

Reform der Studienförderung?

Studienförderung als Familienlastenausgleich

1. In der Öffentlichkeit wird derzeit immer häufiger gefordert, neben einer drastischen Anhebung der Stipendiansätze die Studienförderung in ein System der familienunabhängigen Förderung umzugestalten. Es hat den Anschein, als ob in dieser Legislaturperiode noch entscheidende Schritte auf diesem Gebiet zu erwarten sind. Der folgende Beitrag setzt sich kritisch mit den vorgetragenen Argumenten auseinander.

2. In unserer Gesellschaftsordnung ist den Eltern das Sorge- und Erziehungsrecht für ihre Kinder übertragen worden (Art. 6 II GG). Dies führt zu einer ungleichen Lastverteilung der Unterhalts- und Ausbildungskosten für die junge Generation, die sich nur durch ein System eines vollständigen Familienlastenausgleichs beseitigen ließe. Ein solches System reduziert sich auf den intertemporalen Ausgleich beim Individuum. Unterhalt und Ausbildung in der Jugend können als Kredit interpretiert werden, den der Vollerwerbstätige zurückzahlt und damit die Versorgung der nachfolgenden Generation ermöglicht.

In einer Gesellschaftsordnung, die im Prinzip auf Eigeninitiative und Selbstverantwortung der Individuen ausgerichtet ist, müßte die Rückzahlungsverpflichtung auf die Höhe der empfangenen Leistungen und nicht auf die Höhe des späteren Markteinkommens abgestellt sein. Ein formales Darlehenssystem hätte die größte Logik für sich. Doch wäre mit ihm eine psychische Belastung der Heranwachsenden verbunden, da der feststehenden Schuld die Ungewißheit über die Höhe des zu erwartenden Einkommens gegenübersteht¹⁾, die gerade von sozial Aufsteigenden als hemmend empfunden würde.

Zur Umgehung dieser Schwierigkeiten schiene daher lediglich eine Rückzahlungsverpflichtung in unbestimmter Höhe im Rahmen des allgemeinen Steuersystems praktikabel

1) Vgl.: Soziale Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland (Sozialenquete), Stuttgart 1968, S. 130.

zu sein. Allerdings würde dadurch die auf das Individuum bezogene intertemporale Lastverteilung wieder verwischt. Wer früher ins Berufsleben tritt, zahlt länger und damit tendenziell mehr Steuern, obwohl die empfangenen Ausbildungs- und Unterhaltsleistungen geringer waren. Bezieher gleicher Einkommen werden steuerlich gleich behandelt, ohne aber alle in den Genuß der gleichen (besseren) Ausbildung gelangt zu sein und schließlich müßte ein Ehemann für seine nicht berufstätige Ehefrau höhere Steuern (für deren frühere Unterhaltskosten) entrichten.

3. Der Systemlogik des vollständigen Familienausgleichs entsprechend müßten dieser Finanzierungsseite Zahlungen an die Jugendlichen gegenüberstehen, die die vollen Unterhalts- und Ausbildungskosten decken. Ein direkter Eigenbetrag der Eltern würde sich erübrigen.

Eigeninitiative und Selbstverantwortung gelten auch für das Handeln der Familie. Der erzieherische Teil der elterlichen Verantwortung läßt sich aber nicht vom finanziellen trennen²⁾, so daß eine vollständige Lastverlagerung der Unterhalts- und Ausbildungskosten der Kinder von der Familie auf die Allgemeinheit in unserem Gesellschaftssystem abgelehnt werden muß. Damit sind auch die Grenzen einer allgemeinen Ausbildungsbeihilfe abgesteckt, die sich aus der Forderung nach einem Familienlastenausgleich für die Ausbildungskosten ableiten läßt. Als Familienlastenausgleich muß eine volle Befreiung der Eltern von den Studienkosten abgelehnt werden. Eine Ausnahme von dieser Regel muß jedoch dann gemacht werden, wenn dadurch die materielle Chancengleichheit der Kinder aus Familien mit niedrigem Einkommen gefährdet würde. Hier greift heute — systemlogisch — die Studienförderung nach dem sogenannten Honnefer Modell ein.

