

Neue Wege für das BAföG

Vorschläge zur Weiterentwicklung des staatlichen Beitrags zur Studienfinanzierung

Arbeitspapier Nr. 122

Thimo von Stuckrad

Ulrich Müller

Frank Ziegele

10. Dezember 2009

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH

Verler Str. 6

D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0

Telefax: (05241) 9761 40

E-Mail: info@che.de

Internet: www.che.de

ISSN 1862-7188

ISBN 978-3-939589-91-4

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie diskutiert Vorschläge zur Weiterentwicklung des BAföG (Bundesausbildungsförderungsgesetz) und damit des maßgeblichen Rahmens für den staatlichen Beitrag zur individuellen Studienfinanzierung in Deutschland. Dabei geht es um mehr als nur um eine Erhöhung der finanziellen Förderung von Studierenden. Das bestehende BAföG-System wird auf Ansatzpunkte hin analysiert, die dessen Weiterentwicklung zu einem gezielt Anreize setzenden Steuerungsinstrument für die Verbreiterung und Vertiefung der Studienbeteiligung in Deutschland befördern können. Hierzu müssen u.a. strukturelle Anpassungen an die veränderten Rahmenbedingungen und Realitäten eines modernen Hochschulsystems (z.B. Bachelor-Master-System) einerseits und an gesellschafts- und bildungspolitische Zielstellungen (bspw. geringere soziale Selektivität beim Hochschulzugang und Offenheit der Hochschulen für bislang unterrepräsentierte Studierendengruppen sowie Lebenslanges Lernen) andererseits erfolgen.

Die vorliegende Studie definiert zunächst abstrakte Anforderungen an ein System staatlicher Studienfinanzierung und legt unterschiedliche normative Gestaltungsgrundlagen derselben dar. Anschließend wird der Reformbedarf im vorfindlichen BAföG-System durch veränderte Rahmenbedingungen, Anforderungen und politische Zielsetzungen beschrieben. Dazu werden jeweils Reform- und Anpassungsoptionen diskutiert. Insgesamt zeigt das Papier Lösungsmöglichkeiten für existierende Probleme auf, verweist aber auch auf bislang ungenutzte Möglichkeiten, mit einem „neuen“ BAföG gezielt spezifische Anreize für ein Studium zu setzen.

Abstract

This study discusses proposals for the further development of BAföG (Bundesausbildungsförderungsgesetz) – state-funded student loans – and thus the relevant framework for the state's contribution to the financing of an individual's studies in Germany. This involves more than merely increasing the amount of financial assistance for students, however. The existing BAföG system will be analysed for starting points on the basis of which the system could be developed into a steering instrument for expanding and consolidating student numbers in Germany by setting targeted incentives. To achieve this, it is necessary to adapt the structure of the system to the amended framework conditions and the realities of a modern higher education system (e.g. the Bachelor-Master system) on the one hand, and to social and educational policy objectives (e.g. lower social selectivity in university admissions and the openness of higher education institutions towards under-represented study groups as well as lifelong learning) on the other. This study first defines the abstract requirements of a system of state-funded student loans and presents various normative possibilities for shaping it. This is followed by a description of the need for reform within the existing BAföG system through amended framework conditions, requirements and policy objectives. Reform and adaptation options are also discussed here. Overall, the study presents solutions for existing problems but also refers to possibilities that have not been exploited up to now to give purposefully specific incentives to prospective students via the “new” BAföG.

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung und Problemaufriss	5
2. Anforderungen an ein System staatlicher Studienfinanzierung	8
3. Normative Grundlagen der staatlichen Studienfinanzierung	17
4. Reformstimuli, politische Ziele und Reformansätze für das BAföG	22
4.1 Cluster I: BAföG als Dach eines differenzierten Student Funding-Systems nutzen!	24
4.1.1 BAföG und sonstige staatliche Fördererelemente	25
4.1.2 BAföG und Studiengebühren.....	31
4.1.3 BAföG und Studienkredite	35
4.1.4 BAföG und ein neues nationales Stipendienprogramm.....	37
4.2 Cluster II: Individuelle Bildungspfade zulassen und fördern!	42
4.2.1 Eltern- bzw. Familienbezug und Durchlässigkeit der Bildungswege.....	43
4.2.2 Mitnahmefähigkeit bei Auslandsaufenthalten.....	47
4.2.3 BAföG und akademische Weiterbildung	50
4.2.4 Bedarf nach Teilzeitstudiengängen.....	54
4.3 Cluster III: BAföG an die gestufte Studienstruktur anpassen!	60
4.3.1 Übergang zwischen Bachelor und Master	61
4.3.2 Spezialisierung und Differenzierung von Curricula.....	65
4.4 Cluster IV: Gesellschaftspolitische Steuerungsimpulse setzen!	68
4.4.1 Demographischer Wandel, Diversität und BAföG	69
4.4.2 BAföG und Familie in der Hochschule	74
5. Zusammenfassung und Ausblick	81
6. Literatur	84

1. Vorbemerkung und Problemaufriss

Im Zentrum des vorliegenden Diskussionspapiers stehen Anpassungsnotwendigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten des staatlichen Zuschusses zur individuellen Studienfinanzierung. Im Wesentlichen werden damit Veränderungsbedarfe beim Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) angesprochen; vor allem dort sind die staatlichen Zuschüsse derzeit – neben den Finanzierungsbeiträgen der Begabtenförderwerke und Unterstützungsleistungen durch die Sozialgesetzgebung – angesiedelt.

Grundlage für diesen auf das BAföG fokussierten Ansatz der Überlegungen ist die These, dass ein – wie auch immer gearteter – staatlicher Zuschuss, der sich am Bedarf der Studierenden orientiert, einen wesentlichen und verlässlichen Beitrag zur individuellen Studienfinanzierung leisten sollte. Empirische Ergebnisse beispielsweise in England haben gezeigt, dass eine reine Darlehensfinanzierung des Studiums einen begabungsgerechten und finanzierungsunabhängigen Hochschulzugang für alle Studienberechtigten nicht gewährleisten kann. Dort wurde die staatliche Studienfinanzierung zunächst vollständig auf ein Darlehen umgestellt. Nach einigen Jahren wurde aber wegen manifester sozial selektiver Effekte ein Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung mit einem „means-tested grant“¹ gekoppelt und damit die Zuschussfinanzierung wieder eingeführt.²

Ohne Zweifel spielt das BAföG immer noch eine bedeutende Rolle in der individuellen Studienfinanzierung in Deutschland. Die überwiegend elternabhängig ermittelten, direkten staatlichen Zuschüsse durch das BAföG machten im Jahr 2006 laut der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks³ etwa ein Siebtel der durchschnittlichen monatlichen Einnahmen der Studierenden aus. Die Zusammensetzung der Fi-

¹ Nicht rückzahlbarer staatlicher Zuschuss nach Bedürftigkeitsprüfung.

² Vgl. Ziegele, Frank/ Müller, Ulrich/ Hüning, Lars (2005): Anhaltspunkte für die Einführung von Studiengebühren in Deutschland: „lessons learnt“ aus den Erfahrungen in Großbritannien – Ergebnisse des Symposiums der Britischen Botschaft und des CHE Centrum für Hochschulentwicklung; Gütersloh. http://www.che.de/downloads/Studiengebuehren_Thesen_GB_2.pdf; zuletzt abgerufen am 30.9.2009.

³ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2007): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland – 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. <http://www.studentenwerke.de/se/2007/Hauptbericht18SE.pdf>; zuletzt abgerufen am 29.9.2009; siehe auch Isserstedt, Wolfgang (2008): Studienfinanzierung – Die finanzielle Situation der Studierenden 2006, in: Adams, Andrea/ Keller, Andreas (2008): Vom Studentenberg zum Schuldenberg? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung; GEW Materialien aus Hochschule und Forschung 113; Seiten 111 – 116; Bielefeld.

finanzierungskomponenten und das relative Gewicht der Förderung nach BAföG divergieren dabei nach dem Kriterium der sozialen Herkunft der Studierenden. Während BAföG-Leistungen bei Studierenden aus sozialen Kontexten mit höherem Einkommen nur etwa sechs Prozent der durchschnittlichen monatlichen Einnahmen ausmachen, bestehen die Einnahmen von Studierenden mit Eltern, die über ein niedriges Einkommen verfügen, zu etwa einem Drittel (32 Prozent) aus Zuwendungen nach dem BAföG.

Aus verschiedenen Gründen ist aber das Modell des staatlichen Zuschusses, wie es derzeit in Form des BAföG praktiziert wird, trotz weiterhin großer Bedeutung und bereits bemerkenswerter Reformen nicht optimal gestaltet. Im Folgenden sollen veränderte Anforderungen an das staatliche Finanzierungs- und Zuschusssystem und Ansätze für dessen Weiterentwicklung skizziert werden. Dabei ist es nachrangig, ob es in Zukunft im vorhandenen gesetzlichen Kontext bzw. unter dem Namen „BAföG“ fortgeführt wird oder unter Zusammenführung mit anderen Bausteinen in einem anderslautenden Körbe-, Säulen-, InvestiF- oder sonstigen Modell.⁴

In diesem Papier werden also Überlegungen dazu angestellt, wie das BAföG als zentrales Element der Studienfinanzierung im deutschen Hochschulsystem aus sich selbst heraus und zugleich auf veränderte Herausforderungen bezogen weiterentwickelt werden kann. Im Folgenden wird demgemäß kein eigenständiger Vorschlag für ein umfassendes, neues System der Studienfinanzierung unterbreitet bzw. es werden nicht alle strukturellen Implikationen für auf die individuelle Grundsicherung bezogenen und weitere relevante rechtliche Regelungen (z.B. Sozialgesetzbuch, Steuergesetzgebung) problematisiert. Das CHE stellte 1999 gemeinsam mit dem Stifter-

⁴ Vgl.

- zum Drei-Körbe-Modell: Brunn, Anke (1998): Pro und Contra Drei-Körbe-Modell, in: Forschung & Lehre 2/1998; S. 76 ff. sowie Deutsches Studentenwerk (1995): Das Drei-Stufen-Modell des Deutschen Studentenwerks für eine Ausbildungsförderung in Rahmen eines einheitlichen Familienlastenausgleichs, Bonn.
- Zum Berufsausbildungsförderungsfonds: Bündnis 90/Die Grünen (1996): Einrichtung eines Bundesausbildungsförderungsfonds (BAFF). Für eine elternunabhängige, bedarfsdeckende und solidarische Studienfinanzierung, Antrag an den deutschen Bundestag, Bonn.
- Zum InvestiF-Modell: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/ Centrum für Hochschulentwicklung (1999): InvestiF und GefoS. Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich, Essen/Gütersloh; http://www.che.de/downloads/inv_u_gefos.pdf; zuletzt abgerufen am 30.9.2009.
- Zum Zwei-Säulen-Modell von Bündnis 90/Die Grünen: Bündnis 90/Die Grünen (2009): Neue Studienfinanzierung – Eckpunktepapier: Breitere Wege auf den Campus, Studium besser finanzieren; Fraktionsbeschluss vom 24.3.2009; http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/276/276525.beschluss_studienfinanzierung.pdf; zuletzt abgerufen am 29.9.2009.

verband für die deutsche Wissenschaft bereits ein mögliches Modell für ein neues Studienfinanzierungssystem vor.⁵ Stattdessen soll aufgezeigt werden, welche Kräfte auf den Finanzierungsbaustein BAföG derzeit einwirken, an welchen Stellen BAföG in Spannung zu bestimmten Rahmenbedingungen und bildungs- bzw. gesellschaftspolitischen Zielen gerät und was getan werden kann, um diese Spannungen aufzulösen. Die veränderten und dynamischen Rahmenbedingungen werden als **Reformstimuli** für das BAföG erkannt und beschrieben. Dabei konzentrieren sich die Darlegungen auf die hochschulbezogenen Teilbereiche der gesetzlichen BAföG-Regelungen, das Schüler-BAföG etwa wird nicht im Detail behandelt. Für die jeweilige Schlussfolgerung von konkreten **Reformansätzen** wird eine problemorientierte, bildungspolitische Perspektive gewählt, deren Prämisse es ist, dass das BAföG sich als ein Instrument zur Anreizsetzung und Steuerung vor dem Hintergrund eines differenzierten bildungspolitischen Zielkanons eignet.

Optionen für eine Weiterentwicklung und Reform des BAföG werden daher nicht deduktiv von einem neuen systematischen Entwurf abgeleitet, sondern mit veränderten Rahmenbedingungen für und Anforderungen an das bestehende Studienfinanzierungssystem begründet. Insofern wirkt dieses Papier als „Ideensteinbruch“ für die Weiterentwicklung des BAföG in Richtung eines Studienfinanzierungssystems, das mit zweckmäßigen und konkreten Anreizen gesellschafts- und bildungspolitische Zielsetzungen zu erreichen hilft.

Der Charakter des „Ideensteinbruchs“ bewirkt, dass eine große Zahl an Einzelvorschlägen gemacht wird. Diese sind nicht alle gleichzeitig umsetzbar, teilweise sind sie z.B. unterschiedlichen Gerechtigkeitslogiken zuzuordnen. Es bleibt die wichtige Gestaltungsaufgabe, aus den Einzelideen einen kohärenten, administrierbaren und transparenten Gesamtreformansatz zu schaffen. Keinesfalls wird hier gefordert, möglichst viele der genannten Aspekte gleichzeitig umzusetzen; dies ließe ein nicht mehr handhabbares System befürchten.

⁵ siehe Fn. 4.

2. Anforderungen an ein System staatlicher Studienfinanzierung

Die Gestaltung eines tragfähigen Systems der individuellen Studienfinanzierung, das die Zugangsmöglichkeit zu akademischer Bildung möglichst allen leistungsfähigen und -willigen jungen Menschen sichert, ist eine der zentralen Herausforderungen im deutschen Bildungssystem. In den Bereich der Studienfinanzierung fallen alle monetären Aufwendungen, die unmittelbar oder mittelbar – das heißt zum Bestreiten des individuellen Lebensunterhalts und der direkten Kosten des Studiums – sachlogisch auf ein Hochschulstudium bezogen sind.

Dabei gibt es mehrere grundlegende Anforderungen bzw. Funktionen, die ein zweckmäßiges System der Studienfinanzierung zu erfüllen hat. Diese grundsätzlichen Anforderungen werden im Folgenden skizziert. Sie bilden einen abstrakten funktionalen Rahmen für die in den nachfolgenden Kapiteln zu diskutierenden Reformstimuli und Reformansätze.

Anforderung 1 (Durchlässigkeit): *Ein staatliches Zuschusssystem als Baustein der individuellen Studienfinanzierung muss die „need blind admission“, d.h. den Hochschulzugang aller entsprechend begabten Personen, ermöglichen. Es muss Studieninteressierten und Studierenden also die Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss eines Studiums möglichst unabhängig von der aktuellen finanziellen Situation und der Angehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe der Bevölkerung ermöglichen.*

Eine der zentralen Funktionen des staatlichen Zuschusses zur individuellen Studienfinanzierung ist die Gewährleistung von Durchlässigkeit zwischen einzelnen Teilsystemen des Bildungssystems. Soziale Mobilität, verstanden als Realisierung von individuellen Produktivitäts- und Einkommenspotenzialen, ist in hohem Maße verbunden mit dem Zugang zu insbesondere akademischer Bildung. Dieser Zugang ist wiederum an finanzielle und weitere sozioökonomische Voraussetzungen (z.B. Bildungsaspiration, Sozialkapital) geknüpft. Zu den vornehmsten Aufgaben des staatlichen Zuschusses gehört es, die unterschiedlichen sozioökonomischen Voraussetzungen in den verschiedenen sozialen Gruppen soweit auszublenken, dass der Weg in „höhere“ Bildungssysteme aus individueller Perspektive begabungs- und neigungsorientiert bzw. möglichst wenig ökonomisch verzerrt beschriftet werden kann. Die Anforderung der Durchlässigkeit hat mithin zwei Zielrichtungen:

- Zum einen muss die staatliche Studienfinanzierung die Durchlässigkeit zwischen unterschiedlichen Bildungsteilsystemen gewährleisten.
- Zum anderen ist sie eine maßgebliche Voraussetzung dafür, Durchlässigkeit zwischen sozialen Gruppen (bspw. „Bildungsaufstiege“) zu ermöglichen.

