

„Bundesstudienförderung“

Ein Vorschlag zur Integration von BAföG und Co. unter einem Dach

Kurzfassung

Ulrich Müller
Thimo von Stuckrad

Oktober 2013

1 Individuelle Studienkosten und Finanzierungsstrategien

Die Entscheidung junger Menschen für ein Studium lohnt sich individuell und volkswirtschaftlich – das zeigt eine empirische Untersuchung der Arbeitsmarkt- und Lebenschancen von Hochschulabsolventen und der Produktivitätsentwicklung. Gleichzeitig verursacht ein Hochschulstudium individuelle Kosten: Neben direkten Kosten wie Immatrikulationsgebühren und Verwaltungskostenbeiträgen müssen mit Lebenshaltungskosten und Ausgaben für Fachliteratur sowie technische Infrastrukturen indirekte Kosten bestritten werden. Die Ausgaben für den Lebensunterhalt während des Studiums betragen im Durchschnitt etwa 794 Euro im Monat.¹ Zudem müssen Studierende für die Dauer ihres Studiums – abgesehen von überschaubaren Nebentätigkeiten – auf eigene Einnahmen verzichten: Die angestrebte Erwerbstätigkeit kann i.d.R. erst nach dem akademischen Abschluss aufgenommen werden und im Gegensatz zu einer dualen Ausbildung wird Studierenden keine Ausbildungsvergütung gewährt.

Das deutsche Hochschulsystem hält ein hoch ausdifferenziertes Spektrum von Finanzierungs- und Förderinstrumenten zur Abfederung der Kosten eines Hochschulstudiums bereit. Analysen zeigen, dass lediglich 15 Prozent der Studierenden diese Kosten aus nur einer Einnahmequelle bestreiten. Die meisten decken sie über einen individuell zusammengestellten Finanzierungsmix ab. Besonders häufig nutzen sie folgende Finanzierungs- und Förderinstrumente:

- Unterstützung aus dem Kreis der Familie: Etwa 87 Prozent der Studierenden erhalten finanzielle Unterstützung durch die Eltern, durchschnittlich 476 Euro im Monat.
- Nebenjobs: Etwa 63 Prozent der Studierenden finanzieren ihren Lebensunterhalt über eine bezahlte Tätigkeit neben dem Studium. Durchschnittlich erzielen sie Einnahmen in Höhe von 323 Euro im Monat. Allerdings erschwert die enge Taktung eines Bachelor- oder Master-Studiums eine kontinuierliche Nebentätigkeit.
- BAföG: Ungefähr ein Viertel aller Studierenden erhält BAföG-Leistungen. Sie können einkommensabhängig bis zu 670 Euro pro Monat erhalten, wenn sie bzw. ihre Eltern oder Ehepartner nicht in der Lage sind, eine entsprechende Ausbildung zu finanzieren; der Fördersatz wird anhand des Einkommens (meist der Eltern) berechnet. Durchschnittlich erhalten Studierende etwa 443 Euro monatlich. Auch Studienaufenthalte im Ausland lassen sich mittlerweile über das BAföG finanzieren.
- Studienkredite: 6 Prozent der Studierenden nehmen Studienkredite in Anspruch. Diese werden von staatlichen Anbietern, Studentenwerken, bundesweit tätigen Banken, regionalen Sparkassen und Volks-/Raiffeisenbanken sowie Bildungsfonds angeboten.² Die Hälfte aller Vertragsabschlüsse entfiel 2012 auf den KfW-Studienkredit, der mit maximal 650 Euro pro Monat inzwischen auch Zweitstudiengänge, Weiterbildung und Promotionsvorhaben finanziert. 19.000 Abschlüsse verzeichnete das

¹ Middendorff, Elke; Apolinarski, Beate; Poskowsky, Jonas; Kandulla, Maren und Netz, Nicolai (2013): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung, S. 257. Auch die folgenden statistischen Angaben stützen sich, wenn nicht anders angegeben, auf die 20. Sozialerhebung.