Die „mangelhafte Entlohnung“ der Studierenden

4. Die Forderung, ein allgemeines Studentengehalt aus Steuermitteln einzuführen, wird häufig mit der gesunkenen Rentabilität und Attraktivität eines Studiums begründet. Schuld an dieser Entwicklung sei eine allgemeine Einkommensnivellierung. So habe z. B. ein Regierungsrat 1897 10,4mal soviel verdient wie ein ungelernter Arbeiter, 1966 sei dieser Einkommensvorteil auf das 1,8fache geschrumpft³⁾. Da man eine Korrektur der Markteinkommen zugunsten der Akademiker offenbar für unmöglich hält, möchte man sie bzw. ihre Eltern von den Investitionskosten eines Studiums durch ein Studentengehalt aus Steuermitteln entlasten.

Hier muß gefragt werden, ob ein solcher, rein auf ökonomische Kategorien gestützter Vergleich überhaupt zulässig ist. Die Forderung „Bildung ist Bürgerrecht“ impliziert doch wohl mehr als nur Einkommensvorteile. Selbstbestimmung und Fähigkeit zur Selbstverwirklichung, gesteigerte Aufnahmebereitschaft für die geistigen Anregungen unserer Gesellschaft nehmen mit besserem Bildungsstand zu, so daß eine erhöhte Lebenserfüllung als Ertrag eines Studiums nicht übersehen werden darf.

Doch selbst der reine Einkommensvergleich kann nicht ohne Widerspruch hingenommen werden. Man wird den Verdacht nicht los, daß bei derartigen Einkommensvergleichen ein gutes Quantum konkurrenzfeindliches, ständisches Denken mitschwingt. Die wichtigste Ursache für diese Einkommensnivellierung dürfte in der Zerstörung monopolistischer Marktstellungen von Akademikern liegen, und zwar durch eine Verschärfung des Wettbewerbs unter den Akademikern, v. *Ferber* und *Kübler* nennen die Störenfriede beim Namen; es ist die „ständig wachsende Zahl von Hochschulabsolventen . . . , die sich, aus schlechter situiertem Elternhaus stammend, Berufen zuwenden, deren Entlohnung

2) Ebenda S. 310.

3) Vgl.: Ch. v. Ferber: Strukturprobleme der Nachwuchsförderung, in: F. Gebhardt: Promotion und Stipendium, Göttingen 1967, S. 153.

nicht mehr als Rendite einer hierauf gerichteten Investition angesehen werden kann".⁴⁾ Über Renditen läßt sich streiten, denn es muß nicht ausgemacht sein, daß die Studienkosten in den ersten (!) Berufsjahren wieder hereinkommen müssen, wie v. Ferber meint⁶⁾.

Wenn die Einkommenshöhe die Arbeitsmarktlage richtig wiedergibt, die Akademikereinkommen bei ständischem Denken aber als unzureichend angesehen werden, dann liegt nach der Logik der Marktwirtschaft ein Akademikerüberschuß vor, der durch Subventionen in Form eines Studentengehaltes nur verstärkt werden könnte, mit der Folge eines weiteren Preis- (Gehälter-) Verfalls. Konstatiert man aber ein Defizit, z. B. Lehrermangel, so sollte dieses durch höhere Arbeitsentgelte und nicht durch Subvention des Studiums beseitigt werden.

5. Eine andere Version vom „mangelhaft entlohten“ Akademiker beinhaltet die Behauptung, dieser würde nicht den vollen Wert seiner Arbeitsleistung im Gehalt vergütet bekommen. So allgemein formuliert trifft dieses Phänomen in einer Tauschwirtschaft aber nicht nur auf Akademiker, sondern auf jede Arbeitsleistung und jedes Handelsgeschäft zu.