Durchlässigkeit soll die Verteilungsgerechtigkeit zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen ausbalancieren, deren jeweilige Ausprägung sich im Grad der Selektivität des Studienfinanzierungssystems spiegelt.⁶ Der staatliche Zuschuss muss so bemessen sein und adressiert werden, dass alle Studieninteressierten durch je individuelle finanzielle Restriktionen nicht vom neigungs- und begabungsgerechten Zugang zum Hochschulsystem abgehalten werden. Gleichzeitig muss der Status und der Anspruch derjenigen Studieninteressierten definiert werden, denen keine finanziellen Restriktionen den Übergang in das Hochschulstudium und das Bestreiten des Lebensunterhalts während des Studiums erschweren. Mit Blick auf diese Gruppe ist eine Bandbreite an Gestaltungsansätzen von einem vollständigen Ausschluss direkter Förderung durch staatlichen Zuschuss über das Vorhalten eines Basisbudgets für Notfälle (Anreiz Erwartungssicherheit) bis hin zu einem bedingungslosen Grundeinkommen für alle Studierende möglich.

Anforderung 2 (Diversität): *Das System der Studienfinanzierung sollte dazu beitragen, neue, vielfältige und in unserer Gesellschaft wachsende Zielgruppen für ein Hochschulstudium zu gewinnen.*

Das erstgenannte Kriterium führt in Verbindung mit veränderten Rahmenbedingungen zu einer konkreteren Gestaltungsanforderung an Modelle der Studienfinanzierung: In Deutschland vollziehen sich zwar derzeit noch regional differenzierte, in längerer Frist jedoch einheitliche Phänomene des demographischen Wandels. Die Zahl der jungen Menschen wird langfristig im Bundesgebiet insgesamt abnehmen, in den ostdeutschen Ländern setzt dieser Trend auf Grund des massiven Geburtenrückgangs nach der deutschen Einheit bereits jetzt ein. Nach den Jahren des maßgeblich bildungspolitisch induzierten Studienanfängerhochs (doppelte Abiturientenjahrgänge wegen der Verkürzung der Schulzeit) werden nicht nur die Jahrgangsstärken der

⁶ Vgl. Schwarz-Hahn, S./ Rehburg, M. (2004): Wie wird das Thema ‚Chancengleichheit junger Bürger‘ für 16 Länder des Europäischen Hochschulraums verwirklicht. Eine empirische Vergleichsstudie. In: Das Hochschulwesen. Forum für Hochschulforschung, -praxis und -politik. 4/2004. S. 122 -128.

jungen Menschen, sondern auch die Zahl der Studienberechtigten und der Studienanfänger/-innen ab dem Jahr 2013 wieder abnehmen.⁷

Wenn das deutsche Bildungs- und Hochschulsystem seine Bedeutung und Größe halten möchte, wovon aufgrund der gesamtgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung auszugehen ist, sind systemweite Anstrengungen unausweichlich: prototypisch bereits jetzt, umfassend im nächsten Jahrzehnt müssen Zielgruppen, die von den bisher dominierenden sozialen und Bildungshintergründen der derzeit Studierenden abweichen, angesprochen und von der Aufnahme bis zum Abschluss eines Studiums unterstützt werden. Gelingt dies nicht, so wird die Zahl der Studienanfänger/-innen im deutschen Hochschulsystem auf längere Sicht deutlich unter den Wert der vergangenen Jahre fallen. Der gerade in diesem Zeitraum relativ sicher zu prognostizierende Akademikerersatzbedarf durch aus dem Erwerbsleben ausscheidende, sehr gut ausgebildete Jahrgänge wird dann, mit erheblichen volkswirtschaftlichen Konsequenzen, kaum zu befriedigen sein und zu nur schwer zu kompensierendem Fachkräftemangel führen. Daraus können zwei Schlussfolgerungen gezogen werden: Zum einen muss die vorübergehende Phase des deutlichen Aufwuchses der Studienberechtigtenzahlen genutzt werden; zum anderen müssen frühzeitig Wege gefunden werden, an deutschen Hochschulen bislang strukturell unterrepräsentierte Zielgruppen für die Aufnahme eines Studiums zu gewinnen.

Dabei geben Untersuchungen über die derzeitige und zukünftige Zusammensetzung der Bevölkerung und insbesondere der jungen Altersjahrgänge bereits jetzt klare Hinweise darauf, um welche Zielgruppen es sich handeln muss:⁸ Neben den leistungsfähigen Menschen mit beruflicher Bildung (ggf. auch ohne formale Studienberechtigung) muss insonderheit jungen Menschen mit Migrationshintergrund ein gerechter und transparenter Zugang zu höherer Bildung aufgeschlossen werden. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung wird ansteigen; die systematische Förderung der Bildungsbeteiligung auch im tertiären Bereich ist nicht nur eine integrationspolitische Forderung unter der Rahmenbedingung einer zunehmend wissensintensiven Ökonomie, sondern ein wesentliches Desiderat

⁷ Vgl. Gabriel, Gösta/ von Stuckrad, Thimo (2007): Die Zukunft vor den Toren; Aktualisierte Berechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020; CHE Arbeitspapier 100, Gütersloh. http://www.che.de/downloads/CHE_Prognose_Studienanfaengerzahlen_AP100.pdf; zuletzt abgerufen am 30.9.2009.

⁸ Statistisches Bundesamt (2008): Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland; Tabelle 2.39.

der Chancengerechtigkeit. Eine maßgebliche Steuerungsgröße ist dabei eine bedarfs- und leistungsangemessene Perspektive für die Studienfinanzierung.

Anforderung 3 (Komplementarität): *Die verschiedenen Bausteine der Studienfinanzierung sollten aufeinander abgestimmt sein und komplementäre Wirkungen entfalten.*

In einer systemischen Sicht stellt sich vor allem die Frage nach einer bildungspolitisch gewollten, zweckmäßigen und transparenten Strukturierung der unterschiedlichen Finanzierungsquellen, die konsistent aufeinander abgestimmt sein und sich in ihrer Wirkung ergänzen statt behindern sollten. Eine rein kreditfinanzierte Studienfinanzierung über individuell vereinbarte Bankdarlehen für alle Studierenden wird etwa ebenso wenig die „one fits all“-Lösung sein wie eine umfassende staatliche Förderung für Studierende jeden Alters und jedweden Studienfortschritts. Verschiedene Bausteine mit jeweils unterschiedlichen Fokussierungen ergeben dagegen zusammen ein Gesamtbild eines umfassenden, funktionierenden und attraktiven Studienfinanzierungsmodells. Die einzelnen Elemente sollten einander ergänzen und nicht ersetzen. Verschiedene Akzentsetzungen (Förderung vs. Kredit, Leistungsförderung vs. herkunftsbezogene Förderung etc.) sind in diesem Spektrum möglich und sinnvoll.

Anforderung 4 (Transparenz): *Das System der Studienfinanzierung und seine einzelnen Bausteine müssen für die potenziellen Nutzer transparent und durchschaubar sein.*

Welche Quellen der Studienfinanzierung in welchem Ausmaß in Anspruch genommen werden, ist das Ergebnis der Summe individueller Entscheidungen der Studierenden. Dies bedeutet, dass sich Menschen mit Hochschulzugangsberechtigung individuell informieren müssen und einen je individuellen Mix unterschiedlich gewichteter Finanzierungskomponenten zu gestalten haben. Abhängig von ihrer sozialen Herkunft, von ihren Bildungserfahrungen, von den Finanzierungsmöglichkeiten der Eltern und von ihren schulischen Leistungen beziehen sie dabei unterschiedliche Optionen der Studienfinanzierung in ihre Überlegungen ein. Nicht immer entspricht die wahrgenommene Auswahl an Finanzierungsoptionen auch vollständig der faktisch

zur Verfügung stehenden (wie unter 4.1.4 näher erläutert, wird dies z.B. bei den Bewerbungen für ein Stipendium deutlich, wo Studierende aus bildungsferneren Elternhäusern mit einer Bewerbung eher zurückhaltend sind).

Es existiert jedoch kein zentral gelenkter, auf Informationen oder Finanzierungszusagen bezogener Automatismus für junge Studienberechtigte oder Studieninteressierte und Begabte aus beruflichen Ausbildungsstrukturen. Information und Beratung über das gesamte Spektrum verschiedener Angebote zur individuellen Studienfinanzierung erfolgen bisher weniger systematisch als vielmehr punktuell bzw. erst dann, wenn die Entscheidung zur Aufnahme eines Studiums bereits recht sicher gefallen ist und individuelle Finanzierungsstrategien entwickelt werden. Vor und in dieser Situation ist die Transparenz des Systems der staatlich bezuschussten Studienfinanzierung und seiner Bausteine von besonderer Bedeutung, insbesondere, wenn von ihnen ein breiter, proaktiver Impuls zur Studienaufnahme ausgehen soll. Das beste Angebot ist in seiner Wirksamkeit stark eingeschränkt, wenn zu viele potenzielle Nutzer zu wenig darüber wissen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Wissen um die realistische Möglichkeit eines funktionsfähigen Finanzierungsmix nicht selten überhaupt erst den Wunsch, ein Hochschulstudium aufzunehmen, reifen lässt. Insofern reicht die reine Existenz solcher Angebote nicht aus, sie müssen auch den relevanten Zielgruppen verständlich und bekannt sein, um seine Anreizwirkung voll zu entfalten.

Anforderung 5 (Adäquanz): *Studienfinanzierung muss Studienerfolg ermöglichen und daher der Struktur und der Organisation von Studienprogrammen entsprechend gestaltet sein.*

Schließlich ist nicht zu übersehen, dass eine Wechselwirkung zwischen Studienstruktur und Studienfinanzierung besteht. Die Form der Studienfinanzierung muss der Organisation und Struktur des Hochschulstudiums Rechnung tragen. Wenn etwa Studienprogramme vermehrt so konzipiert werden, dass sie bspw. durch curricular verankerte Auslandsaufenthalte unumgänglich zu Mobilität in andere Hochschulsysteme führen, dann gewinnt die „Portabilität“ (also die Mitnahmefähigkeit) der Studienfinanzierung an Bedeutung. Gerade in Zeiten der drastischen Veränderungen und hohen Reformdynamik durch den Bologna-Prozess stellt sich die Frage, ob die Gestaltung der Studienfinanzierung damit Schritt gehalten hat.

Die genannten fünf Anforderungen sollen im Folgenden zum Maßstab der Beurteilung von Reformvorschlägen zur Studienfinanzierung im Allgemeinen und zum BAföG im Speziellen gemacht werden. Dass ein Veränderungsbedarf beim BAföG vorliegt, zeigt sich in allen fünf Bereichen. Selbstverständlich kann ein staatlicher Zuschuss nicht alle denkbaren Probleme lösen. Wenn aber – wie beim BAföG – ein staatliches Instrument mit einem dynamischen bildungs- und gesellschaftspolitisch informierten Zielkanon installiert wird, sollte sowohl die Transparenz und Adäquanz der Zielstellungen als auch die Zielerreichung regelmäßig überprüft werden. Sowohl die politische Diskussion über die Ziele als auch ein regelmäßiges „Monitoring“ der Zielerreichung werden bislang vernachlässigt.

Zu Anforderung 1 (Durchlässigkeit): Die 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks⁹ bestätigt, dass sich der Übergang zwischen dem Erwerb einer Studienberechtigung und der Aufnahme eines Studiums weiterhin sozial selektiv vollzieht. Junge Menschen aus sozialen Kontexten, die nur über ein geringes Einkommen und wenig soziales Kapital und Bildungskapital verfügen, nehmen deutlich unterdurchschnittlich oft ein Studium auf.

Zu Anforderung 2 (Diversität): Nicht-traditionelle Studierendengruppen, darunter insbesondere junge Menschen mit Migrationshintergrund und aus einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen, sind im deutschen Hochschulsystem unterrepräsentiert.¹⁰ Die ebenfalls unter den nicht-traditionellen Studierenden rubrizierte Gruppe der Personen ohne formale Hochschulzugangsberechtigung bzw. mit Kenntnissen und Kompetenzen der beruflichen Bildung ist in besonderem Maße auf finanzielle Planungssicherheit angewiesen, denn bei einer Studienaufnahme nach der beruflichen Ausbildung bzw. aus dem Beruf heraus verzichten sie (partiell) auf bereits gewohntes Erwerbseinkommen. Zudem stehen sie im Studium aufgrund des fortgeschrittenen Lebensalters in stärkerem Maße auch in Familienverantwortung. Die nach wie vor geringen Zahlen derartiger Studierender lassen u.a. auch auf unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten schließen.¹¹

⁹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2007), a.a.O.

¹⁰ Ebd. S. 8 sowie S. 434 ff. Vgl. außerdem Nickel, Sigrun/Leusing, Britta (2009): Studieren ohne Abitur: Entwicklungspotenziale in Bund und Ländern – Eine empirische Analyse; CHE Arbeitspapier 123; Gütersloh; Seite 21 ff. http://www.che.de/downloads/CHE_AP123_Studieren_ohne_Abitur.pdf; zuletzt abgerufen am 1.10.2009.

¹¹ Nickel/Leusing (2009), a.a.O., S. 118 ff.

Zu Anforderung 3 (Komplementarität): Das deutsche System der Studienfinanzierung hat in den letzten Jahren neue Bausteine erhalten. Diese sind Ergebnis unterschiedlicher Entwicklungen: Refinanzierungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten (auch, aber nicht nur im Zusammenhang mit Studienbeiträgen) führten zu Studienkrediten, -darlehen und -fonds verschiedenster Art, über die Mobilisierung von Finanzierungsbeiträgen aus der Wirtschaft¹² gelang die Initiierung nennenswerter Stipendienprogramme und die deutliche Ausweitung der Mittel für die Begabtenförderung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) zwischen 2005 und 2008¹³ stärkte die Rolle dieses langjährig genutzten Instrumentes.

Diese Diversifizierung verläuft in einem ungeordneten Prozess, in dem voneinander teilweise vollkommen unabhängige Akteure und Institutionen Maßnahmen ergreifen. Es gibt keinen übergeordneten Prozess, in dem die Abstimmung und Bündelung von Bausteinen entlang konkretisierter bildungs- und gesellschaftspolitischer Ziele vorgenommen wird; die Gestaltung der staatlichen Instrumente der Studienfinanzierung wurde bspw. vor dem Hintergrund der Entwicklung privater Finanzierungsangebote nicht grundlegend angepasst. Die staatlichen Instrumente wurden noch nicht einmal untereinander durchgehend abgestimmt (so existieren etwa zusätzlich zum BAföG, dem KfW-Studienkredit und dem Bildungskredit verschiedene unabhängige Landesdarlehen zur Vorfinanzierung der Studienbeiträge). Diese Entwicklung geht auch auf Kosten der zwingend erforderlichen Transparenz der Studienfinanzierungsmöglichkeiten insgesamt.

Zu Anforderung 4 (Transparenz): Werden die an deutschen Hochschulen unterrepräsentierten Gruppen nach Gründen für den Studienverzicht befragt, so wird maßgeblich direkt oder indirekt auf die unklare Finanzierungsperspektive für die Studienphase verwiesen. So geben 36 Prozent der vom HIS (Hochschul-Informationen-System) ein halbes Jahr vor dem Schulabschluss befragten jungen Menschen, die aus einem Elternhaus ohne akademischen Bildungshintergrund stammen, an, dass insbesondere die Frage der Studien- oder Ausbildungsfinanzierung zu Problemen bei der Ge-

¹² Als ein besonders innovativer Ansatz ist hier das neu aufgelegte Stipendienprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen zu nennen. Vgl. dazu:

http://www.innovation.nrw.de/studieren_in_nrw/studienstarter/finanzierung/nrw-stipendienprogramm/index.php; zuletzt abgerufen am 30.9.2009. Prägend wirkt auch der „Studienfonds OWL“ (www.studienfonds-owl.de, den die fünf staatlichen Hochschulen in Ostwestfalen-Lippe ins Leben riefen.

