende zu gewinnen und diese an sich zu binden. Positiv zu nennen ist dabei, dass auch Fachhochschulen in den Genuss der Förderung kommen sollen. Als breit angelegtes Instrument zur Studienfinanzierung sowie zur Erschließung von Begabungsreserven Studienberechtigter aus Einkommens schwächeren Elternhäusern dient es jedoch nur eingeschränkt.

Zu1. Internationaler Vergleich:

Wie stellt sich das deutsche System der öffentlichen Studienfinanzierung im internationalen Vergleich dar? Wie ist in diesem Kontext die Bedeutung des Stipendienwesens zu bewerten?

Die Systeme der öffentlichen Studienfinanzierung sind auf internationaler Ebene nur schwer vergleichbar. Auf Basis der aus der europäischen Zusammenarbeit der Organisationen für student services resultierenden Erkenntnisse können europäische Studienfinanzierungsmodelle in drei Regionen grob eingeteilt werden:

- Im Norden besteht keine Unterhaltspflicht der Eltern für Erwachsene. Der Staat zahlt deshalb einen Teil der Studienfinanzierung als Vollzuschuss, ein weiterer Teil wird als Darlehen mit einer Verzinsung in Höhe der Inflation gewährt. Darüber hinaus sind (private) Stipendien existent, die aber die staatliche Studienfinanzierung nicht verdrängen.
Aufgrund der Arbeitsmarktlage ist für Akademiker/innen der Berufseinstieg kurzfristig möglich.
- Der Süden Europas ist auf eine Elternfinanzierung ausgelegt. Die Studierenden wohnen überproportional häufig auch aus Kostengründen bei ihren Eltern, auch noch über das 30. Lebensjahr hinaus. Es gibt Formen einer staatlichen Studienfinanzierung und von (privaten) Stipendien, die aber im Gegensatz zur Elternfinanzierung nicht ausgeprägt ist.
- In der Mitte Europas gewährleistet der Staat die Studienfinanzierung, wenn die Eltern das Studium nicht (voll) finanzieren können. Meist ist die staatliche Studienfinanzierung ein Mix aus Zuschüssen und Darlehen, wobei Österreich die Studienbeihilfe als Vollzuschuss gewährt, um die Kosten für die Bürokratie der Rückzahlung und leidige

Vollstreckung der Darlehen zu vermeiden. Studienkredite und (private) Stipendien spielen eine untergeordnete Rolle.

Eine ganz andere Philosophie herrscht in den anglo-amerikanischen Ländern. Dort ist die Studienfinanzierung ein Mix aus Elternfinanzierung, verzinslichen Krediten und Stipendien. Allerdings ist zu beobachten, dass – je höher der Anteil der Studienkredite ist – zum einen Milliardensummen an Außenständen (Verpflichtungen) anfallen und zum anderen die Schwierigkeiten der Rückzahlung von Krediten, v.a. in den USA und Australien in letzter Zeit stark zunehmen. Auch in Deutschland sind bereits Privatinsolvenzen junger Menschen festzustellen, sofern neben dem BAföG, verzinslichem BAföG-Bankdarlehen und Bildungskredit auch noch diverse private Studienkredite aufgenommen wurden.

Um internationale Modelle zu bewerten müssen allerdings auch staatliche Transferleistungen an die Eltern, das Steuersystem (geringe Steuern – hohe Eigenverantwortung, bzw. hohe Steuern – starker Sozialstaat sowie auch Mittelwege), die Flexibilität des Arbeitsmarkts sowie die Lohnspreizung einbezogen werden.

Die öffentliche Studienfinanzierung in Deutschland setzt in Umsetzung des Sozialstaatspostulats des GG an erster und überproportionaler Stelle auf das BAföG als Surrogat für die elterliche Ausbildungs-Unterhaltsverpflichtung. Mit in der Größenordnung erheblichem Abstand finanziert der Bundeshaushalt darüber hinaus die Begabtenförderungswerke als wesentliche Stipendienggeber und gibt für das Bildungskreditprogramm des Bundes eine staatliche Ausfallgarantie.