Eine Unterbezahlung des Akademikers könnte nur aus „externen Ersparnissen“ resultieren, die durch wissenschaftliche Leistungen entstehen und ihm nicht direkt vergütet werden. Die Existenz möglicher externer Vorteile soll nicht geleugnet werden, doch dürften sie wohl nur bei eigentlichen Forschungsbeiträgen (Veröffentlichungen) auftreten. Kompensationszahlungen dürften aber nur an den speziellen Wissenschaftler (verursachungsgerecht), nicht aber allgemein an die Akademiker als Berufsstand erfolgen.

6. Eine dritte Auffassung vom „mangelhaft entlohten“ Studenten interpretiert das Studium als „gesellschaftlich notwendige Arbeit“, da sie ein Teil der später geleisteten Berufsarbeit sei. Der Begriff „Arbeit“ wird hier jedoch unhaltbar ausgeweitet.

Die Studienleistung eines Hochschülers besitzt keinen unmittelbaren Marktwert. Sie kann (und wird) nur als Vorbereitung für die spätere Berufstätigkeit verstanden werden. Dies gilt für jede Art der Berufsvorbereitung. Alle Kinder müßten demnach vom 1. Lebensjahr an ein „Lerngehalt“ beziehen, ein Sonderstatus des Studierenden ist nicht erkennbar.

7. Sofern die Studenten verwertbare Leistungen in Forschung und Lehre erbringen, kann von zu entlohnender Arbeit gesprochen werden. Eine generelle Studienfinanzierung läßt sich auf diesem Prinzip aber nicht aufbauen. Studenten können nicht schon vom ersten Semester an als Mitglied einer Forschungsgemeinschaft angesehen werden.

Andererseits sind Studenten während ihres gesamten Studiums aber nicht nur rezeptiv tätig. Sofern studentischen Arbeiten ein eigenständiger wissenschaftlicher Wert zukommt, sollte eine Form der Entlohnung für sie gefunden werden, für die wohl nur ein allgemeines „Arbeitsstipendium“ in Frage käme. Dies gilt für Doktoranden und eventuell für Diplomanden. Sofern ältere Studenten Studienanfänger in Übungen betreuen, sollte in stärkerem Maße als bisher die Frage von „Lehr- und Arbeitsstipendien“ geprüft werden und eine bessere Entlohnung dieser wissenschaftlichen Hilfskräfte erfolgen.

Die unzureichende Höhe der Stipendien

8. Die Diskussion über die „angemessene“ Höhe der Stipendien ist so alt wie die Studienförderung aus öffentlichen Mitteln. Immer neuen Zündstoff erhält diese Frage durch die zögernde Anpassung der Stipendienhöhe und Einkommensfreigrenzen an die allgemeine Preis- und Gehaltsentwicklung. Geht man davon aus, daß sich die Vorstel-

4) F. Kübler: Studienkosten und elterliche Unterhaltspflicht, S. 739, zit. nach v. Ferber, a.a.O. S. 154.

5) Vgl.: Ch. v. Ferber, a. a. O. S. 153.

lungen über das soziale Existenzminimum etwa parallel zur allgemeinen Lohn- und Gehaltsentwicklung verändern, so müßten die geltenden Förderungsrichtsätze und Einkommensfreigrenzen⁶⁾, bei denen kein Beitrag der Unterhaltsverpflichteten erwartet werden kann, automatisch angepaßt, d. h. dynamisiert werden. Das Rentenrecht kann hier als Vorbild dienen. Vor der Einführung einer „Stipendiodynamik“ muß aber eine grundsätzliche Neuberechnung der ausreichenden Stipendienhöhe stehen.

Die freie Entfaltung der Persönlichkeit

9. Das gegenwärtige System der Studienförderung baut auf dem Subsidiaritätsprinzip auf. Der Auszubildende hat einen Unterhaltsanspruch gegen seine Eltern oder seinen Ehegatten.