¹³ vgl. hierzu Pressemitteilung des BMBF 051/2008 vom 20.3.2008: <http://www.bmbf.de/press/2261.php>; zuletzt abgerufen am 28.8.2009.

staltung des nachschulischen Werdegangs führen. In der Vergleichsgruppe der zukünftigen Studienberechtigten aus Akademikerhaushalten verweisen nur 26 Prozent auf die Finanzierungsfrage.¹⁴ Dies scheint auch ein Transparenzproblem zu sein. Zahl und Varianten an Bildungsdarlehen sind in den letzten Jahren enorm gestiegen, Stipendienmodelle nehmen an Vielfalt und Verbreitung glücklicherweise zu (das Stipendienangebot in Nordrhein-Westfalen soll in ähnlicher Form in Kürze bundesweit umgesetzt werden), Befreiungsregelungen und absehbare Erlasse (z.B. in Form der Deckelung der Gesamtverschuldung aus BAföG-Rückzahlungsverpflichtung und Rückzahlungsverpflichtung im Rahmen der Beitragsdarlehen) unterscheiden sich von Land zu Land und sind in ihrer Komplexität auch schwer vermittelbar. Es resultieren gerade aus dieser (neuen) Vielfalt erhebliche Unübersichtlichkeit und Intransparenz, obwohl sowohl Hochschulen und Studentenwerke als auch weitere Institutionen (etwa das CHE mit dem jährlichen Studienkredit-Test, Stiftung Warentest oder die Verbraucherzentralen) versuchen, Informationsangebote und strukturierende Hilfestellungen zu geben.

Zu Anforderung 5 (Adäquanz): Eine Anpassung der Studienfinanzierung und des BAföG an die Bedingungen der Bachelor-Master-Struktur ist zwar formal erfolgt. Die Implikationen der Studienstruktureform für die Studienfinanzierung müssen aber weiter durchdacht und systematischer integriert werden, etwa in Hinsicht auf die Möglichkeit, ein Masterstudium nach einigen Jahren der Berufspraxis zu absolvieren. Dass der Bologna-Prozess auch eine soziale Dimension aufweist, wurde jüngst mit den Beschlüssen der Ministerkonferenz in Leuven nochmals bekräftigt. Die Erklärung der Leuven-Konferenz enthält explizit die Aufforderungen an die nationalstaatlichen Regierungen und Akteure, Systeme der Studienfinanzierung zu etablieren, die eine begabungsgerecht möglichst breite Beteiligung an Angeboten tertiärer Bildung ermöglichen.¹⁵

Festzuhalten ist: Die Zuschüsse zum Lebensunterhalt nach BAföG sind nach wie vor ein maßgebliches staatliches Instrument zur Eröffnung von Bildungs-, Ausbildungs-

¹⁴ Heine, Christoph/ Quast, Heiko (2009): Studierneigung und Berufsausbildungspläne – Studienberechtigte 2008 ein halbes Jahr vor Schulabgang; HIS Forum Hochschule 4/2009; Hannover; S. 23 ff.

¹⁵ Conference of European Ministers Responsible for Higher Education (2009): The Bologna-Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade; Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education Leuven and Louvain-la-Neuve am 28.-29. April 2009. Hier besonders Artikel 4.

und Erwerbsperspektiven für leistungsfähige junge Menschen. Neben diesen übergreifenden, gesellschaftspolitisch wie volkswirtschaftlich begründeten abstrakten Zweck treten jedoch zunehmend konkretisierte Ziele und Herausforderungen, die sich veränderten und sich weiter verändernden sozialen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen verdanken. Auf diese veränderten Kontexte und auf die damit verbundenen Herausforderungen hin muss das BAföG und seine innere Systematik diskutiert, bewertet und ggf. adaptiert werden, um weiterhin bzw. erneut dem – auch im internationalen Vergleich – dringenden Erfordernis eines funktionalen und transparenten Systems der Studienfinanzierung gerecht zu werden. Es sind grundlegende strukturelle Reformen nötig, eine Erhöhung der staatlichen Fördersumme allein reicht nicht aus.

3. Normative Grundlagen der staatlichen Studienfinanzierung

Die oben diskutierten grundsätzlichen Anforderungen an Studienfinanzierungsmodelle bzw. -elemente waren durch eher praktische Fragen der Umsetzung (wie Transparenz) oder übergreifende externe Einflussfaktoren (etwa die neuen Studienstrukturen oder die Folgen des demographischen Wandels) bestimmt. Es gibt aber noch eine weitere, tiefergehende Ebene, die für die Frage der „richtigen“ Ausgestaltung eines Systems der Studienfinanzierung von essentieller Bedeutung ist, da sie den normativen Rahmen für die konkretisierende Ausformung von Zielsetzungen eines Studienfinanzierungssystem und damit auch für die Bewertung seiner Zweckmäßigkeit und Funktionalität abgibt. Gemeint sind die allen Systemen der Studienfinanzierung zugrunde liegenden (impliziten oder explizit formulierten) normativen Grundorientierungen, bspw. im Hinblick auf unterschiedliche Ausdeutungen von Chancengerechtigkeit oder des Leistungsprinzips. Je nachdem, welche normative Basis gewählt wird, resultieren unterschiedliche konkretisierte Zielstellungen und Gestaltungsgrundsätze.

Für das BAföG sind drei unterschiedliche Dimensionen relevant. Jede Betrachtung und Reformüberlegung zum BAföG muss sich auf diese normativen Grundlogiken beziehen.

(1) *Herkunftsfamilien- vs. Individuenbezug*. Chancengerechtigkeit kann an verschiedenen Punkten festgemacht werden: Entweder geht es um Gerechtigkeitsfragen bezogen auf den Studierenden als Teil seiner Herkunftsfamilie oder um Chancengerechtigkeit bezogen auf den Studierenden als Einzelperson und seine Lebenszeitperspektive. BAföG folgt derzeit stark dem ersten Prinzip. Dieser deutlich familienbezogene Ansatz einer direkten und indirekten staatlichen Förderung von Studierenden schlägt sich gleich zweifach nieder:

- Studierende werden durch unmittelbare BAföG-Zuschüsse zum Lebensunterhalt gefördert. Dabei ist der Anspruch auf staatlichen Zuschuss an das Familieneinkommen geknüpft. Neben dem individuell verfügbaren Kapital von Antragsteller/-innen bspw. durch Einkommen spielt im deutschen System die finanzielle Lage der unterhaltspflichtigen Personen bei der Ermittlung des individuellen Förderbedarfs eine wesentliche Rolle. Bei der konkreten finanziellen Förderung sowie bei der Bedarfsermittlung sind demnach im gegenwärtigen BAföG-System die beiden Grundlogiken des Herkunftsfamilien- und des Individuenbezugs miteinander ver-

schränkt, jedoch mit deutlicher Gewichtung auf der Herkunftsfamilie und ohne Zukunftsbezug (etwa in Form einer Lebenszeitperspektive).

- Ebenso werden Studierende insofern mittelbar finanziell gefördert, als unterhaltspflichtige Personen (in den meisten Fällen die Eltern) steuerlich durch erhöhte Steuerfreibeträge (Kinderfreibetrag) entlastet werden bzw. Kindergeld erhalten.

Dem herkunftsfamilienorientierten Ansatz, dessen Wirkungen sich in den oben skizzierten Zusammensetzungen (vgl. Kapitel 1) der durchschnittlichen monatlichen Einkünfte der Studierenden widerspiegeln, stehen stärker individuenzentrierte Ansätze des *Student Funding* im angloamerikanischen Raum gegenüber. Studienfonds-Modelle (CareerConcept, Deutsche Bildung) etablieren seit einiger Zeit den dahinter stehenden Gedanken auch hierzulande: Anleger kaufen Anteile an einem Fonds. Aus den Mitteln werden ausgewählte Studierende gefördert. Nach Abschluss des Studiums zahlen diese für einen bestimmten Zeitraum einen bestimmten Prozentsatz des Einkommens zurück. Diese auf Basis zukünftiger „Bildungsrendite“ erfolgende Förderung mit einkommensabhängiger Rückzahlung schafft bezogen auf die einzelne Absolventin bzw. den einzelnen Absolventen gewissermaßen „intertemporale Gerechtigkeit“, indem eine Äquivalenz zwischen der Zahlung und dem Nutzen aus einem Studium durch höhere Lebens- und Einkommenschancen hergestellt wird.

(2) *Bedarfslogik vs. Anreizlogik*. Die Förderung nach dem BAföG folgt derzeit grundsätzlich einer Bedarfslogik. Im Rahmen von Prüfverfahren wird bewertet, welche finanziellen Mittel aus eigenen bzw. Quellen der Unterhaltspflichtigen im Einzelfall dem angenommenen Bedarf der/des Studierenden theoretisch gegenüberstehen. Dabei existieren für den finanziellen Bedarf, der für die Aufnahme, das Bestreiten und erfolgreiche Abschließen eines Studiums erforderlich ist, keine völlig objektiven Kriterien. Vielmehr ist der auf den Lebensunterhalt während des Studiums bezogene Bedarf abhängig von den sozialen und ökonomischen Voraussetzungen der jeweiligen Studierenden, von der Studienort- und Fächerwahl, den Lebensumständen sowie von dem jeweils gewählten Lebensstil. Somit bildet der im Rahmen des BAföG zugrundegelegte finanzielle Bedarf immer Berechnungen auf Grundlage durchschnittlicher oder fortgeschriebener Aufwendungen ab. Dieser ermittelte Bedarf muss dann – abhängig von den oben genannten intervenierenden Größen wie dem Studienort – in der Regel je individuell durch Einnahmen bzw. Finanzierungsbausteine aus anderen Quellen ergänzt werden. Diesem grundsätzlichen Problem des Mangels ob-

jektiver Anhaltspunkte für den individuellen finanziellen Bedarf zum Bestreiten des Lebensunterhalts während des Studiums kann schwerlich abgeholfen werden. Es gewinnt jedoch an Brisanz, wenn das Bild der Studierendenschaft immer weniger einem einzigen Standardmodell entspricht bzw. Lebenshaltungskosten je nach Hochschulstandort immer stärker divergieren.

Der bislang zugrunde liegende Bedarfsbegriff kann jedoch in Zukunft auch breiter ausgedeutet werden; diese Neuinterpretation würde neue Ansätze zur Ausgestaltung der inneren Struktur und Förderungswirkung des BAföG ermöglichen: Neben dem weiterhin auf Basis belastbarer volkswirtschaftlicher Berechnungen anzunähernden individuellen finanziellen Bedarf der Studierenden können und sollten auch gesellschaftspolitische, soziale und wirtschaftspolitische Bedarfe in die Weiterentwicklung des BAföG einbezogen werden. Bei der Berechnung des konkreten Fördervolumens wird bislang der angenommene Bedarf der Antragsteller/-innen zugrundegelegt. Darüber hinaus könnten jedoch auch Förderelemente eingeführt werden, die sich – eher einer Anreiz- oder Steuerungslogik folgend – konkret auf gesellschafts- und bildungspolitisch oder volkswirtschaftlich begründete Bedarfe oder Ziele der vertieften und verbreiterten Bildungsbeteiligung besonders Förderungsbedürftiger beziehen. Bisher wird BAföG als Steuerungsinstrument zur Realisierung bildungs- und gesellschaftspolitischer Ziele nur in abstrakter Hinsicht genutzt. So leistet das deutsche System der staatlichen Studienfinanzierung zwar einen maßgeblichen Beitrag bspw. zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung insgesamt. Untersuchungen über die sozioökonomische Zusammensetzung der Studierenden an deutschen Hochschulen zeigen jedoch, dass bestimmte Gruppen dort weiterhin strukturell unterrepräsentiert sind.¹⁶ Um Chancengerechtigkeit auch für bisher unterrepräsentierte Gruppen zu erreichen, kann die bisherige Wirkungslogik des BAföG, Schwellen zur Studienaufnahme nach sozioökonomisch gefassten Bedarfsaspekten zu nivellieren bzw. zu relativieren, speziell für solche Gruppen durch gezielte anreizorientierte Elemente ergänzt werden. Das BAföG kann, wie im Folgenden (vgl. Kapitel 4.4) detaillierter dargestellt wird, als tief verwurzeltes, erfolgreiches Instrument der Eröffnung von Bildungs- und Berufschancen durch ein Hochschulstudium zu einem gleichzeitig zweckmäßigen Instrument zum nachhaltigen Verfolgen bildungs- und gesellschaftspolitischer Ziele weiterentwickelt werden. Voraussetzung ist dafür allerdings die Transparenz der gesetzten Anreize.

¹⁶ Vgl. Nickel/Leusing (2009) S. 21 ff.

(3) *Einheitlichkeit vs. Differenzierung*: Die staatliche Studienförderung über das BAföG folgt derzeit überwiegend dem Bestreben, einheitliche Förderbedingungen für Studierende zu garantieren. Regional unterschiedliche Lebenshaltungskosten etwa werden nicht aufgefangen. Differenzierungen in Hinsicht auf das konkrete individuelle Fördervolumen nach Leistungskriterien sind über das BAföG derzeit nicht umsetzbar¹⁷ – lediglich die Rückzahlungsmodalitäten des Darlehensanteils sehen rückwirkend Rabatte für hervorragende Absolventinnen und Absolventen vor. Besondere Anreizimpulse für Menschen mit besonderem „Bildungsumweg“ oder Migrationshintergrund sind nicht vorgesehen.

Natürlich vergeben Begabtenförderwerke (größtenteils staatlich finanzierte) Stipendien für besonders leistungsfähige und / oder bedürftige Studierende – aber auch dort orientiert sich die Förderung an den bei der Bedarfsermittlung des BAföG zugrundeliegenden Sätzen. Eine (partielle) Doppelförderung durch Begabtenförderwerke und BAföG ist grundsätzlich nicht möglich (BAföG § 2, Absatz 6, Satz 2).

Deutlich wird, dass das BAföG anhand der drei Dimensionen als vorwiegend herkunftsfamilien-, bedarfs- und gleichheitsorientiert zu charakterisieren ist. Würde der Gesetzgeber sich entschließen, sich in Zukunft eher in Richtung der anderen Pole auf dem angenommenen Kontinuum zu bewegen, müssten die Regelungen des BAföG deutlich anders gestaltet werden. Die Entscheidung für eine bestimmte normative Grundausrichtung sollte Gegenstand einer gesellschaftspolitischen Debatte über die BAföG-Reform sein (bei der auch rechtliche Restriktionen, z.B. des Unterhaltsrechts, eine Rolle spielen, wobei auch diese letztlich änderbar sind). Es soll aber in den folgenden Kapiteln klar aufgezeigt werden, welche Veränderungen durch andere normative Orientierungen initiiert würden. Wichtig erscheint, dass die Diskussion über zugrundeliegende Normen explizit geführt und in Ziel-Mittel-Beziehungen gedacht wird.

Mit den eher praktischen Anforderungen in Kapitel 2 und den grundlegenden Normen in diesem Kapitel ist der Bezugsrahmen für die Erarbeitung und Bewertung von BA-

¹⁷ Vielmehr wird derzeit mit dem nationalen Stipendiensystem die Etablierung eines weiteren dezidiert leistungsbezogen konzipierten Finanzierungsbausteins diskutiert, der neben der Studienförderung nach dem BAföG stehen soll. Die bisherige Diskussion über diesen komplementären Baustein legt nahe, dass dessen Rationalität aus Sicht der politischen Entscheidungsträger/-innen derzeit vorwiegend in der Mobilisierung privater Mittel für die Studienfinanzierung liegt.

föG-Reformempfehlungen geschaffen. Für politische Reformschritte wird empfohlen, diesen Bezugsrahmen zu reflektieren und zu nutzen. Gestaltungsentscheidungen sollten über explizite Bezüge auf Kriterien getroffen und im Hinblick auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

4. Reformstimuli, politische Ziele und Reformansätze für das BAföG

In den nachfolgenden Abschnitten werden Stimuli, die auf das derzeitige System des BAföG Reform- und Anpassungsdruck ausüben, vorgestellt. Diese Reformfaktoren können sich endogen aus den miteinander interagierenden Regelungsstrukturen des BAföG selbst bzw. dem Wirkungsgeflecht mit weiteren Unterstützungsansprüchen bspw. nach Sozialgesetzbuch ergeben. Darüber hinaus existieren Anpassungsbedarfe, die aus veränderten sozialen, ökonomischen und bildungspolitischen Rahmenbedingungen resultieren und damit als exogene Reformstimuli auf das BAföG einwirken.