² Müller, Ulrich (2013): CHE-Studienkredit-Test 2013. 33 Studienkredite und Bildungsfonds im Vergleich, Gütersloh (online unter www.CHE-Studienkredit-Test.de).

Bundesverwaltungsamt für seinen Bildungskredit, der in fortgeschrittenen Studienphasen einen Abschluss ermöglichen soll. Die Vollfinanzierung eines Studiums per Kredit ist hierzulande die absolute Ausnahme. Ein Darlehen dient eher dem Schließen von Lücken, wenn Finanzierungsinstrumente mit geringerer oder sogar fehlender Rückzahlungsverpflichtung nicht ausreichen oder nicht (mehr) in Anspruch genommen werden können.

- Stipendien: Etwa 4 Prozent der Studierenden in Deutschland erhalten ein Stipendium, knapp die Hälfte davon wird durch ein Stipendienprogramm eines Begabtenförderwerkes unterstützt. 13.900 Studierende profitierten 2012 vom Deutschlandstipendium.

2 Probleme der derzeitigen Finanzierungsbausteine

Im deutschen Hochschulsystem stehen der Aufnahme eines Hochschulstudiums nur geringe materielle Schwellen entgegen. Das nach Zielgruppen ausdifferenzierte System der Studienfinanzierung gleicht ökonomische Hürden für viele soziale Gruppen aus. Dennoch zeigen sich in einigen Bereichen deutliche Unzulänglichkeiten der derzeitigen Finanzierungs- und Förderinstrumente.

2.1 Mangelnde Transparenz und Kalkulierbarkeit

Das deutsche System der Studienfinanzierung hat ausreichend Finanzierungsinstrumente, um die direkten und indirekten Kosten eines Studiums auszugleichen. Gleichzeitig ist es jedoch stark fragmentiert. Weniger ökonomische als vielmehr soziale und psychologische Zugangshürden sind daher das zentrale Problem: Studieninteressierte stehen vor der Herausforderung, einen individuellen Finanzierungsmix zusammenzustellen. Dabei sind sie mit dem unverbundenen Nebeneinander unterschiedlicher staatlicher Instrumente konfrontiert (BAföG, Beitragsdarlehen der Länder, KfW-Studienkredit, Abschlussdarlehen des Bundesverwaltungsamtes, Deutschlandstipendium, Begabtenförderwerke). Diese fehlende Transparenz stellt eine Schwelle dar, die insbesondere Studienberechtigte mit bildungsfernerem Hintergrund von einem Studium abhält. Finanzierungssorgen spielen insbesondere, aber nicht nur für Studienberechtigte aus Nicht-Akademiker-Haushalten eine wesentliche Rolle für Studienverzicht, Verlängerung der Studienzeiten und Studienabbruch.³ Das intransparente Nebeneinander staatlicher Finanzierungshilfen ist ineffizient und selbst nach Abschluss des Studiums für den Einzelnen, aber auch für das System risikoreich, da bspw. die Rückzahlungsverpflichtungen nicht koordiniert sind. Eine Harmonisierung und Integration der staatlichen Angebote in ein Gesamtsystem erscheint überfällig.

2.2 Chancengerechtigkeit wird zu wenig gefördert

„Nach wie vor“, konstatiert die 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, bestehen „Selektionsprozesse entlang sozialer Merkmale im Bildungsverlauf und damit letztendlich

³ Vgl. dazu Heine, Christoph; Quast, Heiko (2011): Studienentscheidung im Kontext der Studienfinanzierung, HIS: Forum Hochschule 5 | 2011, Hannover.

auch beim Zugang zur Hochschule“.⁴ Bestimmte Gruppen sind an den Hochschulen immer noch unterrepräsentiert. Neben anderen Hürden ist das System der Studienfinanzierung in Deutschland derzeit zu fragmentiert, um jungen Menschen weniger privilegierter Herkunft eindeutig zu signalisieren, dass ein Studium finanziell möglich ist.

