

**Dr. Dieter Dohmen**  
**Forschungsinstitut für Bildungs- und**  
**Sozialökonomie (FiBS)**  
**Berlin**

## **Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**  
**zum**  
**„23. BAföG-Änderungsgesetz“**

**am 7. Juni 2010**

**Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,**  
**Anhörungssaal**

**Dr. Dieter Dohmen, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS)**

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum „23. BAföG-Änderungsgesetz“ am 7. Juni 2010**

Vorbemerkung: Die nachfolgenden Ausführungen gehen eher auf grundlegende und übergreifende Aspekte der Ausbildungsförderung bzw. -finanzierung, denn auf die vorgesehenen Detailänderungen ein.

**Der Gesetzentwurf enthält einige Änderungen, die positiv zu bewerten sind** und zum Teil von mir schon lange vorgeschlagen wurden. Hierzu zählen insbesondere die Abschaffung der beiden Darlehens-teilerlassregelungen und die Anhebung der Altersgrenze für das Masterstudium auf 35 Jahre. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass diese Anhebung dem sich verändernden Bildungsverhalten nur teilweise gerecht wird und eine generelle Anhebung der Altersgrenzen sinnvoll erscheint, um auch den Personen, die bei Ausbildungs- bzw. Studienbeginn das 30. Lebensjahr bereits vollendet haben, die Finanzierung des Studiums zu ermöglichen. Es ist darüber zu diskutieren, ob eine entsprechende Regelung im Rahmen des BAföG erfolgen soll oder über ergänzende Regelungen, z.B. im Rahmen eines weitergehenden Bildungsförderungsgesetzes.

Die **Anhebung der Förderbeträge** um 2 % sowie **der Freibeträge** um 3 % erscheint vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen vertretbar. Sie ist allerdings nicht geeignet, den Kreis der Geförderten in größerem Umfang auszuweiten, sondern stellt im Wesentlichen eine Sicherstellung der Förderung für den Kreis der bisher Geförderten dar. Es kann dadurch auch nicht verhindert werden, dass das Förderungsniveau, in realen Größen betrachtet, hinter früheren Werten zurückbleibt. Hinzuweisen ist ferner grundsätzlich darauf, dass die Grenzbelastung der Eltern bei Einkommenserhöhungen beträchtlich ist und teilweise – im Zusammenspiel mit Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen – zu Grenzbelastungen von deutlich über 50 % führt. Es stellt sich zudem die Frage, ob die Einkommensfreibeträge und Anrechnungsvorschriften geeignet sind, die Zahlungsfähigkeit der Eltern sachgerecht abzubilden.

Darüber hinaus bestehen folgende Handlungsbedarfe:

Es sollten **Finanzierungsmöglichkeiten für Teilzeit-Studierende** geschaffen bzw. verbessert werden.

Das BAföG ist derzeit ausschließlich auf Vollzeit-Studierende ausgerichtet, ein zunehmender Teil der Studierenden studiert jedoch Teilzeit. Ein denkbarer Modus wäre, die Höhe der Förderung an der Anzahl der angestrebten Credits auszurichten, d.h. wer alle 30 ECTS anstrebt, erhält wie bisher den ermittelten Förderbetrag in vollem Umfang ausgezahlt, wer nur 24 ECTS anstrebt, erhält nur 80 % des errechneten Betrags ausgezahlt. Durch eine Streckung der Förderungsdauer auf das Erreichen von

180 bzw. 300 ECTS kann die errechnete Gesamtförderung ausgeschöpft werden. Für die Finanzierung des Differenzbetrags sind die Studierenden selbst verantwortlich. Ausnahmeregelungen z.B. im Falle der Kindererziehung können diskutiert werden.

Auch **berufsbegleitend Studierende benötigen** in verschiedenen Fällen ergänzende **Förderungs- bzw. Finanzierungsmöglichkeiten**, um etwa hohe Studiengebühren finanzieren zu können. Derzeit hat diese Zielgruppe, deren Größenordnung deutlich zunimmt und in Zukunft weiter zunehmen wird – abgesehen von Konsumentenkrediten – keine Finanzierungsmöglichkeit. Es ist sicherlich zu diskutieren, ob diese Gruppe im Rahmen des BAföG gefördert werden soll, es besteht jedoch zunehmender Handlungsbedarf.

**Ungerechtigkeiten im Zusammenspiel verschiedener Leistungen** im Rahmen des Gesamtsystems Ausbildungsförderung und Familienleistungsausgleich **sollten beseitigt werden**. Hierzu zählt einerseits die pauschalierte Gewährung des Kindergeldes bzw. des Kinderfreibetrags, da Eltern von Auszubildenden, Schüler/innen und Studierenden – unabhängig vom Grenzbetrag für eigene Einkünfte und Bezüge des/der Auszubildenden – sehr unterschiedliche Unterhaltsbelastungen haben, faktisch aber bei Kindergeld und Steuerfreibeträgen gleich behandelt werden. Dies verstößt nach meiner Auffassung gegen den Grundsatz der horizontalen Steuergerechtigkeit.