Die einzelnen Einflussfaktoren werden dabei wie folgt systematisiert:

- Die Änderungs- und Reformbedarfe werden unter thematische Cluster rubriziert, die jeweils „verwandte“ inhaltliche Bereiche bündeln. Es handelt sich dabei um vier Themenkomplexe:
 - Cluster I: BAföG als Dach eines differenzierten Student Funding-Systems nutzen!
 - Cluster II: Individuelle Bildungspfade zulassen und fördern!
 - Cluster III: BAföG an die gestufte Studienstruktur anpassen!
 - Cluster IV: Gesellschaftspolitische Steuerungsimpulse setzen!
- Die Diskussionen erfolgen dann in drei aufeinander aufbauenden Schritten:
 - Problembeschreibung: In jedem der „Reformcluster“ werden die struktur- und handlungsrelevanten Probleme in Form einer Diagnose des Veränderungsbedarfes kurz präsentiert und ihre Bedeutung für die innere Struktur des BAföG und dessen Wirkungslogik beleuchtet.
 - Politische Ziele und Strategien: Jeder Reformstimulus wird anschließend in Hinsicht auf mit ihm verknüpfbare konkrete (bildungs- oder gesellschafts-) politische Ziele diskutiert und bewertet.
 - Reformansätze: Darauf aufsetzend werden mögliche Reformansätze vorgestellt, welche den zuvor analysierten Herausforderungen und den damit verknüpften politischen Zielen zu begegnen bzw. gerecht zu werden geeignet sind und gleichzeitig den oben umrissenen Anforderungen an ein transparentes, kohärentes und funktionales System der Studienfinanzierung entsprechen.

Durch den jeweils hergestellten Bezug auf die oben eingeführten normativen Referenzpunkte entstehen teilweise konkrete Empfehlungen, teilweise aber auch verschiedene Möglichkeiten für Veränderungen und Bandbreiten von Reformschritten. Damit wird dem Entwurf und der Zielrichtung dieses Papiers als „Ideensteinbruch“ entsprochen.

4.1 Cluster I: BAföG als Dach eines differenzierten Student Funding-Systems nutzen!

Innerhalb der gegenwärtigen BAföG-Struktur selbst und ihrem Zusammenspiel mit anderen Elementen der staatlichen Studienförderung bestehen Unklarheiten, die in den Blick genommen werden sollen. Damit korrespondiert die Forderung nach höherer Transparenz im Sinne klar und konzis strukturierter Regelungen (beispielsweise bezogen auf die Kriterien, nach denen der individuelle Bedarf, der Zuschussanteil und die ggf. anfallenden Rückzahlungsmodalitäten für die Studierenden definiert werden). Die Transparenz der Kriterien folgt aus der zentralen Anforderung einer möglichst hohen individuellen Planungs- und Erwartungssicherheit darüber, in welchem materiellen Umfang und vor allem wie lange staatliche Studienfinanzierung und -förderung geleistet wird. Zum anderen muss sich die Forderung der Transparenz auf die Architektur und des Verhältnis der einzelnen Finanzierungsbausteine, die das System staatlicher Studienfinanzierung bilden, untereinander beziehen. Mit einem verständlichen, nicht aber unterkomplexen System der Studienfinanzierung kann der Staat garantieren, dass leistungsfähige und leistungsbereite junge Menschen ein Studium aufnehmen bzw. abschließen können. Hierbei sind Berührungspunkte mit weiteren, auch indirekt wirkenden staatlichen Förderinstrumenten in den Blick zu nehmen.

Seit 2005/06 hat sich zudem mit der Einführung von Studienbeiträgen in einigen Ländern der Studienfinanzierungsbedarf vergrößert. Gleichzeitig hat sich das Feld der Studienfinanzierungsmöglichkeiten in Deutschland spürbar erweitert:

- Studienkredite, -darlehen und -fonds zur Abdeckung von Lebenshaltungskosten ergänzen bisherige Finanzierungselemente,
- Länder mit allgemeinen Studienbeiträgen halten alle entsprechende Darlehen für die Studierenden bereit,
- über Stipendienprogramme werden zunehmend Finanzierungsbeiträge aus der Wirtschaft mobilisiert,
- durch die Einführung von Aufstiegsstipendien und weiteren Förderangeboten werden gezielt beruflich Qualifizierte angesprochen und entsprechende Anreize für die Aufnahme eines Hochschulstudiums gesetzt.

Diese Entwicklungen führten bislang zu einer deutlichen Diversifizierung der Bausteine, allerdings ohne grundlegende und systematische Abstimmung und Verschränkung entlang konkretisierter bildungs- und gesellschaftspolitischer Ziele. Dies gilt insbesondere für die staatlich initiierten Instrumente. Darunter leidet die Transparenz, zusätzlich sind auch praktische Friktionen zu beobachten.

In diesem auf die Erhöhung der Systemtransparenz abzielenden Abschnitt sollen folgende Reformstimuli behandelt werden.

Cluster	Reformstimulus	Probleme
BAföG als Dach eines differenzierten Student Funding-Systems nutzen!	Nebeneinander staatlicher direkter und indirekter Förderinstrumente	Konflikthaftigkeit, Erwartungs- und Planungssicherheit
	Einführung von Studienbeiträgen in mehreren Bundesländern	Mangelnde Einbeziehung der Studienbeiträge als Kostenfaktor neben den Lebenshaltungskosten im BAföG
	Ausbau und Diversifizierung der Finanzierungsoptionen über Studienkredite / -darlehen	Voneinander losgelöste staatliche Finanzierungselemente und Rückzahlungsverpflichtungen
	Einführung eines nationalen Stipendienprogramms	Mangelnde Abstimmung der intendierten Steuerungswirkungen; Gefahr einer Perpetuierung der sozioökonomischen Selektion

4.1.1 BAföG und sonstige staatliche Förderelemente

Problembeschreibung

Ein Problem der Intransparenz der derzeitigen BAföG-Regelungen besteht mit Bezug auf die tatsächliche Höhe des staatlichen Zuschusses, also der nicht rückzahlbaren

Förderelemente. Von ihr kann eine wesentliche Anreizwirkung zur Aufnahme eines Studiums ausgehen. Dabei ist allerdings vorausgesetzt, dass dessen tatsächliche Höhe klar und verständlich kommuniziert werden kann und klar und verständlich kommuniziert wird. Bisher werden staatliche Zuschüsse im Rahmen des BAföG sowohl explizit als auch gewissermaßen „verborgen“ geleistet. Beispielsweise verstecken sich im zinslosen Darlehensanteil sowie in den Teilerlassregelungen je nach Rückzahlungsmodalität implizite staatliche Beiträge zur Studienfinanzierung. Es ist davon auszugehen, dass derzeit nicht selten eine Fehleinschätzung des staatlichen Beitrags die Anreizwirkung des BAföG ohne Not einschränkt.

Die derzeitige Wirkungslogik direkter und indirekter staatlicher Zuschüsse verschränkt individuen- und familienbezogene Elemente der Studienfinanzierung miteinander: Die Förderung selbst adressiert als Empfänger/-innen sowohl die Studierenden als auch deren unterhaltspflichtige Bezugspersonen. Die Studierenden erhalten als Anspruchsberechtigte erster Ordnung Ausbildungsförderung nach BAföG, in der Regel je zur Hälfte als Zuschuss und als zinsloses Darlehen. Die Unterhaltspflichtigen werden hingegen durch Freibeträge für die Einkommensteuer (Kinderfreibetrag) entlastet bzw. erhalten Kindergeld sowie ggf. weitere Zulagen nach dem Sozialgesetzbuch, die zunächst nur indirekt den eigentlich zu fördernden Studierenden zukommen. Die Grundsätze der mittelbaren Förderung durch bspw. Steuerentlastungen entfalten zwar Anreizwirkung, die zusätzlich verfügbaren Mittel auch an die zu Fördernden weiterzugeben; diese Wirkung verbleibt jedoch gegenüber direkten Finanzierungsansätzen relativ schwach, solange nicht nur diejenigen Aufwendungen zu einer steuerlichen Begünstigung beitragen, die tatsächlich geleistet wurden. Es besteht keine Erwartungssicherheit für den Anspruchsberechtigten, dass die mittelbaren Förderungselemente auch weitergereicht werden und zum Bestreiten des Lebensunterhalts und weiterer ausbildungsbezogener Aufwendungen tatsächlich zur Verfügung gestellt werden. Dem könnte zwar dadurch begegnet werden, dass bei der Bedarfsermittlung im Kontext der BAföG-Antragsprüfung nur die tatsächlich geleisteten Beiträge der Unterhaltspflichtigen zur Verrechnung hinzugezogen werden, was jedoch aus unterhalts- und sozialrechtlichen Gründen problematisch erscheint. Zudem wäre eine solche Regelung mit enormem bürokratischem Aufwand verbunden, an dem sich die damit erreichbare höhere Fördergerechtigkeit und Erwartungssicherheit bei den jungen Studierenden messen lassen muss.

Nichtsdestoweniger implizieren die gegenwärtigen, unmittelbare und mittelbare Förderung von Studierenden verschränkenden Regelungen ein erhebliches Konfliktpotenzial für die Beziehung zwischen Unterhaltspflichtigen und von der Unterhaltspflicht Begünstigten. Werden sozialstaatliche Zuwendungen wie das Kindergeld nicht weitergereicht bzw. stehen steuerlichen Entlastungen der Eltern faktisch gar keine zu kompensierende „Belastungen“ gegenüber, da sie ihr Kind nicht hinreichend durch entsprechende Zahlungen unterstützen, so werden die zu Fördernden mit der Aufgabe konfrontiert, die rechtmäßig zu erwartenden Leistungen einzufordern bzw. nötigenfalls den Rechtsweg zu beschreiten.

Darüber hinaus bestehen weitere Fördermöglichkeiten, die zur Aufnahme bzw. zum Abschluss eines Studiums Schwellen reduzieren können. So besteht unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit eines Wohnkostenzuschusses nach Sozialgesetzbuch II, § 22, Absatz 7, unter restriktiven Bedingungen zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten durch die Sozialhilfe sowie weitere Vergünstigungen (wie ein Telefonsozialtarif und die Befreiung von GEZ-Gebühren). Diese weitere Optionen, die tendenziell den Zweck haben, Härten abzufedern und besondere Schwellen abzumildern, stehen jedoch insofern unverbunden neben der Ausbildungsförderung nach BAföG, als jeweils unterschiedliche Stellen zuständig sind. Hier entstehen für die Anspruchsberechtigten vor dem Hintergrund komplexer rechtlicher Regelungen und Beantragungsprozesse Transaktionskosten.

Politische Ziele und Strategien

Die staatliche Studienfinanzierung sollte transparent auf ihren eigentlichen Zweck, namentlich Schwellen abzubauen und Anreize dafür zu setzen, ein Studium aufzunehmen, fokussiert werden. Das praktizierte System unmittelbarer und mittelbarer Förderstrukturen sowie die teilweise unverbundenen weiteren Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten sollten in ein integriertes System des *Student Funding* zusammengeführt werden. Ein erstes damit verbundenes politisches Ziel bestünde darin, individuelle Konflikte um die Finanzierbarkeit eines Studiums zu rationalisieren und aus den Beziehungen zwischen Unterhaltspflichtigen und Studienaspiranten zu exkludieren. Die Ausbildungsförderung nach dem BAföG könnte als zentraler Rahmen eines solchen *Student Funding* Systems fungieren. Dies setzte voraus, dass möglichst alle betreffenden Zuschüsse, Beiträge und Freibeträge auf die zu Fördernden

ausgerichtet und ihnen zur Bewältigung des Lebensunterhalts sowie ausbildungsbedingter Aufwendungen zugeleitet werden. Eine solche Integration der bisher nebeneinander bestehenden Förderungs- und Entlastungselemente müsste einen zentralen Anreiz zur Aufnahme eines Studiums enthalten und nachhaltig entfalten können.

Reformansätze

Die im bisherigen System der Studienfinanzierung enthaltenen Anreize wirken im Einzelnen und insgesamt zu schwach, um mehr als nur die Abmilderung von Schwellen vor einer Studienaufnahme zu bewirken.

In einem ersten Schritt könnten die steuerlichen Grundfreibeträge, die den Unterhaltspflichtigen von Studierenden höhere finanzielle Mittel verfügbar machen, insofern im Sinne einer Anreizlogik akzentuiert werden, als nur tatsächliche Aufwendungen für die Studierenden steuerlich geltend gemacht werden könnten. Ggf. könnten für sachlogisch auf die Bildung und Ausbildung von Unterhaltsberechtigten getätigte Aufwendungen über langfristige Abschreibungsoptionen oder gewichtete Anrechnungen steuerlich besonders begünstigt werden. Eine solche Regelung setzte einen unmittelbaren Anreiz dafür, die Mittel auch tatsächlich den Unterhaltsberechtigten zur Verfügung zu stellen, ohne den geltenden Rahmen des Unterhaltsrechts zu verlassen. In Hinsicht auf die normative Grundausrichtung würde tendenziell der Familien- und Herkunftsbezug gestärkt – allerdings ist der Ansatz, dass nur tatsächliche Aufwendungen für die Studierenden steuerlich geltend gemacht werden können, nur um den Preis höheren Prüfaufwandes bei der Steuerverwaltung umsetzbar, da ein belastbares Nachweissystem für tatsächlich geleistete, studienbezogene Ausgaben der Unterhaltspflichtigen entwickelt werden müsste.

Alternativ bestünde die Möglichkeit, die Kinderfreibeträge für Eltern von Studierenden grundsätzlich abzuschaffen. Die damit geschöpften zusätzlichen Mittel (ergänzt durch weitere, die in den folgende Kapiteln spezifiziert werden) könnten etwa im Rahmen eines einheitlichen elternunabhängigen staatlichen Basiszuschusses (zu den Details siehe folgende Absätze) eingesetzt werden und direkt an die zu Fördernden weitergereicht werden. Denkbar wäre auch stattdessen eine Verwendung der eingesparten Mittel zur Anhebung der staatlichen, nicht rückzahlpflichtigen Zuschüsse oder eine deutlichen Anhebung der Zuverdienstgrenzen. Da der Zuverdienst neben dem Studium in Spannung zum gesellschafts- und bildungspolitischen Ziel einer möglichst effi-

zienten Studiendauer steht, könnten zeitliche Deckelungen erhöhter Zuverdienstgrenzen eingeführt werden.

Wesentlich sinnvoller erscheint aber die Überlegung, langfristig aber alle Leistungen, die eine substanzielle Förderung und Anreizsetzung zu Aufnahme, zum Bestreiten und zum Abschluss eines Studiums implizieren, gebündelt und direkt an die Studierenden auszubezahlen. Damit ist insbesondere das derzeit an die Unterhaltspflichtigen vergebene Kindergeld adressiert.

Ein solches integriertes Element des *Student Funding* entspricht einer normativen Schwerpunktsetzung auf der individuellen Förderebene und hält Ansatzpunkte bereit, über den Abbau von Schwellen hinaus durch erhöhte Planungssicherheit und tatsächliche Fördermittel gezielt Anreize zu setzen. Dieser Schritt setzte neben der Integration bislang unverbundener Förderelemente eine geeignete Kommunikationsstrategie voraus. Es muss klar kommuniziert werden, dass und inwiefern Studienberechtigte zukünftig direkt zur Aufnahme eines Studiums aufgefordert, dafür entlastet und gefördert werden sollen. Hierbei muss deutlich werden, dass die Studienentscheidung eine individuelle, von intrafamilialen Konflikten und finanziellen Machbarkeitserwägungen weitestmöglich zu befreiende Entscheidung ist, die gesellschaftspolitisch und materiell unterstützt wird. Es erfolgt eine normative Umorientierung hin zur Lebenszeitbetrachtung in Ausgleichs- und Gerechtigkeitsfragen.

Der staatliche Beitrag könnte somit um des Ziels erhöhter Transparenz willen gebündelt und (bis zu einer Altershöchstgrenze) als **elternunabhängiger Basissatz**¹⁸ gewährt werden; die Anreizwirkungen vergrößerten sich unter der Bedingung einer präzisen öffentlichen Kommunikation.

Dieses Grundelement sollte um **Zuschläge bzw. staatliche Förderungen** für gesellschaftspolitisch erwünschte Verpflichtungen (z.B. Kindererziehung, Pflege) oder bildungspolitische Ziele (z.B. Forschungszuschlag¹⁹, höhere Bildungsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund) ergänzt werden. Diese Zuschläge sind als staatlicher oder staatlich subventionierter Zuschuss ohne Rückzahlungsverpflichtung

¹⁸ Ähnlich der Regelungen in den Niederlanden oder in Dänemark. Vgl. beispielhaft <http://www.studienscout-nl.de/home/studium-infos-nl-von-a-z/finanzielles/finanzierungsmoeglichkeiten/niederlaendische-studienfinanzierung.html>; zuletzt abgerufen am 1. September 2009.