Am ehesten ist das System der öffentlichen Studienfinanzierung mit dem österreichischen Modell der sog. Studienbeihilfe vergleichbar. Nicht vergleichbar ist es hingegen mit Staaten, die für Volljährige keine elterliche Ausbildungs-Unterhaltspflicht vorsehen.

In Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes, der Freiheit der Berufswahl und des Sozialstaatsprinzips ist eine in der Breite wirkende öffentliche Studienfinanzierung auch künftig geboten. Diese realisiert das BAföG mit seinen zwei wesentlichen Zielen:

- Schaffung von Chancengleichheit und
- Mobilisierung von Begabungsreserven.

Diese bereits im Jahr 1971 von allen im Bundestag vertretenen Parteien definierten Ziele haben auch heute nicht an Aktualität verloren.

Stipendien bilden als Vollzuschuss eine sehr günstige Studienfinanzierungsform. Jedoch beträgt nach den Ergebnissen der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten und von der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH durchgeführten 19. Sozialerhebung des DSW aus dem Jahre 2009 das durchschnittliche Stipendium nur 305,00 EUR pro Monat (Median: 200,00 EUR pro Monat)¹ und ist damit nicht einmal zur Hälfte bedarfsdeckend.

Im Hinblick auf die internationale Vergleichbarkeit der Studienfinanzierungssysteme hatte das DSW im Auftrag des Bundesbildungsministeriums bereits 1997 eine Studie „Aktuelle Entwicklung der Systeme der Studienfinanzierung in Westeuropa im Zusammenhang mit dem Familienlastenausgleich“ durchgeführt (250 Seiten). Angesichts der seitdem in den einzelnen Ländern erfolgten Änderungen in der Studienfinanzierung bietet das DSW an, für den BMBF ein neues Projekt unter besonderer Berücksichtigung von Stipendien und der EU-Erweiterung durchzuführen. Die Kontakte dafür hat das DSW als Gründungsmitglied des European Council for Student Affairs (ECStA) und der dortigen Arbeitsgruppe „Financial Assistance“.

¹ Vgl. 19. Sozialerhebung des DSW (Bild 6.3, Seite 194).

Zu 2. Rechtsrahmen und Handlungsbedarf:

Wie bewerten Sie den Gesetzentwurf im Hinblick auf die Erreichung der darin genannten Ziele: „Erweiterung der Möglichkeiten der Studienfinanzierung“, „Erschließung von Begabungsreserven“, „Steigerung der Studienmotivation“ sowie die „Steigerung der privaten Beteiligung am System der tertiären Bildung“?

Wie bewerten Sie den Beitrag des Nationalen Stipendienprogramms zum im Gesetzentwurf dargestellten Ziel, bundesweit gleichwertige Lebensverhältnisse sicherzustellen?

Die „Erschließung von Begabungsreserven“, v. a. bei Studienberechtigten aus bildungsfernen und einkommensschwächeren Elternhäusern dürfte durch den vorliegenden Gesetzentwurf kaum realisiert werden. Entgegen der Gesetzesbegründung dokumentieren die Redebeiträge der ersten Lesung im Deutschen Bundestag am 7. Mai 2010, dass zunächst genannte Ziele wie die „Förderung der Wettbewerbsorientierung der Hochschulen“, die „Alumni-Rekrutierung und –Bindung an Hochschulen“, die „Förderung ehrenamtlichen Engagements“, die „Schaffung einer Stiftungskultur in Deutschland“ nur nachrangig auf die Studienfinanzierung der Studierenden, sondern eher auf die finanzielle Förderung wettbewerbsorientierter Hochschulen zur Gewinnung leistungsstarker Studierender zielen. Diese Förderung der Hochschulen bewertet das DSW ausdrücklich nicht als negativ, nur stimmt dies nicht mit der Gesetzesbegründung überein. Ziel eines Studienfinanzierungssystems sollte allerdings sein, mehr Menschen ein Studium zu ermöglichen

Das Stipendienprogramm wird kaum gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen. Die Akquise von Stipendien hängt stark von der Wirtschaftskraft der jeweiligen Region ab: Unternehmensnahe Exzellenzhochschulen wie die LUM, die TUM oder die RWTH werden wenig Probleme mit der Anwerbung von Stipendiengeldern haben, anders dagegen dürfte es an den Hochschulen aussehen, die gar keine MINT-Fächer haben bzw. nicht für die Wirtschaft ausbilden, wie beispielsweise Fachhochschulen für Sozialwesen oder Pädagogische Hochschulen.