**Studierende und Schüler können** unter Ausschöpfung der bestehenden Freibetragsregelungen **beachtliche (verfügbare) Einnahmebeträge realisieren**, die denen von Erwerbstätigen vergleichbar sind, ohne jedoch – wie diese Erwerbstätigen – Einkommensteuer zahlen zu müssen (siehe hierzu die Ausführungen weiter unten).

Aus meiner Sicht bietet sich im Rahmen der geltenden verfassungsrechtlichen Grundlagen ein **Ausbildungs-Realsplitting** mit folgenden Grundzügen an:

- Das BAföG wird als einkommensabhängige und bedarfsorientierte Förderung grundsätzlich beibehalten.
- Alle Einkünfte und Bezüge von Auszubildenden und Studierenden, einschließlich der elterlichen Unterhaltszahlungen, werden als steuerbare Einkünfte angesehen und führen bei Überschreiten der entsprechenden Freibeträge zur Steuerzahlung, wie dies auch bei anderen Steuerpflichtigen der Fall ist.
- Eltern können ihre tatsächlichen Unterhaltszahlungen im Rahmen der Einkommensteuererklärung geltend machen und erhalten die daraus resultierende Steuerminderung.
- Um die Effekte des Steuertarifs, d.h. die mit zunehmendem Einkommen steigende Steuerminderung, zu verhindern, könnte auch ein (anteiliger) Abzug von der Steuerzahlung und nicht von der Bemessungsgrundlage erfolgen.

Der als Alternative grundsätzlich durchaus denkbare Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen ist nach meiner Kenntnis unter Berücksichtigung der unterhalts- bzw. steuerrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht umsetzbar, da die von den Eltern ggf. weiterhin zu leistenden Unterhaltszahlungen, insbesondere bei Studierenden, die höchstens eine Teilförderung im Rahmen des Bedarfzuschusses erhalten, aus Gründen der horizontalen Steuergerechtigkeit steuermindernd ansetzbar sein müssen. Auf die einschlägigen Diskussionen im Kontext des seinerzeitigen Drei-Körbe-Modells sei verwiesen.

Eine weitergehende Ausdehnung der Förderung etwa in Richtung eines einkommensunabhängigen Grundeinkommens (auf Zuschussbasis) ist aus meiner Sicht weder sachgerecht noch verteilungs- und sozialpolitisch vertretbar; von finanzpolitischen Rahmenbedingungen ganz zu schweigen.

#### **Anhang: Effekte des Zusammenspiels verschiedener Teileleistungen im Kontext Ausbildungsförderung und Familienleistungsausgleich**

Im Folgenden seien kurz und übersichtlich einige weitere Punkte – Anrechnung von eigenem Einkommen, Stipendien etc. – im Rahmen einiger grundlegender Überlegungen und Entwicklungen im Hochschulsystem, im Studierverhalten sowie im **Gesamtsystem der Studienfinanzierung** betrachtet.

Die finanzielle Situation von Studierenden ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Elternunterhalt, BAföG, Erwerbseinkommen sowie anderen Finanzierungsquellen (Stipendien, Darlehen, „Entsparen“, Zuwendungen Dritter). Der Elternunterhalt hängt – mit Blick auf die Studien- bzw. Ausbildungsfinanzierung – maßgeblich von Einkommen, Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern sowie dem Familienleistungsausgleich (Kindergeld, Steuerfreibeträge) ab.

Betrachtet man die unterschiedlichen ausbildungsbezogenen Regelungen, dann ergeben sich unterschiedliche Einkommensgrenzen, die für die Reduktion oder den Wegfall von Leistungen maßgeblich sind. So bleiben Kindergeld bzw. Steuerfreibeträge unverändert bis die Einkünfte und Bezüge, die zur Bestreitung des Unterhalts bzw. der Ausbildung bestimmt oder geeignet sind, den Betrag von € 8.004 überschreiten. Dies entspricht einer kalkulatorischen monatlichen (Brutto)-Ausbildungsvergütung von rund € 950. Zwar überschreiten nur die allerwenigsten Auszubildenden wie auch Studierenden diese Freigrenze, allerdings ist die Unterhaltsbelastung der Eltern eine völlig andere. Während die meisten Eltern von Auszubildenden keinen Unterhalt leisten müssen, müssen Eltern von Schülern oder Studierenden nach der Düsseldorfer Tabelle Ausbildungsunterhalt von bis zu € 640 leisten. Dies bedeutet in der Konsequenz jedoch, dass die Eltern von Auszubildenden deutlich besser gestellt sind und das Kindergeld erhalten, obwohl sie i.d.R. keine Unterhaltslasten zu tragen haben. Dies ist m.E. mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben einer horizontalen Steuergerechtigkeit nicht vereinbar.