¹⁹ Ein bildungspolitisches Ziel kann es sein, besonders aufwändige forschungsbezogene Studienarbeiten während des Studiums zuzulassen. In diesem Zusammenhang könnten bspw. Stiftungen entsprechende Stipendien ausschreiben, die dann mittels einfachen Antrags in die BAföG-Förderung für einen bestimmten Zeitraum inkorporiert werden.

zu verstehen in Form elternabhängiger bzw. gesellschafts- und bildungspolitisch orientierter Steuerungselemente. Diese Elemente könnten an eine geringe Zahl von Kriterien (bei Bedürftigkeit Einkommen aus Erwerbsarbeit und Vermögen der Unterhaltspflichtigen; Betreuungsverpflichtungen der Studierenden bspw. gegenüber den eigenen Kindern) geknüpft werden, die eine individuelle ex ante Betrachtung des zu erwartenden Förderumfangs ermöglichen.

Darüber hinaus ließe sich denken, dass ein über den staatlichen Zuschussanteil hinaus garantiertes, aber **individuell frei wählbares Darlehen** als dritter und abrundender Baustein eines Student Funding-Systems unter dem Dach des BAföG vorgesehen würde. Die Zinsen sollten langfristig festgeschrieben oder zumindest gedeckelt sein. Damit entfielen die verdeckte staatliche Studienförderung durch bislang garantierte Nicht-Verzinsung des Darlehensanteils, was verschmerzbar erscheint, wenn die eingesparten bzw. nun gewonnenen Mittel in den Basiszuschuss fließen und der optionale Darlehensanteil bislang verschlossene Möglichkeiten anböte, etwa

- eine temporäre oder dauerhafte Aufstockung der BAföG-Zahlungen, z.B. für Auslandsaufenthalte oder statt studienzeitverlängernder Nebenjobs,
- eine Verlängerung des Zahlungszeitraumes, etwa nach Auslaufen der Regelstudienzeit und möglicher Verlängerungen,
- eine Integration der Vorfinanzierung der Studienbeiträge innerhalb des BAföG-Systems.

Diese und weitere Optionen werden in den folgenden Kapiteln (4.1.2 und 4.1.3) näher spezifiziert. Es ergibt sich folgendes denkbare Grundmodell eines umfassenden, differenzierten Studienfinanzierungssystems im zentralen Rahmen eines „neuen BAföG“:

- **Basissatz** als direkter und elternunabhängiger staatlicher Zuschuss (statt Kindergeld / Steuerfreibeträge für die Unterhaltspflichtigen; zusätzlich z.B. finanziert durch Verzicht auf Nichtverzinsung der dann optionalen Darlehensanteile).
- **Zuschläge bzw. Zustiftungen** als staatlicher oder staatlich subventionierter Zuschuss für Bedürftige bzw. für gesellschaftspolitisch erwünschte Verpflichtungen (z.B. Kindererziehung, Pflege) oder bildungspolitische Ziele (z.B. höhere Bildungsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund, höherer Frauenanteil in Ingenieurwissenschaften).

- Frei zu bestimmendes **Darlehen** mit gedeckeltem, marktorientiertem Zinssatz zur Aufstockung und/oder Verlängerung der Zahlungen; zur Vorfinanzierung von Studienbeiträgen oder zur Finanzierung von Zweitstudiengängen, die nicht über Zuschüsse staatlich gefördert werden.

Gemessen an den oben skizzierten normativen Referenzpunkten bestünde hier eine Akzentverschiebung hin zu individuellen Lösungen der Studienfinanzierung bei Relativierung des Familien- oder Herkunftsbezugs. Zudem bedeutete die Einrichtung eines erhöhten Basiszuschusses in Kombination mit zusätzlichen elternabhängigen und besonderen Steuerungselementen eine Relativierung der Bedarfs- zugunsten einer gestärkten Anreizlogik. Nicht zuletzt erlaubt das Modell eines in sich runden Student Funding-Systems je nach Situation ein großes Variationsspektrum sowohl in der Nutzung als auch in der Anreizsetzung.

4.1.2 BAföG und Studiengebühren

Problembeschreibung

Einige Bundesländer haben in den letzten Jahren Studienbeiträge eingeführt: In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen werden allgemeine Studienbeiträge seit dem Wintersemester 2006/2007 erhoben (zunächst nur für Studienanfänger/-innen; seit dem Sommersemester 2007 gelten Studienbeiträge für alle Studierenden). In Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg gilt seit dem Sommersemester 2007 eine allgemeine Beitragspflicht (Hamburg hat sein Modell 2008 aber grundlegend neu gestaltet und auf nachlaufende Zahlungen umgestellt). Hessen und das Saarland haben allgemeine Studienbeiträge zu Beginn des WS 2007/2008 eingeführt; Hessen hat allerdings aufgrund veränderter Mehrheiten im Landtag die allgemeinen Studienbeiträge zum WS 2008/2009 wieder abgeschafft. Im Saarland bereitet die „Jamaika-Koalition“ ebenfalls die Abschaffung der Studienbeiträge vor.

Auch wenn die landesspezifischen Regelungen sich in einigen Aspekten unterscheiden, in einem Punkt stimmen sie überein: In allen Ländern, die Studienbeiträge erheben, wurden gleichzeitig auch Darlehenssysteme zur Finanzierung der Gebühren sowie Regelungen zur Befreiung von Gebühren umgesetzt. Damit soll die wesent-

lichste Voraussetzung zur Sicherung der Sozialverträglichkeit bzw. zur Verhinderung einer abschreckenden Wirkung gewährleistet werden.

Diese Maßnahmen zur Sicherung der Sozialverträglichkeit berücksichtigen in einem Aspekt die vorhandenen BAföG-Regelungen: In allen Gebührenländern existiert eine Deckelung der Darlehensschuld für BAföG-Empfänger/-innen (d.h. die Rückzahlungspflicht aus des Studienbeitragsdarlehens *und* der BAföG-Rückzahlungsverpflichtung werden ab einer bestimmten Grenze erlassen). Die Grenze liegt in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Saarland bei 15.000 €, in Nordrhein-Westfalen bei 10.000 €. Aufgrund der niedrigen Kappungsgrenze besteht gerade in Nordrhein-Westfalen eine sehr großzügige Regelung, die faktisch eine vollständige Beitragsbefreiung von allen BAföG-Vollempfänger(inne)n impliziert.²⁰

Ein wesentliches Problem bleibt jedoch bestehen: Die BAföG-Förderung bezieht den wesentlichen Aspekt der Studienbeiträge als Kostenfaktor neben den Lebenshaltungskosten nicht ein. Dies hat zu länderspezifischen Darlehensmodellen geführt, die untereinander und auch in Richtung BAföG (mit Ausnahme der oben beschriebenen Deckelung der Gesamtdarlehensschuld) völlig unverbunden sind.

Bei einem Studium in einem Land, das allgemeine Studiengebühren vorsieht, werden Studierende also nicht selten als Absolvent(inn)en einerseits den BAföG-Darlehensanteil und andererseits das Beitragsdarlehen parallel zurückzahlen müssen. Kommt (etwa im Falle einer nicht ausreichenden oder nur phasenweise wirksamen BAföG-Förderung) die Rückzahlung eines Studienkredites hinzu, hat ein/-e Absolvent/-in drei verschiedene Studienfinanzierungssysteme gleichzeitig zu bedienen. Hat er/sie einen KfW-Studienkredit genutzt, hat ein/-e Absolvent/-in sogar drei staatliche Angebote parallel zurückzuzahlen. Dabei sind mögliche Wechsel in ein anderes Bundesland, die die Situation weiter verkomplizieren würden, noch gar nicht mitgedacht. Das vorhandene Geflecht voneinander losgelöster Finanzierungselemente erscheint ineffizient, schwer kalkulierbar und schwer durchschaubar sowie nicht risi-

²⁰ Zu hinterfragen ist jedoch die Tatsache, dass diese sozialpolitisch gesetzte Regelung der genannten Länder nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Länder, sondern aus dem Beitragsaufkommen aller Studierenden, in Einzelfällen aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Hochschulen (und damit indirekt erneut über die Studienbeiträge) finanziert wird. Beide Varianten erscheinen nicht sachgerecht. Hier sollte der Staat seine Verantwortung wahrnehmen und staatlich gesetzte soziale Maßnahmen auch finanzieren. Jede Befreiung geht ansonsten letztlich zu Lasten einer Verbesserung des Studiums – auf Kosten der zahlenden Studierenden.

kolos, da die Regelungen der Rückzahlungsverpflichtungen nicht stringent unter Einkalkulation weiterer getroffen werden.

Nicht zuletzt ist auch auf eine gewisse Inkonsistenz hinzuweisen: Während in bestimmten Fällen Studiengebühren im Ausland über das BAföG getragen werden (und zwar sogar als vollständig staatlicher Zuschuss, begrenzt auf ein Jahr und auf 4.600 Euro), gilt dies explizit nicht für das Inland.

Politische Ziele und Strategien

Aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und zur Ausschöpfung des vorhandenen Potenzials sollte die „Offenheit“ der Hochschulen für Studierende jedweder Herkunft und jedweden Hintergrundes nicht gefährdet werden. Es sollen trotz Studienbeiträgen gleiche Zugangschancen für alle Studieninteressenten unabhängig von deren materieller Lage bestehen (auch keine vermeidbaren psychologischen Barrieren). Jeder, der die fachlichen und formalen Voraussetzungen erfüllt, sollte unabhängig von seinen aktuellen finanziellen Möglichkeiten studieren können. Die individuelle Eignung und Motivation, nicht die soziale Herkunft und der finanzielle Hintergrund sollen über die Möglichkeit zur Aufnahme eines Studiums entscheiden.

Beitragssysteme müssen also direkt mit Systemen der Sozialverträglichkeit gekoppelt werden, um Abschreckungseffekte und soziale „Ausleseprozesse“ zu vermeiden. Neben der Gestaltungsfrage der Beitragsmodelle sind daher parallel die Möglichkeiten der individuellen Studienfinanzierung in den Blick zu nehmen. Diese müssen den veränderten Bedürfnissen entsprechend gestaltet werden, wenn Abschreckungswirkungen und soziale Selektivität als Reaktion auf die Einführung von Studienbeiträgen vermieden werden sollen.

Abschreckungseffekte können nur vermieden werden, wenn es eine hinreichend große Auswahl an Studienfinanzierungsinstrumenten gibt. Die Möglichkeit der Nachlagerung von Studienbeiträgen neben der Direktzahlung (d.h. Studierende, die die Beiträge nicht aufbringen können, haben erst als Absolvent(inn)en Rückzahlungsverpflichtungen) ist hier ein unverzichtbarer, wesentlicher Baustein. Im Wesentlichen ist derzeit also eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Studienbeiträge sichergestellt, da in jedem „Gebührenland“ die Möglichkeit einer nachlaufenden Zahlung be-

steht. Darüber hinaus gibt es vielfache weitere Refinanzierungsmöglichkeiten wie z. B. Befreiungen oder Stipendien.

Ein gravierendes Problem bleibt jedoch bestehen: Die Studie von Heine et. al (2008)²¹ zeigt deutlich, dass bei mangelnder Klarheit über Befreiungen, Kappungsgrenzen und „nachlaufende Zahlungen“ insbesondere Studienberechtigte aus hochschulfernen Haushalten verständlicherweise anfällig sind für Abschreckungseffekte. Regelungen bezüglich der Studienfinanzierung, ob Lebenshaltungskosten oder Studienbeiträge betreffend, sollten also klar, nachvollziehbar und leicht verständlich sein. Das beschriebene Nebeneinander der verschiedenen Instrumente, staatlicherseits v.a. Beitragsdarlehen, KfW-Studienkredit und BAföG-Förderung, ist derzeit jedoch nur bei eingehender Betrachtung in seinen Facetten, Wechselwirkungen und Möglichkeiten nachvollziehbar, wie das komplexe Konstrukt der Deckelung der Gesamtdarlehensschuld, das kaum in wenigen Worten erklärbar ist, klar verdeutlicht.

Reformansätze

Theoretisch wäre eine vollständige Einbeziehung der Studienbeiträge in die BAföG-Förderung denkbar. Sicherlich ist dies eine Lösung mit geringen Abschreckungseffekten. Eine entsprechende Erhöhung des staatlichen Zuschusses würde jedoch die mit der Einführung der Studienbeiträge häufig intendierte Umorientierung in Richtung Lebenszeitperspektive mit der BAföG-typischen elternabhängigen Betrachtung konkurrieren. Zudem ließe sich das Ziel, über Studienbeiträge zusätzliches Geld einzuspeisen, in geringerem Maße erreichen, wenn letztlich doch wiederum der Staat einen Teil der von ihm gesetzten Studienbeiträge zahlt.

Höhere Einnahmen würden erzielt, wenn eine Erhöhung der BAföG-Zahlungen auf Darlehensbasis um die Höhe der jeweiligen Studiengebühr ermöglicht würde, also die bislang auf Landesebene existierenden Beitragsdarlehensmodelle harmonisierend integriert werden. Dieser Ansatz birgt v.a. folgende Vorteile:

- Diese Koppelung würde endlich einen unkomplizierten Wechsel zwischen verschiedenen Gebührenländern möglich machen.

²¹ Heine, Christoph; Quast, Heiko; Spangenberg, Heike (2008): „Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten – Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und -strategien“. HIS:Forum Hochschule 15 | 2008

- Weitere Länder, die Studienbeiträge einführen wollen, könnten auf die dann bundesweit verfügbare Sicherung der Sozialverträglichkeit zurückgreifen.
- Die bestehende Inkonsistenz, dass Studienbeiträge im Ausland unter bestimmten Bedingungen über das BAföG abgefangen werden können, nicht aber Gebühren in Deutschland, wäre beseitigt.
- Die unglückliche Situation, dass Absolvent(inn)en unter Umständen verschiedenste losgelöste und weder zeitlich noch von der Summe abgestimmte Rückzahlungsverpflichtungen nachkommen müssen, aber letztlich alles aus einer Kasse zahlen müssen, würde deutlich entschärft.
- Die Kommunikation der Finanzierungsmöglichkeiten in Richtung der Studieninteressierten und Studienanfänger/-innen wäre wesentlich einfacher möglich als bislang. So kann auch eine Minderung von sozialen Selektionseffekten (Angst vor Verschuldung in bildungsfernen Herkunftshaushalten) erreicht werden.

4.1.3 BAföG und Studienkredite

Problembeschreibung

Seit 2005 hat sich ein vielfältiger Markt an Studienkrediten, -darlehen und Bildungsfonds als zusätzliches und ergänzendes Finanzierungsinstrument neben herkömmlichen Finanzierungsquellen entwickelt. Dieses breite Angebot²² ist durchaus positiv zu bewerten. Studienkredite und verwandte Angebote stellen eine gute Ergänzung zu herkömmlichen Finanzierungsmethoden (Jobben, BAföG, Eltern, Stipendium) dar. Diese Angebote werden sich weiter etablieren und dauerhaft einen wichtigen Part im Finanzierungsmix der Studierenden darstellen. Die Heterogenität der verschiedenen Modelle berücksichtigt die verschiedensten Interessen und Bedürfnisse.

Auch der Staat hat – abgesehen von den länderuneinheitlichen Beitragsdarlehen – mit dem KfW-Studienkredit ein bundesweites Kreditangebot für Studierende geschaffen. Damit wurde v.a. das sogenannte „Mittelstandsloch“ des BAföG geschlossen: Das Angebot der staatsnahen KfW soll insbesondere Studierende ansprechen, die kein BAföG erhalten und dennoch nicht von den Eltern gefördert werden (können).

²² Aktuell dargestellt unter www.che-studienkredit-test.de.

Hinzu kommen Angebote für bestimmte Zielgruppen, v.a. der „Bildungskredit“ des Bundesverwaltungsamt nach den neuen Förderbestimmungen des BMBF (vgl. www.bildungskredit.de).

Auch hier gilt das oben Gesagte: Das vorhandene Geflecht voneinander losgelöster Finanzierungselemente erscheint schwer kalkulierbar und schwer durchschaubar.

Politische Ziele und Strategien

Im Sinne der Subsidiarität sollte der Staat nur wo notwendig private Angebote ergänzen, er sollte diese aber nicht ersetzen. Es kann daher nicht im Interesse des Staates sein, das wachsende Feld unterschiedlichster Studienkredite inklusive der bislang privaten Angebote vollständig in die Hand zu nehmen und mit einem Standardmodell zu vereinheitlichen.

Es sollte aber sehr wohl im Interesse des Staates sein, zumindest seine eigenen Angebote möglichst unter einem Dach zu vereinigen.