Beispiel nordrhein-westfälisches Stipendienprogramm; Aufteilung der Stipendien auf Fächergruppen²:

- | | |
|---|-------|
| • ohne Fachbindung: | 38 % |
| • Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: | 27 % |
| • Ingenieurwissenschaften: | 21 % |
| • Mathematik und Naturwissenschaften: | 8 % |
| • Medizin: | 5 % |
| • Kunst- und Kunstwissenschaften: | 0,5 % |
| • Sprach- und Kulturwissenschaften: | 0,5 % |

Zu 3. Perspektive Studierende:

Wie bewerten Sie die Anreizwirkung des geplanten Nationalen Stipendiensystems hinsichtlich des Ziels, dass mehr junge Menschen ein Studium aufnehmen bzw. abschließen? Inwieweit sehen Sie im Gesetzentwurf sichergestellt, dass Studierende unabhängig von ihrem Studienort und ihrer Fachrichtung die gleichen Chancen auf ein Stipendium aus dem Nationalen Stipendienprogramm erhalten? Wie bewerten Sie die Vorschläge im Gesetzentwurf, um mit dem Nationalen Stipendienprogramm auch Studierende mit einem bildungsfernen familiären Hintergrund zu erreichen?

Da nach dem Gesetzesentwurf die Zuständigkeiten bei den Hochschulen liegen, ist eine Studienfinanzierung frühestens zum Zeitpunkt der Immatrikulation gesichert, also bei bzw. kurz vor dem Studienbeginn. Darüber hinaus würde sich dieses Stipendienprogramm mobilitätshindernd auswirken, da die Förderung nur auf die jeweilige aktuelle Hochschule bezogen ist und kaum mitnahmefähig sein wird.

² Stand: 12. Oktober 2009.

Die Chancen auf ein Stipendium werden abhängen:

- vom Engagement der jeweiligen Hochschule (Fundraising, Vergabekosten),
- von den regionalen Wirtschaftsstrukturen und der Konjunkturentwicklung sowie
- von der konkreten Ausgestaltung der Vergabekriterien und der Inanspruchnahme des Bestimmungsrechts der privaten Stipendienggeber, soweit sie eine Zweckbindung für bestimmte Studiengänge oder Studienfächer realisieren.

Da die Definition der Förderkriterien in der Hand der Hochschulen bzw. der Stifter liegen und durch den Gesetzentwurf nicht normiert sind, ist zumindest zweifelhaft, ob mit dem Stipendienprogramm tatsächlich Studierende mit einem bildungsfernen familiären Hintergrund erreicht werden. Es ist auch fraglich, ob die noch durch eine Rechtsverordnung zu konkretisierenden Vergabekriterien hier Klarheit zugunsten einer Attraktivitätssteigerung für Studienberechtigte aus bildungsfernen Elternhäusern bringen.

Schon jetzt entstammen Stipendiaten nach einer HIS-Untersuchung zum überwiegenden Teil bildungsnahen Elternhäusern. Sollen nennenswert Studierende aus bildungsfernen Elternhäusern gewonnen werden, dann hält das DSW eine Quotierung zugunsten dieser für zwingend erforderlich, vergleichbar der Regelung, dass bei 2/3 der Stipendien die Wirtschaft bzw. die Alumni Einfluss auf die Vergabe haben. Da Studentenwerke bereits Stipendien administrieren bzw. eigene Stipendien und Überbrückungsdarlehen vergeben, könnten die Studentenwerke hier Hilfestellung bieten.