Es fragt sich, ob der *erwachsene* Auszubildende, der durch die Unterhaltsansprüche in einem wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis gegenüber seinen Eltern steht, hierdurch im Grundrecht der freien Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2 I GG) verletzt wird. Konfliktmöglichkeiten ergeben sich bei der Berufswahl, der Studienplanung, der Wahl des Ausbildungsortes und bei Familiengründungen.

10. Eigeninteressen der Eltern können die Studienwahl der Kinder beeinflussen. So muß der Arztsohn Medizin studieren, der Unternehmersohn Betriebswirtschaftslehre, obwohl beide lieber etwas anderes studieren würden. Bei Ungehorsam droht der Entzug des „Monatswechsels“. Die Freiheit der Berufswahl (Art. 12 I GG) wird somit faktisch eingeschränkt.

Im Grunde ist dies kein Sonderproblem der Studenten, es tritt in allen Gesellschaftsschichten auf. Der Sohn des Bauern muß Landwirt werden, um den Hof zu übernehmen, Handwerker- und Kaufmannskinder müssen in den elterlichen Betrieb eintreten, teils aus Tradition, teils aus Gründen der Alterssicherung für die Eltern. Auch bei Arbeiterkindern liegt eine Fremdbestimmung der Berufswahl vor, wenn sie frühzeitig der Arbeitswelt zugeführt werden. In diesen Fällen liegt ebenfalls eine Begrenzung der freien Persönlichkeitsentfaltung vor, jedoch bei minderjährigen Kindern und bei unteren Sozialschichten und wird daher anscheinend weniger gravierend empfunden. Beseitigen ließe sich dieser Umstand nur durch eine Aufhebung des Elternrechts, was einer Aushöhlung der Familie (Art. 6 II GG) gleichkäme. Selbstverständlich rechtfertigt dies nicht, Grundrechtseinschränkungen dort nicht zu verhindern, wo dies möglich ist.

11. Die Unterhaltsverpflichteten können zwischen Geld- und Sachleistungen wählen, wobei die letzteren zu einer stärkeren Abhängigkeit der Berechtigten führen. Vom Standpunkt der Eltern aus ist es verständlich, wenn die Zusatzkosten der Ausbildung möglichst gering gehalten werden. Das Zimmer im Elternhaus ist ohnehin vorhanden, ein zusätzliches Gedeck wird weniger belastend, da nicht so rechenhaft empfunden. Der ökonomische Druck, an der nächstgelegenen Hochschule und ein dort vertretenes Fach zu studieren, ist somit stark.

12. Repressiv verhalten sich Eltern und Öffentlichkeit gegenüber dem Sexualleben der Studierenden. Eine Eheschließung wird ihnen meist nicht zugebilligt und mit dem Entzug der Unterhaltsleistungen gedroht. Das Rentenrecht bestraft Eheschließungen von Studierenden in der gleichen ökonomisch repressiven Weise. Auch hier erweist es sich, daß Erwachsene in der freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit behindert werden, und zwar nicht, weil es ihnen an der erforderlichen Einsicht fehlt, sondern weil sie sich noch in der Ausbildung befinden und damit über keine unabhängige ökonomische Basis verfügen.

6) Von 1964 bis Ende 1968 galt beim Honnefer Modell eine unveränderte Einkommensfreigrenze für Ehepaare von DM 8400,— Jahreseinkommen (netto), die am 1. 1. 1969 um 7% auf DM 9000,— erhöht wurde. Das jährliche Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer stieg dagegen von 9484 (1964) um 29% auf DM 12 241 (1968). Allein die Preissteigerungen betragen etwa 11 % in diesem Zeitraum.

Familienunabhängige Ausbildungsfinanzierung

13. Die genannten Einschränkungen der Grundrechte für erwachsene Staatsbürger, die sich noch in der Ausbildung befinden, legen eine Überprüfung des gegenwärtigen Systems nahe.