Reformansätze

Es erscheint nicht nur denkbar, sondern sogar sehr wünschenswert, staatliche Angebote wie den KfW-Studienkredit oder den „Bildungskredit“ des Bundesverwaltungsamts unter ein „neues“ BAföG zu subsumieren. Denkbar ist die Möglichkeit, dass Studierende die individuelle Studienfinanzierung durch einen optionalen, bis zu einer bestimmten Höhe individuell bestimmbaren Darlehensanteil ergänzen und / oder verlängern können. Dieses optionale Darlehen sollte effizienter Weise auch die Studienbeitragsdarlehen der Länder ablösen (siehe dazu Kapitel 4.1.2), denn diese führen zu keinem produktiven Wettbewerb. Es sollte zu einem gedeckelten Marktzins oder Festzinssatz angeboten werden und v.a. auch den bislang losgelösten KfW-Studienkredit ersetzen. Eine Bündelung und stärkere Abstimmung der staatlichen Förderinstrumente würde Zahlungsströme und Abwicklungswege zusammenführen und sowohl den Nutzern wie auch der staatlichen Seite Aufwände minimieren.

4.1.4 BAföG und ein neues nationales Stipendienprogramm

Problembeschreibung

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen verständigte sich die neue Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP darauf, ein neues nationales Stipendiensystem nach dem Vorbild des NRW-Stipendienprogramms²³ zu etablieren. Das Stipendium soll auf Basis eines Betrags von 150 Euro, der durch private Geldgeber wie Unternehmen, Verbände, Stiftungen oder Privatpersonen aufgebracht wird, jeweils um weitere vom Staat hinzugelegte 150 Euro erweitert werden. Es soll elternunabhängig und ausschließlich begabungsbezogen vergeben werden.²⁴ Die den privat eingebrachten Sockelbetrag verdoppelnde staatliche Bezuschussung soll jeweils zur Hälfte durch den Bund und die Länder getragen werden. Im Kontext des bereits implementierten NRW-Stipendienprogramms sind die Hochschulen für die Auswahl und Betreuung der zu fördernden Studierenden verantwortlich. Hierzu sowie zur Frage der Förderdauer und weiterer Gestaltungselemente (bspw. komplementäre ideelle Förderung) macht der Koalitionsvertrag keine Angaben.

Ein besonderes Element des zu entwickelnden nationalen Stipendienprogramms ist dessen Verhältnis zum BAföG. Von der bisherigen Praxis des kategorischen Ausschlusses der auf Lebenshaltungskosten bezogenen Doppelförderung durch die Begabtenförderwerke und den staatlichen BAföG-Zuschuss abweichend, sollen die Zuwendungen aus dem nationalen Stipendienprogramm bei der Bedarfsermittlung nicht als Einkommen berücksichtigt werden. Auch im bereits bestehenden NRW-Stipendienprogramm ist diese Möglichkeit der Doppelförderung durch Stipendium und BAföG angelegt. Um Verzerrungen mit Bezug auf die Leistungen der anderen Begabtenförderwerke zu vermeiden, sieht der Koalitionsvertrag zudem vor, das Bürgergeld auf 300 Euro zu erhöhen und dieses weiterhin anrechnungsfrei zu halten.

Grundsätzlich stellt das geplante, allerdings gegenwärtig nur schemenhaft konturierte, neue Stipendienprogramm einen sinnvollen und zweckmäßigen Ansatz dar, einen zum staatlichen BAföG-Zuschuss komplementären ökonomischen Anreiz für junge Menschen zur Aufnahme eines Studiums zu setzen. Der Ansatz zeigt, dass Bausteine der staatlichen Studienfinanzierung als Steuerungsmedium für gesellschafts-, bil-

²³ Vgl. http://www.innovation.nrw.de/studieren_in_nrw/studienstarter/finanzierung/nrw-stipendienprogramm/index.php; zuletzt abgerufen am 23.10.2009.

²⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009); <http://www.spiegel.de/media/0,4906,21958,00.pdf>; Seite 52; zuletzt abgerufen am 29.10.2009.

dungs- und letztlich wirtschaftspolitische Ziele eingesetzt werden. Gleichzeitig ergibt sich aus den unterschiedlichen, an sich komplementären Förderlogiken von Stipendienprogramm und BAföG die Gefahr eines Steuerungsproblems. Neben der Sorge, dass sich die zusätzlichen finanziellen Aufwendungen des Staates durch die Etablierung des Stipendienprogramms negativ auf den Gesamtumfang des staatlichen Zuschusses durch BAföG auswirken könnte²⁵, besteht die Möglichkeit einer Perpetuierung der sozioökonomischen Selektion durch ausschließlich begabungs- und leistungsbezogene Auswahl- und Förderkriterien.

Untersuchungen des HIS haben gezeigt, dass die Zusammensetzung der Stipendiatinnen und Stipendiaten der Begabtenförderwerke in Hinsicht auf sozioökonomische Faktoren und den Bildungshintergrund der Eltern weiterhin sehr homogen ist.²⁶ Etwa zwei Drittel der Geförderten stammen aus einem Elternhaus, in dem mindestens ein Elternteil selbst Akademiker/-in ist, wohingegen dieser Anteil bei allen Studierenden nur etwa bei 50 Prozent liegt. Gleichzeitig wird deutlich, dass diese sozioökonomische Selektivität weniger in den Auswahlverfahren als bei der Bewerbung bzw. dem Vorschlag für die Aufnahme in die Begabtenförderwerke entsteht. Überdies ist der Anteil der Studierenden an Fachhochschulen (denen gerade eine wesentliche Funktion beim sozioökonomischen Aufstieg durch Bildung zukommt) an den Geförderten weiterhin verschwindend gering.

Als ein neuer Baustein der staatlichen Studienfinanzierung sollte das geplante nationale Stipendienprogramm gezielt auf seine Anreizwirkung und auf spezifische Zielgruppen reflektiert und ausgerichtet werden. Gerade dann, wenn neuen Zielgruppen der Weg in das Hochschulsystem nicht nur erleichtert, sondern umfassend attraktiv gemacht werden soll, muss sichergestellt werden, dass der neue Baustein die gewünschten Adressatinnen und Adressaten auch erreicht.

Politische Ziele und Strategien

Ein wesentliches politisches Ziel bei der Etablierung des nationalen Stipendienprogramms ist die systematische Akquirierung privater Mittel für die Be-

²⁵ Vgl. <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,658352,00.html>; zuletzt abgerufen am 30.10.2009.

²⁶ Middendorff, Elke/ Isserstedt, Wolfgang/ Kandulla, Maren (2009): Das soziale Profil in der Begabtenförderung – Ergebnisse einer Online-Befragung unter allen Geförderten der elf Begabtenförderwerke im Oktober 2008. HIS Projektbericht; Hannover. <http://www.his.de/pdf/21/Begabte-Bericht.pdf>; zuletzt abgerufen am 3.11.2009.

gabenförderung. Dieser Schritt soll mit der Zusage einer Verdoppelung des privaten Beitrags durch den Staat erreicht werden. Die Fokussierung auf die Begabtenförderung ergibt sich aus der im Koalitionsvertrag erfolgten Festlegung auf eine ausschließlich begabungs- und leistungsbezogene Aufnahme in das Stipendienprogramm. Durch die Ausdifferenzierung der Förderkriterien (vgl. nachfolgenden Absatz zu Reformansätzen) ließe sich diese politische Zielstellung insofern erweitern, als dass nationale Stipendienprogramm einen maßgeblichen Beitrag zur verstärkten Gewinnung privater Mittel für die Studienfinanzierung (also nicht nur der Begabtenförderung) leisten kann. An diese Begründungsfigur schließt auch die an anderer Stelle (vgl. Kapitel 4.4) formulierte Empfehlung der Ermöglichung privater Zustiftungen zum BAföG-Zuschuss an; diese soll auch dazu beitragen, Drittmittel für die Förderung spezifischer Gruppen von Studieninteressierten systematisch als Baustein in das System der Studienfinanzierung zu integrieren.

Darüber hinaus sollten die dem nationalen Stipendienprogramm unterliegenden bildungs- und gesellschaftspolitischen Ziele präzise ausgeformt werden. Die im Koalitionsvertrag formulierte Zielmarke einer Erhöhung der Gefördertenquote von derzeit ungefähr drei auf mindestens zehn Prozent aller Studierenden ist kein Selbstzweck. Vielmehr sollte konkretisiert und kommuniziert werden, welche neuen, an Hochschulen bislang strukturell unterrepräsentierten Zielgruppen für ein Hochschulstudium gewonnen werden sollen. Daran sind auch die Auswahl- und Förderkriterien anzupassen.

Reformansätze

Die Planungen für ein nationales Stipendienprogramm nach dem Modell des NRW-Stipendienprogramm sind grundsätzlich ein zweckmäßiger Ansatz, um neue Zielgruppen für die Aufnahme eines Studiums gezielt zu beanreizen. Das Stipendienprogramm eignet sich als Rahmen, um die an anderer Stelle (vgl. Kapitel 4.4) skizzierten Zustiftungen zum staatlichen Zuschuss für spezifische Ziel- und Nachfragegruppen als neuen Baustein der Studienfinanzierung zu etablieren; er setzt durch die Zusage einer Verdoppelung des eingebrachten privaten Beitrags Anreize für die stärkere Akquise von Zuwendungen Dritter. Die Anrechnungsfreiheit für reguläre staatliche Zuschüsse nach dem BAföG ist eine wesentliche Voraussetzung und ein wichtiger Hebel für die Realisierung der dem Programm unterliegenden bildungs-

politischen Ziele einer stärkeren und breiteren Beteiligung in Strukturen tertiärer Bildung.

Gleichzeitig bestehen im augenblicklichen Planungsstadium noch erhebliche Unsicherheiten über die konkrete Ausgestaltung und Organisation des Stipendienprogramms. So könnte erwogen werden, in mittlerer Frist die organisatorische Abwicklung des Stipendienprogramms in die vorfindlichen BAföG-Strukturen zu integrieren, was einer Akzentuierung des Programms als ein Baustein der staatlichen Studienfinanzierung entspräche. Diesem Schritt sollte jedoch eine bewusst entschiedene Austarierung der Zielsetzungen des Stipendienprogramms zwischen den Polen Begabtenförderung und Studienfinanzierung bzw. Anreizsetzung für neue Zielgruppen vorausgehen, mindestens aber die Entscheidung, eine Engführung zu vermeiden und unterschiedliche Akzentsetzungen zuzulassen. Dies bedeutet, dass analog zu den Förderkriterien des NRW-Stipendienprogramms Gestaltungs- und Differenzierungsräume eröffnet werden.²⁷ Auch für das nationale Stipendienprogramm sollten komplementär zum Begabungs- und Leistungsbezug der Aufnahme in die Förderung besondere Förderungsaspekte wie bspw. für Studierende, insbesondere für Studentinnen, in den MINT-Fächern und für junge Menschen mit Migrationshintergrund ermöglicht werden. Diese Erweiterung des Spektrums von Förderkriterien muss klar an bildungs-, gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele geknüpft und kommuniziert werden. So könnte im Rahmen einer Kampagne akzentuiert werden, dass das Stipendienprogramm auch und insbesondere der strukturellen Erhöhung und Verbreiterung der Studierneigung führen soll. Überdies sollten Freiräume bei der Gestaltung der Förderkriterien für regionale Spezifika eröffnet werden, wie bspw. die Vorgabe fachlicher Schwerpunkte durch Unternehmen mit entsprechendem Leistungsprofil oder für Studierende mit Kindern in von Familienabwanderung stark betroffenen Regionen.

Insbesondere für die Zielgruppe der jungen Menschen mit schwächerem sozioökonomischem Hintergrund müssen die neuen Fördermöglichkeiten klar kommuniziert werden. Hier kann ein Akzent darauf gelegt werden, dass der neue Finanzierungsbaustein die möglicherweise abschreckenden Kosten eines Studiums zu relativieren hilft und der Zuschuss nach dem BAföG durch das Stipendienprogramm unberührt

²⁷ Vgl. http://www.innovation.nrw.de/objekt-pool/download_dateien/studieren_in_nrw/Richtlinien_NRW_Stipendien.pdf; zuletzt abgerufen am 4.11.2009.

bleibt. Sollten auch für das nationale Stipendienprogramm die Hochschulen die organisatorische Federführung erhalten, so ist auf eine hinreichende Finanzierung von kommunikativen und informatorischen Maßnahmen (bspw. Präsentation des Programms in Schulen) zu achten, die einen möglichst schwellenfreien Zugang zu den entsprechenden Bewerbungsverfahren gewährleisten. Dies erscheint umso mehr geboten, als die bisherige Praxis mit Bezug auf die Begabtenförderwerke die Erschließung neuer Zielgruppen und Nachfrageschichten bislang strukturell nicht zu leisten vermochte. Die Ergebnisse der Untersuchungen über die soziale Zusammensetzung der Stipendiatinnen und Stipendiaten der Begabtenförderwerke sollten für die Ausrichtung kommunikativer Maßnahmen ausgewertet und genutzt werden.

4.2 Cluster II: Individuelle Bildungspfade zulassen und fördern!

Die Ausbildungsförderung nach dem BAföG versteht sich als gruppenbezogenes System zur Förderung des neigungs- und begabungsgerechten Zugangs zu Bildung. Neben dem klassischen Fall der Studienfinanzierung leistet das BAföG einen maßgeblichen Beitrag dazu, dass Schüler/-innen, Praktikant/-innen und im dualen Ausbildungssystem befindliche junge Menschen neigungs- und begabungsgerecht Bildungspfade beschreiten können, indem Zuschüsse zum Lebensunterhalt und ausbildungsbedingten Aufwendungen geleistet werden (diese Bildungsbereiche stehen jedoch nicht im Fokus dieser Darlegungen). Dabei wird ein Ansatz verfolgt, der vor der Aufnahme bspw. eines Studiums liegende Schwellen abmildern soll. Mit der Differenzierung von Studienstrukturen, wie bspw. durch das Bachelor-Master-System, differenzieren sich jedoch auch die individuellen Bildungs- und Ausbildungsbiographien weiter. Immer weniger kann es gelingen, Normverläufe von Bildungswegen zur Grundlage von Strukturen zu machen, die auf die Förderung und Finanzierung von individuellen Bildungs- und Ausbildungsverläufen zielen.

Gleichzeitig zeigt sich, dass einzelne Herkunftsgruppen nach wie vor insbesondere an deutschen Hochschulen deutlich unterrepräsentiert sind (mehr dazu unter 4.4). Damit sind exemplarisch junge Menschen mit Migrationshintergrund, bildungsaffine Menschen ohne formale Hochschulzugangsberechtigung sowie Studienberechtigte aus einkommensschwachen Hintergründen gemeint. Die Forderung nach Chancengerechtigkeit führt auf die Frage, wie jungen Menschen, die dem traditionellen Studierendenbild nicht entsprechen, dabei geholfen werden kann, trotz erschwelter Ausgangsbedingungen ein Studium aufzunehmen, das ihren Neigungen und Begabungen entspricht. Darüber hinaus muss gefragt werden, wie ein Studienfinanzierungssystem sich einerseits zwar vermindern, aber weiterhin bestehenden gesellschaftliche Gruppen (dem Typus des klassischen „Normalstudierenden“) durch ein breites Förderangebot den Zugang zu höherer Bildung sichern kann, dabei aber gleichzeitig Akzente und besondere Anreize für diejenigen setzen kann, die zur Aufnahme eines Studiums besondere Überwindungs- und Adaptionsleistungen zu erbringen haben.

In diesem Zusammenhang sollen die nachfolgenden Reformstimuli beschrieben und auf ihre Reformimpulse hin analysiert werden.