Studieninteressierte müssen Wissen darüber, dass und wie die Finanzierung eines Studiums in Deutschland relativ gut möglich ist, selbst erzeugen. Ohne Vorläufer in der Familie ist das eine nicht zu unterschätzende Herausforderung. Auch müssen sie überzeugt sein, dass ein Studienabschluss den sozialen Status verbessert und nicht etwa umgekehrt die Aufnahme eines Studiums vom aktuellen sozialen Status abhängt. Besonders für Studienberechtigte aus nicht-akademischem Elternhaus ist diese Einsicht nicht selbstverständlich. Sie sind zudem seltener bereit, sich für ein Studium zu verschulden. Studieninteressierte sind also auf ‚self-empowerment‘ angewiesen, um ihre individuellen Bildungs- und Lebenschancen nutzen und entfalten zu können.

Dabei ist ein chancengerechter Hochschulzugang nicht nur eine gesellschaftspolitische Forderung. Auch ökonomisch ist er dringend nötig (Stichworte demografischer Wandel, Fachkräftemangel). Ein optimierter Ansatz staatlicher Studienförderung sollte daher unmissverständlich signalisieren, dass alle Studieninteressierten die gleichen, von ihren individuellen Leistungen und nicht von der Herkunft abhängigen Chancen auf einen Hochschulzugang haben. Nicht zuletzt könnte ein weiterentwickeltes System auf gesellschaftliche Bedarfe (z.B. Unterrepräsentanz bestimmter Gruppen in bestimmten Studiengängen) mit dem Setzen gezielter Anreize reagieren.

2.3 Studienfinanzierung geht am Bedarf vorbei

Die mangelnde Flexibilität einiger Instrumente der bestehenden Studienfinanzierung zeigt, dass sie inzwischen teilweise an der sozialen Realität der Studieninteressierten vorbeigeht. So werden BAföG-Leistungen beispielsweise nicht fürs Teilzeitstudium bewilligt – obwohl de facto ein Viertel der Studierenden diese Studienform gewählt hat. Weiterbildungsförderung wird nur unzureichend angeboten, obwohl die steigende Bedeutung lebenslangen Lernens unumstritten ist. Das immer wichtiger werdende Auslandsstudium wird zu wenig berücksichtigt. Darüber hinaus passen unflexible Altersgrenzen für die Förderung oder die unzureichende Synchronisierung mit dem Bologna-Prozess mit den heute höchst heterogenen Studienverläufen nicht mehr zusammen. Während sich die Studienorganisation immer weiter ausdifferenziert und einzelne Studiengänge, Fachbereiche oder Hochschulen ein Teilzeitstudium, Auslandsaufenthalte, individuelle Studienwege sowie virtuelle Bildungs- und Weiterbildungsangebote strukturell verankern, bleiben die Instrumente der Studienfinanzierung bislang weitgehend am klassischen Konzept des Vollzeitstudiums orientiert. Der Anteil der klassischen Norm-Studierenden wird aber deutlich zurückgehen. Daraus folgt, dass auch die Norm-Strukturen und Norm-Verfahren der Inanspruchnahme von Instrumenten der Studienfinanzierung und Studienförderung aufgebrochen werden müssen. Insgesamt wird ein zukunftsfähiges System staatlicher Studienfinanzierung also zwingend flexibel gestaltet werden müssen.

⁴ 20. Sozialerhebung, S. 14.