Beim BAföG führen eigene Erwerbseinkünfte der Studierenden ab einem Betrag von € 400 (18. Bericht § 35 BAföG) zur Reduktion. Bei denjenigen Studierenden, die vom geplanten Nationalen Stipendienprogramm profitieren würden, könnte sich dieser Betrag noch um € 300 erhöhen. Auf das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge ergeben sich keine Auswirkungen.

Betrachtet man nun unterschiedlichen Einkommenssituationen, dann zeigen sich beträchtliche Unterschiede, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Vergleich von Einkommenssituationen (überschlägig)	Auszubildende		Studierende				"Normal-Beschäftigte"	
			BAföG und Erwerbstätigkeit	BAföG und Stipendium	BAföG Stipendium und Job	BAföG Stipendium und Job		
<b>Einnahmen</b>								
Afö			640	640	640	490		
Nationales Stipendienprogramm				300	300	300		
Brutto-Einkommen	900	940	400		400	400	900	1.700
<b>Ausgaben</b>								
SV-Beiträge	189	197	84		84	84	189	357
Steuern	1	6					1	162
Netto-Einkommen	710	737	956	940	1.256	1.106	710	1.181
<b>Verfügbares Einkommen</b>								
Unterhalt der Eltern						150		
Kindergeld	164	164	164	164		164		
<b>Summe</b>	<b>874</b>	<b>901</b>	<b>1.120</b>	<b>1.104</b>	<b>1.256</b>	<b>1.270</b>	<b>710</b>	<b>1.181</b>

Quelle: Berechnungen des FiBS

Sie zeigt, dass ein/e Studierende/r unter Ausschöpfung der Zuverdienstgrenzen – und unter Berücksichtigung des Kindergeldes – auf ein verfügbares Einkommen von über € 1.100 kommen kann, ohne dass sich negative Auswirkungen auf die Ausbildungsförderung oder das Kindergeld ergeben. Sollte diese/r Studierende zudem über das geplante Nationale Stipendienprogramm gefördert werden, könnte sich das verfügbare Einkommen auf € 1.250 erhöhen.<sup>1</sup> Auszubildende, deren Ausbildungsvergütung zwischen € 900 und € 940 beträgt, haben ein verfügbares Einkommen von € 875 bis € 900.

Stellt man diese Beträge in Relation zur Situation normaler (alleinstehender) Erwerbspersonen, dann hätten diese einerseits bei einem Bruttoeinkommen von € 900 nur gut € 700 zur Verfügung (ggf. zuzüglich Sozialleistungen); um andererseits ein verfügbares Einkommen von rund € 1.200 zu erreichen, müsste das Bruttoeinkommen bei rund € 1.700 pro Monat liegen.

Diese Darlegungen zeigen, dass die geltenden Regelungen zur Ausbildungsförderung, zum nationalen Stipendienprogramm sowie zum Kindergeld einer besseren Abstimmung bzw. systemischen Einbindung bedürfen.

1. Es erscheint nicht vertretbar, dass Studierende im vorgenannten Umfang durch die Kombination verschiedener Einnahmemöglichkeiten besser gestellt werden (können) als „normale“ Erwerbstätige

<sup>1</sup> Ohne Erwerbseinkommen beläuft sich das verfügbare Einkommen auf € 1.100.

im Hinblick auf steuerliche Regelungen. Es wäre insofern sachgerechter, alle Einkünfte und Bezüge (einschl. Unterhaltsleistungen der Eltern) der Einkommensteuer zu unterwerfen.

2. Aus Gründen der Steuersystematik, insbesondere aber der horizontalen Steuergerechtigkeit, erscheint es nicht akzeptabel, dass Eltern mit unterschiedlich hohen (tatsächlichen) Unterhaltsbelastungen in gleicher Weise steuerlich bzw. durch das Kindergeld entlastet werden. Hinzu kommt, dass Eltern in unterschiedlichem Umfang ihren Unterhaltsverpflichtungen nachkommen.
3. Da Unterhaltsbelastungen steuerrechtlich jedoch zu berücksichtigen sind, erscheint die Zugrundelegung der tatsächlichen gezahlten Unterhaltsleistungen sachgerecht. D.h. wer nur € 100 pro Monat zahlt, kann auch diesen Betrag steuermindernd geltend machen, wer hingegen € 500 leistet, kann auch € 500 ansetzen.