Cluster	Reformstimulus	Probleme
Individuelle Bildungspfade zulassen und fördern!	Familien- bzw. Elternbezug und Durchlässigkeit der Bildungswege	Spannungsverhältnis zu breiterer Bildungsbeteiligung, Chancengerechtigkeit
	Mitnahmefähigkeit bei Auslandsaufenthalten	Studienbeiträge und Lebensunterhalt im Ausland
	BAföG und akademische Weiterbildung	Verhältnis zu anderen staatlichen Förderinstrumenten, hohe Schwellen
	Bedarf nach Teilzeitstudiengängen	Mangelnde Abbildung von Teilzeitstudium in der Ausbildungsförderung
	Mehr Varianz bei Studienzeiten	Individuelle Bildungspfade werden eingeschränkt

4.2.1 Eltern- bzw. Familienbezug und Durchlässigkeit der Bildungswege

Problembeschreibung

Das derzeitig praktizierte System der Studienförderung durch das BAföG weist einen starken Familien- bzw. Elternbezug auf. Nicht nur bei der Ermittlung des individuellen Bedarfs und der Anrechnung möglicher Unterhaltspflichten durch die Eltern, sondern auch bei der Adressierung von Förderleistungen werden Studierende zuvorderst als Kinder ihrer Eltern betrachtet und behandelt und weniger als eigenständiges Individuum. Besonders durch die Rechtslage bei der Unterhaltspflicht erscheint diese Perspektive durchaus auch gedeckt. Allerdings verstehen sich junge Menschen mit oder ohne Hochschulzugangsberechtigung immer mehr als selbstverantwortliche und eigenständige Autor/-innen individueller Bildungsbiographien. Diesem Selbstverständnis und dem damit einhergehenden Gestaltungs- und Entscheidungsanspruch wird

durch die vorhandenen Strukturen der Ausbildungsförderung nach BAföG jedoch nur bedingt entsprochen. Zwar bestehen bereits elternunabhängige Förderinstrumente, die jedoch an spezifische Bedingungen geknüpft sind und einer breiten Nutzung durch junge Menschen tendenziell verschlossen bleiben. Elternunabhängige Förderung wird nach dem BAföG nur Antragsteller(inne)n ermöglicht, wenn nach fünf Jahren Berufstätigkeit BAföG beantragt wird oder wenn BAföG nach Abschluss einer Ausbildung und zusätzlichen mindestens drei Jahren Erwerbstätigkeit beantragt wird, wenn die Ausbildungsförderung für den Erwerb der allgemeinen Hochschulreife auf dem zweiten Bildungsweg erforderlich wird bzw. wenn die Altersgrenze von 30 Jahren überschritten ist und zwingend Gründe dargelegt werden können, weshalb die Ausbildung bzw. das Studium nicht früher aufgenommen werden konnten. Darüber hinaus ist der maximal auszuschöpfende Betrag der individuellen Studienförderung nicht hinreichend attraktiv, um bspw. Menschen mit beruflichem Qualifikationshintergrund an die Hochschulen zu führen.

Besonders deutlich wird am Beispiel junger Menschen mit abgeschlossener beruflicher Ausbildung, inwiefern die familienbezogene Bemessungs- und Förderlogik des BAföG im Konflikt zu bildungspolitischen Zielsetzungen einer erhöhten Beteiligung an (zusätzlicher) akademischer Bildung und Ausbildung steht. Nach bereits abgeschlossenen Berufsausbildungen aufkommenden Studienwünschen entsprechen die derzeit gültigen BAföG-Regelungen in nicht hinreichendem Maße. Hier ist zum einen kritisch, dass der materielle Förderumfang nur sehr eingeschränkt dazu geeignet ist, Schwellen vor der Studienaufnahme abzubauen. Die Einkommensdifferenz zwischen dem Ausbildungsentgelt und der maximalen, elternunabhängigen Ausbildungsförderung ist zu groß, um als Anreiz auf junge Menschen zu wirken, sich weiter zu qualifizieren. Darüber hinaus herrschen Asymmetrien zwischen der gesetzlich nur näherungsweise und qualitativ festgelegten Unterhaltspflicht von Eltern nach BAföG § 37 bzw. den damit verbundenen Verwaltungsvorschriften und dem gesellschaftspolitischen, wirtschafts- und bildungspolitischen Ziel, mehr junge Menschen mit Hintergründen beruflicher Ausbildung in das Hochschulsystem zu führen. Maßgebliche Probleme bestehen dort, wo die Eltern im Einzelfall nach erfolgreichem Absolvieren einer dualen Ausbildung Unterhaltszahlungen für ein Studium verweigern. Hier kann nach §§ 36 und 37 des BAföG ein Vorausleistungsverfahren angestrengt werden, bei dem die Unterhaltspflicht durch die zuständigen Behörden bis zur abschließenden Feststellung, ob die Eltern noch unterhaltspflichtig sind, in Vorleistung ausgeübt wird.

Der Unterhaltsanspruch geht demnach dann auf die zuständige Behörde über, die die Ausbildungsförderung inklusive des errechneten Unterhaltsbeitrags der Eltern leistet, bis dieser ggf. auf dem Rechtswege wieder zurückgefordert werden kann.

Zwar ist der aufgezeigte Weg in rechtlicher Hinsicht erprobt und funktional, jedoch steht er in einem Spannungsverhältnis zu dem erklärten Ziel, breiteren Schichten mit beruflichem Bildungshintergrund einen möglichst schwellenfreien und attraktiven Zugang zu Angeboten der akademischen Bildung zu ermöglichen. Dieses Ziel enthält auch ein zentrales Desiderat der Chancengerechtigkeit. Zwar wurde speziell für die Zielgruppe der beruflich Qualifizierten das Aufstiegsstipendium aufgelegt bzw. es bestehen Fördermöglichkeiten für beruflich Begabte²⁸, diese schließen jedoch eine Ausbildungsförderung nach dem BAföG zwingend aus. Das Aufstiegsstipendium allein reduziert mit einem individuellen monatlichen Förderumfang von 650 Euro zuzüglich 80 Euro Büchergeld²⁹ zwar für einen kleineren Kreis von Begünstigten wesentliche Schwellen, setzt aber in der Breite nicht hinreichende Anreize.

Politische Ziele und Strategien

Die beruflichen Anforderungsprofile für Fachkräfte entwickeln sich auf Grund zunehmender Automatisierung (technische Kompetenzen), Globalisierung (Sprach- und kulturelle Kompetenzen) und Dynamisierung (Flexibilität und Kompetenzen des lebenslangen Lernens) mit hoher Geschwindigkeit. Gleichzeitig sind die Systeme der dualen Ausbildung und der akademischen Bildung in Deutschland wie in kaum einem anderen Land voneinander getrennt. Das bildungs-, gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziel einer breiteren Beteiligung beruflich Qualifizierter an akademischer Bildung kann nur durch eine höhere Durchlässigkeit zwischen beiden Systemen erreicht werden. Linien der Ausbildungsförderung nach dem BAföG können hier einen entscheidenden Beitrag leisten, um bestehende sozioökonomische Schwellen besser, d.h. vor allem mit wenigen Reibungsverlusten zu überwinden und gezielt Anreize zu setzen. Neben den Maßnahmen der Begabtenförderung, die eine kleinere Zielgruppe innerhalb der Gruppe der beruflich qualifizierten Studieninteressent/-innen anspre-

²⁸ Vgl. Stiftung Begabtenförderungswerk berufliche Bildung; www.begabtenfoerderung.de; zuletzt abgerufen am 6.12.2009.

²⁹ Regelung vor Planungen zum nationalen Stipendienprogramm durch die neue Koalition. Inwiefern das Begabtenförderungswerk berufliche Bildung in die Anhebung der Büchergelder für die anderen Förderwerke eingeschlossen ist, ist derzeit noch unklar.

chen, sollte auch eine Studienaufnahme in breitem Umfang angestrebt werden. Über die skizzierten Argumenten einer zunehmenden Dynamisierung und Komplexitätssteigerung der beruflichen Anforderungsprofile hinaus hat dieses politische Ziel auch Implikationen aus Forderungen nach Chancengerechtigkeit. Auf der Seite der Ausbildungsförderung kann das BAföG dazu beitragen, individuelle Bildungswege zwischen den Systemen der beruflichen und der akademischen Bildung zu stimulieren.

Reformansätze

Da eine elternunabhängige deutliche Anhebung der maximalen Förderbeträge für Menschen mit beruflichem Ausbildungshintergrund kaum vermittelbar sein dürfte, wenn für alle übrigen Studierenden ein niedriger Fördersatz gilt, sollten auf andere Weise Anreize zur Aufnahme eines Studiums geschaffen werden.

Plausibel erscheint folgender Ansatz: Unter dem Dach „BAföG“ könnten, neben einem nicht rückzahlpflichtigen staatlichen Basiszuschuss, spezielle Bildungskredite eingerichtet werden, die über attraktive Zinssätze und Rückzahlungsmodalitäten verfügen. Solche Strukturen entsprächen der oben diskutierten normativen Ausrichtung an einer Lebenszeitbetrachtung der Ausbildungsförderung. Vor dem Hintergrund der derzeit gültigen Regelungen innerhalb des BAföG könnte über erweiterte Kombinationsmöglichkeiten von Stipendien, individuellem Erwerbseinkommen und staatlicher Ausbildungsförderung für beruflich Qualifizierte nachgedacht werden. So könnten Zuverdienstgrenzen speziell für die genannte Zielgruppe deutlich angehoben werden, um Anreize zur Studienaufnahme zu setzen. Überdies wirken die aktuellen Altersgrenzen zur Förderung nach dem BAföG als relevante Schwelle beim Hochschulzugang für Menschen mit beruflichem Ausbildungshintergrund. Elternunabhängige Förderung durch das BAföG wird für Menschen ab dem 30. Lebensjahr nur dann gewährt, wenn ein Studium unverzüglich nach Erwerb der Hochschulreife über den zweiten Bildungsweg (bspw. an einer Fachoberschule nach abgeschlossener Berufsausbildung) begonnen wird. Damit werden Personengruppen von der Förderung ausgeschlossen, die nach dem Erwerb bspw. der Fachhochschulreife zunächst einige Jahre berufstätig sind und dann dem 30. Lebensjahr einen Studienwunsch realisieren wollen bzw. auf Grund erweiterter beruflicher Anforderungsprofile müssen. Dabei verlangen gerade die skizzierten ökonomischen und arbeitspolitischen Rahmenbedingungen einer verlängerten Lebensarbeitszeit einen systematischen, mög-

lichst schwellenfreien Zugang zum Hochschulsystem auch nach dem 30. Lebensjahr. Hier könnte erwogen werden, ob für Fachkräfte mit beruflichem Ausbildungshintergrund die Altersgrenze für eine elternunabhängige Förderung zusätzlich zur Verbesserung der finanziellen Attraktivität der Förderung selbst deutlich angehoben werden sollten. Auch auf die Restriktion einer unmittelbaren Studienaufnahme nach Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung könnte zugunsten einer Bandbreitenregelung (bspw. maximal fünf Jahre) verzichtet werden.

4.2.2 Mitnahmefähigkeit bei Auslandsaufenthalten

Problembeschreibung

Mit der zum 1. August 2008 in Kraft getretenen Novelle des BAföG wurden weitgehende Verbesserungen bei der Mitnahmefähigkeit der Ausbildungsförderung im Falle von studienbezogenen Auslandsaufenthalten erreicht. So wurden u.a. Regelungen getroffen, wonach die Ausbildungsförderung bei Studienaufenthalten im Ausland bereits am dem ersten Semester analog zum innerdeutschen System je zur Hälfte als Zuschuss und als zinsloses Darlehen gewährt werden kann. Die Kriterien zur Bestimmung des Bedarfs und zum konkreten individuellen Förderumfang entsprechen denjenigen der klassischen Inlandsförderung. Das analog zu einer Ausbildungsförderung in Deutschland bestimmte individuelle Fördervolumen wird bei Auslandsaufenthalten zusätzlich um Zuschüsse zu Reisekosten und insbesondere im Ausland anfallender, studiennotwendiger Studiengebühren erweitert. Mit Ausnahme der für ein Jahr als vollständig staatlicher Zuschuss übernommenen Studiengebühren (begrenzt auf 4.600 Euro) werden auslandsbedingte Zulagen ebenfalls zur Hälfte als nicht rückzahlungspflichtiger Zuschuss und als staatliches Darlehen gewährt. Die erwähnten Reisekostenzulagen werden in Form von Pauschalen geleistet.

Die zunehmende internationale Ausrichtung von Studienprogrammen, die teilweise bereits Studienelemente im Ausland verpflichtend vorsehen, führt zu einer verstärkten Virulenz der Frage, wie Auslandsaufenthalte individuell zu finanzieren sind. Mit Blick auf das staatliche System der Studienfinanzierung und Ausbildungsförderung ist, neben dem unbestreitbaren individuellen Erfahrungsgewinn, die Frage nach gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Vorteilsstrukturen zu stellen. Studienaufenthalte im Ausland vermitteln auf Grund u.a. der Globalisierung zunehmend erfolgskritische interkulturelle Kompetenzen, verschaffen Einblicke in unterschiedliche Bil-

dungs- und Wertegefüge und sorgen für eine Vernetzung der Studierenden mit ausländischen Kommiliton(inn)en und Institutionen. Die deutsche Industrie und besonders der deutsche Mittelstand sind in zunehmendem Maße abhängig von internationalen, nicht nur auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränkten Absatzmärkten, so dass eine breitere Förderung von Studienaufenthalten – auch über solchen in Staaten der Europäischen Union hinaus – notwendig wird. Die, von wenigen auslandsbedingten Zulagen abgesehen, derzeitige Beschränkung der Ausbildungsförderung im Kontext von studienbedingten Auslandsaufenthalten auf den auch für die innerdeutsche Förderung gültigen BAföG-Maximalsatz geht implizit von der These aus, dass es sich bei der Wahl des Studienorts im In- oder Ausland auf der individuellen Ebene *grosso modo* um ein finanzielles Nullsummenspiel handelt. Diese These verkennt, trotz der nur zur Hälfte als Zuschuss gewährten auslandsbedingten Zulagen, dass durch einen Studienaufenthalt, insbesondere im außereuropäischen Bereich, signifikante Zusatzkosten entstehen.

Politische Ziele und Strategien

Der zu beobachtende Trend einer stärkeren Internationalisierung des Hochschulsystems insgesamt, aber auch der Curricula bspw. in Gestalt verbindlicher Auslandsaufenthalte, vollzieht eine Entwicklung nach, die auf nationalstaatlicher und volkswirtschaftlicher Ebene bereits seit Längerem als europäische Integration und globale Vernetzung abläuft. Die in hohem Maße exportabhängige deutsche Industrie sowie in steigendem Umfang auch die mittelständischen Unternehmen sind auf die gezielte Erschließung und Bearbeitung internationaler Absatzmärkte angewiesen, wofür entsprechend ausgebildete und erfahrene Fachkräfte erforderlich sind. Die Instrumente der Ausbildungsförderung nach dem BAföG enthalten derzeit eine im Vergleich zur Vergangenheit bereits deutlich verbesserte, aber immer noch nicht hinreichend ausgeprägte Anreizwirkung auf junge Studierende bzw. Studienberechtigte, Aufenthalte insbesondere im außereuropäischen Ausland in ihre Studienplanung zu integrieren. Dabei liegt es auf der Hand, von einem hohen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzen von Erfahrungen aus Studienaufenthalten im Ausland bei einer möglichst breiten Gruppe junger Hochschulabsolvent/-innen auszugehen. Vor dem Hintergrund robuster internationaler Partnerschaften und Kooperationen könnten spezifische Schwerpunkte bei der Mitnahme von Ausbildungsförderung gesetzt werden,

die die Attraktivität von Studienaufenthalten in einzelnen Staaten bzw. Weltregionen stimuliert.

Reformansätze

In einem ersten Schritt könnten die Förderbeiträge für studienbedingte Auslandsaufenthalte durch einen zusätzlich (ggf. anteilig als staatlichen Zuschuss, v.a. aber als attraktiv verzinstes Darlehen) vergebenen Auslandsaufschlag ergänzt werden, um einen gezielten Anreiz dafür zu setzen, Auslandsaufenthalte fest in Curricula und individuellen Studienplanungen zu verankern. Darüber hinaus sollte erwogen werden, Aufenthalte in außereuropäischen, nach wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Kriterien zu definierenden Staaten bzw. Weltregionen gezielt durch höheren Zuschussanteil mit besonderen Anreizen zu versehen. Bspw. ließe sich im Rahmen des BAföG eine Sonderförderung für Studienaufenthalte in China, das für die deutsche Exportwirtschaft von besonders hoher Bedeutung ist, denken. Zu beachten ist im Zusammenhang mit der Förderung von Auslandsaufenthalten, dass der oben skizzierte gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Nutzen sich nur dann *ex post* in Deutschland realisiert, wenn die Studierenden bzw. Absolvent(inn)en nach dem Studium im Ausland wieder nach Deutschland zurückkehren. Daraus ließe sich ableiten, dass die auslandsbedingte zusätzliche Förderung bspw. durch einen pauschalen Auslandszuschlag nur dann im Sinne eines Vollzuschusses nicht rückzahlungspflichtig wird, wenn der/die Geförderte für einen gewissen, zu definierenden Zeitraum nach dem Hochschulabschluss in Deutschland bzw. für ein deutsches Unternehmen erwerbstätig ist³⁰. Diese Überlegung legt nahe, außereuropäische Studienaufenthalte – nach Staaten oder Weltregionen – mit einem über das bei einem innerdeutschen Studium zugemessene Fördervolumen mit einem in zu bestimmenden Bandbreiten attraktiv verzinsten Darlehen zu ergänzen, das bei einer Rückkehr nach und Erwerbstätigkeit in Deutschland (teilweise oder vollständig) erstattet wird.