2.4 Studienbeiträge müssen möglich sein

Auch die Möglichkeit von Studienbeiträgen berücksichtigt das derzeitige System der Studienfinanzierung nicht ausreichend. Zwar erhebt ab 2014 zunächst einmal kein Bundesland mehr allgemeine Studiengebühren. Die absehbaren Folgen der Schuldenbremse, der gesetzlich fixierten Restriktion der Ausgaben öffentlicher Haushalte, bieten jedoch ausreichend Anlass, ein endgültiges Aus für Studienbeiträge in Frage zu stellen. Die jetzige Bundesbildungsministerin Johanna Wanka prophezeite 2012 – damals noch als Wissenschaftsministerin in Niedersachsen –, spätestens 2017 werde es in allen 16 Ländern Studiengebühren geben. Ein integriertes System staatlicher Studienförderung sollte so angelegt sein, dass es Refinanzierungsmöglichkeiten für mögliche Studienbeiträge als Option einschließt und durch ein bundesweites Darlehensmodell länderübergreifende Mobilität zulässt.⁵

3. Lösungsvorschlag: eine „Bundesstudienförderung“

Selbstverständlich lassen sich die existierenden Instrumente staatlicher Studienförderung nach und nach im Detail optimieren. Und natürlich scheint der Ruf nach mehr Geld für staatliche Studienförderung immer naheliegend. Doch das zentrale Problem des deutschen Studienfinanzierungssystems besteht in seiner Fragmentierung. Es erscheint dringend geboten, eine „Bundesstudienförderung“ aus einem Guss umzusetzen. Ein solches Gesamtmodell staatlicher Finanzierungshilfe sollte die Stärken der bisher separaten Instrumente fortsetzen, aber ihre verwirrende Vielfalt beenden. Es müsste also die Zahlungsströme und Abwicklungswege der BAföG-Förderung, des KfW-Studienkredits, des Bundesverwaltungsamts-„Bildungskredits“, eventueller (zukünftiger) Studienbeitragsdarlehen der Länder und vielleicht sogar staatlich (ko-)finanzierter Stipendien zusammenführen. Die einzelnen Elemente sollten einander komplementär und flexibel ergänzen. So können unter einem Dach unterschiedliche Zielsetzungen parallel bedient werden.

Zusätzlich sollten die bisher indirekten Fördermaßnahmen für Studierende berücksichtigt und zu einer Basisförderung für alle Studieninteressierten weiterentwickelt werden. Ziel dieser Bündelung staatlicher Finanzierungsinstrumente sollte es sein, die Aufnahme eines Studiums und einen erfolgreichen Studienabschluss als selbstverständliche Option für jede(n) entsprechend Leistungsfähige(n) unabhängig vom jeweiligen finanziellen Hintergrund zu etablieren.

Ein in sich konsistentes Gesamtsystem staatlicher Studienförderung sollte (ähnlich wie das 1986 in den Niederlanden eingeführte Drei-Säulen-Modell) aus drei Elementen bestehen:

- Die bislang indirekten Zuschüsse wie Kindergeld und Kinderfreibetrag sollten zu einem direkten Zuschuss zusammengefasst und allen Studierenden künftig ohne Umweg als pauschale Sockelförderung unabhängig vom Einkommen der Eltern ausbezahlt werden.

⁵ Eine zukunftsorientierte Auswertung des ohne Not „frühzeitig abgebrochenen Feldversuches“ (so Andreas Schlüter in der FAZ) mit Studienbeiträgen in Deutschland findet sich in Müller, Ulrich (2013): Studienbeiträge - vorerst gescheitert?, in: Winfried Benz, Jürgen Kohler, Klaus Landfried (Hrsg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre (C/4/2), Berlin, S. 1-38 (online unter www.che.de/zwischenbilanz-studienbeitraege). Ansätze zur Übertragung der australischen Absolventengebühren bietet Püttmann, Vitus; Müller, Ulrich (2013): Das australische Modell: Vorbild für Deutschland? Informationen und Überlegungen zu nachgelagerten Studienbeiträgen (online unter www.che.de/australien).