Um diese Einschränkungen zu beseitigen, müßte der Gesetzgeber eine von den Eltern unabhängige Finanzquelle zur Sicherung des Lebensunterhalts der Auszubildenden zur Verfügung stellen. Jeder, der die Ausbildungsstätte besucht und die hierfür geforderte Qualifikation besitzt, erhält ein Stipendium, das ihm das volle soziale Existenzminimum sichert.

Als Eignungsvoraussetzung für den Stipendienbezug dürfen keine anderen Leistungsvoraussetzungen gefordert werden als für den Besuch der Anstalt selbst. Dieser Grundsatz wurde erfreulicherweise bereits in § 7 des Ersten Ausbildungsförderungsgesetzes niedergelegt. Der Konstruktion eines familienunabhängigen Stipendiums als Leistungsstipendium mit höheren Qualifikationsvoraussetzungen als sie für die Zulassung zum Studium gelten, muß eine deutliche Absage erteilt werden. Das Leistungsstipendium als Ausschlußprinzip hätte nämlich die Konsequenz, daß weniger qualifizierte Studierende mit wohlhabenden Eltern weiterhin studieren könnten, während dies für Kinder aus unteren Sozialschichten mit gleicher Qualifikation unmöglich wäre.

14. Mit dem Votum für eine unabhängige Finanzquelle für in der Ausbildung befindliche Erwachsene ist noch keine Entscheidung über die Mittelaufbringung getroffen.

Drei Grundformen einer Lastverteilung bieten sich an:

- das Studiendarlehen (Lasttragung durch den Auszubildenden)
- das Studentengehalt (Mittelaufbringung durch Steuermittel)
- die Studienpflichtversicherung ⁷⁾ (Lasttragung durch die Eltern).

Kombinationen dieser Grundformen sind möglich.

15.- Bei der Erörterung der Studienförderung unter dem Gesichtspunkt des Familienlastenausgleichs wurde bereits dargelegt, daß ein *Darlehenssystem* die größte logische Strenge besitzt. Dennoch sprechen eine Reihe grundsätzlicher Bedenken gegen ein Studiendarlehen in voller Höhe. Der stärkste Einwand ergibt sich aus der hohen psychischen Belastung, die für Studierende aus Schichten mit geringem Familieneinkommen am größten wäre, da sie im Falle des Versagens auf keine materielle Hilfe rechnen könnten. Vermutlich würden viele Studenten die Verschuldung scheuen und eine Finanzierung durch studienfremde Werksarbeit vorziehen.

Dieses System könnte auch zur Folge haben, daß die Zahl der Studentinnen zurückginge oder daß sie auf kurze und „billigere“ Studiengänge gedrängt würden. Wegen der zu erwartenden schichtenspezifischen Auswahlfunktion muß das reine Studiendarlehenssystem abgelehnt werden.

16. Das *Studentengehalt* muß sich in das System des intertemporalen individuellen Lastenausgleichs einfügen. Da es nur auf den kleinen Teil der studierenden Bevölkerung Anwendung fände, würden Leistungsempfänger und Zahlungsverpflichtung über das Steuersystem in weit stärkerem Maße auseinanderfallen als beim System des vollständigen Familienlastenausgleichs. Bei einer Diskussion um das familienunabhängige Studentengehalt geht es um recht massive materielle Interessen der Lastverlagerung von Einzelnen auf die Allgemeinheit, so daß die Frage nach den Personen, die die Last schließlich zu tragen haben, legitim ist.

⁷⁾ Vgl.: Deutscher Bundestag, Drucksache V/1580. Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der individuellen Förderung von Ausbildung und Fortbildung, S. 78.