Zu 4. *Perspektive Hochschulen:*

Wie bewerten Sie den Gesetzentwurf im Hinblick auf dessen Attraktivität für die Hochschulen, sich mit dem Stipendienangebot besser regional vernetzen und ihre Profilbildung stärken zu können? Wie bewerten Sie den Kosten- und Verwaltungsaufwand der Hochschulen für die Umsetzung des Gesetzentwurfs zum Nationalen Stipendienprogramm?

Die Attraktivität für Hochschulen schätzt das DSW als hoch ein, insbesondere für Fachhochschulen, deren Studierende bisher über die Begabtenförderungswerke nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Ebenso die Chance, über – aus Bundes- und Landesmitteln finanzierte – Stipendien leistungsstarke Studierende an sich binden zu können.

Den Kosten- und Verwaltungsaufwand, vor allem für die Akquise von zusätzlichen Mitteln aus der Wirtschaft bzw. von Alumni schätzt das DSW als sehr hoch ein. Auch sind Förderfähigkeits- und Bedarfsprüfung sowie Vergabe der Stipendien nicht zum Nulltarif zu haben. Allerdings können die Studentenwerke – mit ihrer langjährigen Kompetenz in unterschiedlichen Fragen der Studienfinanzierung – bestimmte Teilschritte in einem vorgegebenen standardisiertem Auswahlverfahren – gegen Kostenerstattung – übernehmen und insoweit den Verwaltungs- und Kostenaufwand für die Vergabe geringer halten.

Zu 5. *Perspektive Wirtschaft/private Mittelgeber:*

Wie bewerten Sie die Attraktivität und die Anreize im Gesetzentwurf für private Mittelgeber (Unternehmen, private Institutionen und Stiftungen oder Privatpersonen usw.), sich an der Finanzierung des Stipendiensystems zu beteiligen?

Wie bewerten Sie den Beitrag des vorgeschlagenen Nationalen Stipendienprogramms zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses?

Die Attraktivität und Anreize für private Mittelgeber hängen primär von der Motivation der privaten Mittelgeber ab. Häufig wird eine Renditeerwartung verfolgt:

- Diese orientiert sich bei gesamtgesellschaftlicher Sicht auf die zukünftige demographische Entwicklung und den zunehmenden Fachkräftemangel. Wettbewerbsorientierung bedeutet auch, dass dafür Lösungen ausprobiert werden. Eine frühzeitige (emotionale)

Bindung kann durch Praktika oder Stipendien entstehen. Falsch wäre es, wenn Unternehmen ihr bisheriges Engagement in Praktika zugunsten von Stipendien reduzierten.

- Über Stipendien, Auswahl von Stipendiaten mit ähnlicher Lebensphilosophie und Netzwerkbildung der Stipendiaten könnten gesellschaftliche Wertvorstellungen von Führungskräften beeinflusst werden.

Vor allem für deutsche Studienberechtigte aus einkommensschwächeren Elternhäusern dürfte das Stipendienprogramm jedoch kaum attraktiv sein. Die zu erwartenden Leistungskriterien sind im Wesentlichen nur von den Studierenden zu erfüllen, die frei von finanziellen Sorgen und ohne – zur Studienfinanzierung notwendiger Erwerbstätigkeit – ihren Studien nachgehen können. Vor allem in dieser Studienberechtigtenengruppe finden sich aber vorrangig brachliegende Potenziale zur Sicherung des Fachkräftebedarfs.

Auf der anderen Seite kann das Stipendienprogramm insbesondere dann zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses beitragen, wenn es mit seiner Attraktivität internationale Studierende an deutsche Hochschulen bringt. Allerdings sind für internationale Studierende weitere Faktoren von hoher Bedeutung: nach einer internationalen ACA-Studie sind neben den Studienbedingungen v. a. Beschäftigungsoptionen nach Abschluss des Studiums mitentscheidend. Hier werden die USA von Studierenden wesentlich höher bewertet, v. a. aufgrund der erheblich geringeren Barrieren beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Eine Aufforderung an den Gesetzgeber, das Nationale Stipendienprogramm nicht losgelöst vom Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht zu verabschieden.

Achim Meyer auf der Heyde
Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks

Berlin, 28. Mai 2010