Dieser Basissatz würde die Selbständigkeit der Studierenden und deren Unabhängigkeit von den Eltern befördern. Nicht zuletzt würde diese Pauschalierung die bisherige Begünstigung von höheren Einkommen vermeiden. Statt einer auf das Lebensalter bezogenen Befristung der Förderung sollte eine studienzeitbezogene umgesetzt werden.

- Daneben sollten Zuschläge nach Einzelfallprüfung gewährt werden. Sie stellen eine staatliche Förderung ohne Rückzahlungsverpflichtung für bestimmte Zielgruppen dar. Einerseits können diese Zuschläge bei besonderer individueller Bedürftigkeit gewährt werden (in diesem Bereich würde der Zuschuss-Ansatz des bisherigen BAföG weiterleben). Dabei sollte eine regelmäßige Anpassung der Bedarfssätze und Förderhöhen an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten vorgesehen werden. Andererseits können die individuellen Zuschläge aber auch – dieser Ansatz wäre neu und innovativ – auf gesellschafts- und bildungspolitische Bedarfe reagieren. Sie könnten etwa die Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen honorieren. Nicht zuletzt erlaubt ein flexibler Ansatz von Zuschlägen, gezielt Anreize zur Aufnahme eines Studiums zu setzen. Bisher sieht das BAföG strikt einheitlich ein hälftiges Darlehen vor; künftig könnte für bestimmte bislang unterrepräsentierte Zielgruppen ein höherer Zuschussanteil vorgesehen werden. Dieser Ansatz setzt allerdings den Willen der Politik voraus, Signale zu setzen. Denkbar wäre auch ein Modell, das zusätzlich der Wirtschaft die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen des student funding-Systems eigene Förderziele mit der Finanzierung von Zuschlägen zu verbinden.
- Als letztes Element sollte ein frei zu bestimmender Darlehensanteil vorgesehen werden. Er erfüllt die Funktion, die bislang der unverzinsten Darlehensanteil der BAföG-Förderung, der KfW-Studienkredit sowie der Bildungskredit des Bundesverwaltungsamtes wahrnehmen. Der Darlehensanteil soll Studierende in die Lage versetzen, ihr Budget nach Bedarf aufzustocken, auslaufende Zuschussförderung bei verlängertem Studium zu kompensieren oder höhere Kosten (etwa bei einem Auslandsaufenthalt) aufzufangen. Die Erfahrungen mit existierenden Studienkreditangeboten müsste in der Gestaltung der Konditionen berücksichtigt werden: ein niedriger Festzinssatz, die variable Gestaltung der Auszahlungssummen, die Möglichkeit von Einmalzahlungen (etwa für einen neuen Laptop), die Stundung der Zinsen in der Auszahlungsphase, die Ermöglichung von Auslandsaufenthalten und eine einkommensabhängige Gestaltung der Rückzahlung sind einige Beispiele. Der Darlehensbaustein würde auch die Finanzierung von weiterbildenden und von Zweitstudiengängen ermöglichen – eine Funktion, die der KfW-Studienkredit zum Teil bereits übernimmt. Dieser ist allerdings mit einer maximalen Förderung von 650 Euro pro Monat nicht für alle Weiterbildungsstudiengänge ausreichend dimensioniert. Daneben würde der Darlehensbaustein als Option für zukünftige Entwicklungen die Vorfinanzierung von Studienbeiträgen potentiell integrieren, einen Wechsel zwischen verschiedenen Hochschulen bzw. Ländern ermöglichen und Rückzahlungsverpflichtungen zusammenführen.

Die administrative Abwicklung der Bundesstudienförderung sollte – wie jetzt bereits beim BAföG durch die Studentenwerke praktiziert – im Rahmen staatlicher Auftragsverwaltung umgesetzt werden. Wichtig ist dabei jedoch, dass neben den Effizienzgewinnen durch die bundesweite Bündelung verschiedener staatlicher Angebote auch über Online-Strukturen ein deutlicher Beitrag zum Bürokratieabbau geleistet wird.