Die Mehrausgaben würden wahrscheinlich Steuererhöhungen nach sich ziehen. Sofern die Steuersätze für alle Einkommensgruppen angehoben würden, müßten ausgesprochen unerwünschte Umverteilungswirkungen von niedrigen Einkommensgruppen zu höheren auftreten, da sich in den niedrigen Einkommensschichten sicher kein ehemaliger Empfänger eines Studentengehaltes befindet. Die Finanzierung der Mehrausgaben für das Studentengehalt aus dem bei unveränderten Steuersätzen gestiegenen Steueraufkommen ist noch ungerechter. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 1969⁸⁾ nachgewiesen, daß die Belastung durch die Einkommensteuer bei den unteren Einkommensschichten von 1960 bis 1968 am stärksten zugenommen hat. Diese Schichten hätten also den größten Beitrag zum Studentengehalt zu leisten, obwohl sie, wie aus dem Begründungszusammenhang des Studentengehaltes als individuellem intertemporalem Lastenausgleich folgt, davon ganz freigestellt sein müßten. Akzeptabel schiene lediglich ein Zuschlag zur Einkommensteuer für höhere Einkommensklassen, in denen sich Akademiker in der Regel befinden (z. Z. Jahreseinkommen von 20 000 DM und höher).

17. Im dritten Grundmodell der familienunabhängigen Förderung verbleibt die Lasttragung bei den Eltern, wobei dem Studenten von einer Studienpflichtversicherung eine unabhängige Finanzquelle zur Verfügung gestellt wird. Bei dieser *Pflichtversicherung* werden die Eltern der Auszubildenden entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu Pflichtbeiträgen herangezogen. Dieser Vorgang kann gewissermaßen als Übertragung des Unterhaltsanspruches nach §§ 1601, 1610 II BGB auf die Versicherung interpretiert werden. Der Beitrag wäre mit der Einkommensteuer bis zum ersten berufsbefähigenden Examen bzw. zu einer Altersgrenze zu erheben. Einkommensfreigrenzen und Beitragsbemessungssätze könnten wie beim System der familienabhängigen Studienförderung eingeführt werden, so daß finanzschwache Familien ganz freigestellt würden. Das entstehende Defizit wäre aus Steuermitteln zu decken.

Die Familien würden eine teilweise Entlastung bei der Beitragsleistung zur Studienpflichtversicherung im Rahmen des heute bestehenden Familienlastenausgleichs erhalten. In der Höhe des Kindergeldes, der Kinderfreibeträge und der Steuervergünstigungen für die auswärtige Unterbringung der auszubildenden Kinder wäre ein Staatszuschuß an das Versicherungssystem zu leisten. Die frühe Heirat eines Studierenden sollte zu keiner vorzeitigen Befreiung der Eltern von der Beitragspflicht führen.

Bei der Studienpflichtversicherung handelt es sich um eine wirklich unabhängige Finanzquelle für den Studierenden, und zwar unabhängig von Eltern und Staat. Bei der Lastverteilung besteht allerdings das Problem, daß die Zahlungsverpflichtung mit der Zahl der studierenden Kinder variiert und somit noch stärker als beim Studentengehalt vom früheren Leistungsempfang abweicht. Außerdem tritt die Belastung massiert während weniger Jahre (Studienzeit) auf.

Mit jeder Form der familienunabhängigen Ausbildungsförderung ist ein gewisser Zwang verbunden, da Zwischenprüfungen und Leistungsnachweise in regelmäßigen Abständen gefordert werden müssen. Da sie alle Studierenden betreffen, könnte eine Verschulung und Reglementierung die Folge sein. Ein umfassendes System der familienunabhängigen Ausbildungsförderung erfordert Milliardenbeträge. Die Politiker werden zu prüfen haben, ob die genannten faktischen Grundrechtseinschränkungen eine grundsätzliche Reform der Studienförderung rechtfertigen. Priorität besteht ohnehin für einen weiteren Ausbau der Bildungseinrichtungen und für eine erhebliche Leistungsverbesserung des Honnefer Modells, um die sozialen Bildungsbarrieren weiter abzubauen. Diese Leistungsverbesserung muß der erste Schritt sein, auf den die Umgestaltung in ein umfassenderes System folgen kann.

8) Vgl.: Bundestagsdrucksache VI/100, Tabelle 6, S. 29, Ziff. 84 und 83.