Vor dem Hintergrund der vorschreitenden europäischen Integration auch und besonders des Bildungs- und Hochschulsystems könnte zudem darüber nachgedacht werden, in dem vorstehend beschriebenen Sinne gesamteuropäische Konzepte einer Studienfinanzierung im außereuropäischen Ausland zu entwickeln.

³⁰ Sollte sich eine solche Regelung freizügigkeitsrechtswidrig erweisen, wäre die Regelung nicht auf Deutschland, sondern den EU-Raum beziehbar.

Ein weiterer Aspekt der Studienförderung bei Auslandsaufenthalten sind die Anrechnungsregeln für über die staatliche Förderung hinausgehende Finanzierungsquellen. In individueller finanzieller Hinsicht bedeutet ein studienbedingter Auslandsaufenthalt nicht als Nullsummenspiel im Vergleich zu einem Studium im deutschen Hochschulsystem. Es bestünde vor dem Hintergrund einer stärker familienorientierten normativen Logik – sollte diese weiter präferiert werden – auch die Möglichkeit, die für im Ausland Studierende Unterhaltspflichtigen für den Zeitraum des Auslandsaufenthalts stärker steuerlich zu entlasten bzw. auf den Auslandsaufenthalt bezogene Mehr- und Sonderausgaben steuerlich zu begünstigen.

Wichtig ist in diesem Kontext auch, dass etwaige Studien- und Ausbildungsförderungen durch Institutionen am Studienort im Ausland im Rahmen der Bedarfsermittlung bzw. der Bestimmung des konkreten Fördervolumens nicht oder nur eingeschränkt berücksichtigt werden. Hierbei kann es sich bspw. um spezielle Stipendien durch die Hochschule im Ausland oder andere Förderwerke handeln, die sich nicht auf das Bestreiten von ortsüblichen Studiengebühren³¹ kaprizieren, sondern Reise-, Forschungs- und Studienmittel zur Verfügung stellen. Eine eingeschränkte Berücksichtigung solcher zusätzlicher Förderbausteine bedeutete, dass diese bspw. bis zu einer gewissen Höhe bei der Bedarfsermittlung unberücksichtigt blieben. Die nicht zu berücksichtigenden Beträge aus weiteren Förderquellen könnten eventuell in Abhängigkeit von der Übernahme der ggf. notwendigen Studiengebühren bestimmt werden bzw. variieren. Das heißt, angewandt auf die aktuellen Regelungen, nach Übernahme der Studiengebühren für das erste Jahr eines Studienaufenthalts im Ausland im Rahmen der BAföG-Förderung könnten die Freibeträge für zusätzliche studienbezogene Förderungen entsprechend angehoben werden.

4.2.3 BAföG und akademische Weiterbildung

Problembeschreibung

Das Angebot von Weiterbildungsprogrammen gehört nicht nur zum Kernbestand der Aufgaben deutscher Hochschulen. Angesichts dynamischer Kompetenzanforderungen, der Erfordernis zum Lebenslangem Lernen sowie eines durch Wettbewerb zunehmenden Innovationsdrucks auf die deutsche Wirtschaft wird die Frage des Zu-

³¹ Auf die Bewältigung von Studiengebühren im Ausland bezogene Stipendien sind bereits im bestehenden BAföG-System anrechnungsfrei.

gangs zu wissenschaftsnaher Weiterbildung eine zentrale Herausforderung zur Sicherung und Entwicklung der volkswirtschaftlichen Produktivität sein. Wissenschaftliche Weiterbildung umfasst dabei auch Lehrangebote, die nicht als mehrsemestriges Vollzeitstudium mit einem formalen Hochschulabschluss enden und auch nicht zwingend eine Studienberechtigung voraussetzen, sondern nachfragegerecht und kompetenzbezogen Zusatzqualifikationen vermitteln. Vor dem Hintergrund des bereits diagnostizierten und sich auf Grund demographischer Entwicklungen drastisch verschärfenden Fachkräftemangels (Akademikerersatzbedarf) wächst der wissenschaftlichen Weiterbildung die zentrale Funktion zu, bereits seit längerem Erwerbstätige mit beruflich bzw. aufgabenbezogen relevanten wissenschaftlichen Erkenntnissen, Kompetenzen und Methoden vertraut zu machen. Zwei Zielgruppen, aus deren Bedürfnissen und sozioökonomischen Situationen unterschiedliche Implikationen für die Aus- bzw. in diesem Fall Weiterbildungsförderung erwachsen, müssen analytisch und förderungspraktisch unterschiedlich behandelt werden.

- Zum einen besteht und intensiviert sich ein systematischer Weiterbildungsbedarf bei Erwerbstätigen, die auf Grund neuer Anforderungsprofile zusätzliche Kompetenzen erwerben müssen. Diese werden häufig für einen gewissen Zeitraum von den jeweiligen Unternehmen freigestellt, um an einer geeigneten Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen. Die Vorteile einer absolvierten wissenschaftlichen Weiterbildung entfalten sich hier kurzfristig bereits in den Unternehmen, so dass mit Blick auf die Förderung und Senkung von Zugangsschwellen der akademischen Weiterbildung von Mitarbeiter/-innen zuvörderst die Unternehmen selbst einen Beitrag zu leisten haben (auch wenn nicht selten Erwerbstätige auch „privat“ in ihre Fortbildung investieren, um breitere Zukunftschancen zu erhalten). Nichtsdestotrotz erwächst durch höhere Produktivität in mittlerer Frist auch volkswirtschaftlicher Nutzen, der eine Förderung auch im Rahmen des BAföG ggf. legitimieren könnte.
- Zum anderen kann akademische Weiterbildung dazu dienen, vorübergehend nicht erwerbstätige Menschen zu einer höheren Attraktivität am Arbeitsmarkt zu verhelfen, indem sektorenspezifisch besonders nachgefragte Kompetenzen vermittelt werden. Hier erwächst im Erfolgsfall kurzfristiger volkswirtschaftlicher Nutzen durch eine Entlastung der Sozialsysteme und erhöhte Produktivität. Zudem ist der chancengerechte Zugang zu (teilweise finanziell sehr aufwändiger) akademischer Weiterbildung für die zweite Bezugsgruppe eine zentrale Vorausset-

zung dafür, Menschen von sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Teilhabe nicht nachhaltig auszuschließen.

Politische Ziele und Strategien

Die Förderung wissenschaftlicher Weiterbildung ist als eine der Kernaufgaben der Hochschulen und als volkswirtschaftlich bedeutsames Instrument der nachhaltigen Produktivitätsentwicklung ein zentrales bildungs- und wirtschaftspolitisches Desiderat. Von besonderer Bedeutung ist hier der chancengerechte Zugang zu wissenschaftlicher Weiterbildung und deren nachfrageorientierte Konzeption. Für Erwerbstätige bestehen bereits auf den unterschiedlichen Ebenen des Bundes und der Länder Unterstützungs- und Förderprogramme³², die eine Abmilderung von Schwellen zum Besuch akademischer Weiterbildungsangebote leisten. Auf der Unternehmensseite bestehen durch steuerliche Berücksichtigung und die erwartbaren Produktivitätssteigerungen überdies Anreize dazu, Mitarbeiter/-innen in Programme wissenschaftlicher Weiterbildung zu führen. Für nicht Erwerbstätige bestehen ebenfalls Fördermöglichkeiten zum Besuch von Weiterbildungsprogrammen, die nach dem Drittem Sozialgesetzbuch (§ 77) vorgenommen und durch die örtlichen Agenturen für Arbeit gewährt werden. Dennoch zeigen vergleichende Statistiken, dass in Deutschland nur eine geringe Beteiligung an (wissenschaftlichen und stärker berufsorientierten) Weiterbildungsangeboten erreicht wird.³³ Durch eine Berücksichtigung wissenschaftlicher Weiterbildung im Rahmen der Ausbildungsförderung nach dem BAföG, nicht zwingend mit staatlichem Zuschussanteil, könnte ein Stimulus dafür gesetzt werden, ein breiteres, noch stärker auf die kompetenzbezogene Nachfrage und strukturell auf die potenziell Nachfragenden ausgerichtetes Weiterbildungsangebot im deutschen Hochschulsystem zu etablieren. Einschränkend muss hinzugefügt werden, dass eine solche Integration von Weiterbildungsphasen in die Systematik der BAföG allein nicht hinreichend Innovationsdruck zur Entwicklung entsprechender Angebote entfaltet. Das Instrument BAföG sollte aber ein Baustein innerhalb einer umfassenden Strategie zur Stärkung wissenschaftlicher Weiterbildung in Angebot und

³² Insbesondere das bundesweite Programm der Bildungsprämie, die sich aus den Elementen des Prämiegutscheins und dem Weiterbildungssparen zusammensetzt. <http://www.bmbf.de/de/7342.php>; zuletzt abgerufen am 15.9.2009.

³³ OECD (2009): Education at a Glance 2009, Tabelle C3.1a; <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf>; zuletzt abgerufen am 15.9.2009.

Nachfrage sein, zu der insbesondere die systematische Verknüpfung wissenschaftlicher Weiterbildungsprogramme mit ECTS-Kreditpunkten gehören würde³⁴.

Reformansätze

Die Beteiligung an wissenschaftlicher Weiterbildung in Deutschland muss nachhaltig gestärkt werden. Dazu sind Anreize in Verbindung mit unterschiedlichen Steuerungsansätzen auf verschiedenen Ebenen erforderlich, wobei die Integration wissenschaftlicher Weiterbildung in das Förderspektrum nach dem BAföG ein wichtiger Baustein sein kann, um sowohl die in Hinsicht auf Strukturen und Inhalte auf die konkrete Nachfrage bezogene Angebotsentwicklung als auch die tatsächliche Beteiligung zu stimulieren. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, das Förderprogramm der Bildungsprämie insgesamt oder einzelne Elemente als Weiterbildungsbaustein in das BAföG zu integrieren. Dies bedeutete, dass Berufs- und oder Nichterwerbstätige innerhalb einer zu bestimmenden Altersbandbreite weiterhin auf die Förderung aus dem Bildungsprämien-Programm und zusätzlich auch auf zinsgünstige, gedeckelte Kredite zurückgreifen können. Dieser Schritt könnte vor allem für Nichterwerbstätige, die nur eingeschränkten Zugang zu Krediten nach Marktbedingungen erhalten, Anreizwirkung entfalten, zudem bringt eine Integration verschiedener staatlicher Studienfinanzierungsangebote unter einem „Dach“, nämlich dem des BAföG, deutliche Vorteile mit sich, wie in Kapitel 4.4 dargelegt wird. Ein zinsgünstiges Darlehen sollte an die Höhe der Aufwendungen für das jeweilige Weiterbildungsprogramm oder in der Gesamtsumme gedeckelt sein, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Für diese Zielgruppe wäre auch eine das Verschuldungsrisiko abmildernde Koppelung der Rückzahlungsmodalitäten an den Erwerbsstatus und die Höhe des potenziellen Einkommens nach Abschluss der Weiterbildung (Mindesteinkommen vor Beginn der Rückzahlungsverpflichtung) bedeutsam. Unter der Voraussetzung, dass eine systematische Verknüpfung von Weiterbildungsprogrammen und -modulen mit Credit Points gelingt, könnte die finanzielle Förderung, der Darlehensumfang oder der Zinssatz an die „Buchung“ bzw. das erfolgreiche Absolvieren der Programme oder Module gekoppelt werden.

³⁴ Vgl. dazu: Berthold, Christian/ Hener, Yorck/ v. Stuckrad, Thimo (2008): Demographische Entwicklung und Hochschulen – Pilotprojekt Sachsen; CHE Arbeitspapier 104; S. 55 ff.; [http://www.che.de/downloads/Demographische Entwicklung und Hochschulen Pilotprojekt Sachsen AP104.pdf](http://www.che.de/downloads/Demographische_Entwicklung_und_Hochschulen_Pilotprojekt_Sachsen_AP104.pdf); zuletzt abgerufen am 15.9.2009.

4.2.4 Bedarf nach Teilzeitstudiengängen

Problembeschreibung

Im deutschen Hochschulsystem besteht ein struktureller, tendenziell steigender Bedarf nach echten Teilzeitstudiengängen bzw. dem formalen Status eines teilzeitorientierten Studiums. Selbsteinschätzungen der derzeit Studierenden weisen darauf hin, dass ein nicht unwesentlicher Anteil die überwiegend als Vollzeitstudien konzipierten Studiengänge bereits in Teilzeit betreiben bzw. sich dem Studientypus eines/einer Teilzeitstudierenden zuordnet.³⁵ Gründe hierfür liegen überwiegend in (zum Aufbringen des Lebensunterhalts erforderlicher) studienbegleitender Erwerbstätigkeit sowie in familiären Verpflichtungen durch Kindererziehung und Pflege. Die Hochschulen bieten, vor dem Hintergrund differenzierter Restriktionen, in nur geringem Maße Teilzeitstudiengänge an. Zum einen sind hochschulseitig mit der Einführung von vollständig für ein Teilzeitstudium konzipierten Studienangeboten hohe Anforderungen an die Koordination und Organisation des Lehrangebots (zyklisches Vorhalten von Lehrveranstaltungen und Modulen, Blockveranstaltungen) verbunden, zum anderen stellen sich auf die Studierenden bezogen in einigen Ländern Statusfragen im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit durch BAföG und der Pflicht, Studienbeiträge zu leisten. Darüber hinaus besteht nur eine eingeschränkte Kompatibilität von Teilzeitstudiengängen mit der Kapazitäts- und Lehrverpflichtungsverordnung. Besondere Probleme bereiten zudem nur semesterweise Statuswechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitstudium. Einerseits führt die Reintegration von Studierenden, die einige Semester nur in Teilzeit studieren konnten, in das reguläre Vollzeitstudium zu Klärungsbedarf (z.B., ob und welche Module und Lehrveranstaltungen nachgeholt werden müssen). Diese Überlegungen und praktischen Erwägungen setzen wiederum voraus, dass die erforderlichen Curriculumsanteile so vorgehalten und angeboten werden, dass sich nicht auf Grund von Wartezeiten die Studienzeit insgesamt, aus Sicht der Studierenden unverschuldet, erhöht. Andererseits sind mit Statuswechseln zwischen Voll- und Teilzeitstudienphasen, wenn sie im Abschlusszeugnis nicht als solche explizit vermerkt sind, Rechtfertigungszwänge auf Grund längerer Studienzeiten bspw. gegenüber Arbeitgeber(inne)n verbunden. Um einen chancengerechten

³⁵ Hennings, Mareike (2006): Indikator im Blickpunkt: Das Teilzeitstudium; Auswertung aus dem CHE Hochschulranking. http://www.che.de/downloads/Indikator_Teilzeitstudium.pdf; zuletzt abgerufen am 15.9.2009.

Hochschulzugang und eine höhere Flexibilität der jungen Studierenden nachhaltig zu sichern, sind aus Sicht der Hochschulen organisational zu bewältigende Herausforderungen zu meistern und aus Sicht der Studierenden attraktive Rahmenbedingungen für Teilzeitstudiengänge bzw. den Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitstudium zu schaffen. Dies gilt umso mehr, je entschlossener eine breitere Beteiligung an Hochschulen strukturell unterrepräsentierter Gruppen der Bevölkerung gefördert und realisiert wird.

Die Studienförderung und -finanzierung durch das BAföG ist explizit auf Ausbildungsgänge bezogen, welche die Arbeitskraft des Anspruchsberechtigten in überwiegendermaßen in Anspruch nehmen, also als Vollzeit-Studiengänge konzipiert sind und studiert werden (BAföG-Verwaltungsvorschriften 2.5.2 und 2.5.3). Eine Förderung von Studierenden in Teilzeit erfolgt allerdings implizit, soweit diese als Vollzeitstudierende immatrikuliert sind und die in der Regel ab dem vierten Fachsemester vorzulegenden Leistungsnachweise erbringen können. Diese Regelung ermöglicht demnach zwar Teilzeitstudien unter gewissen Restriktionen (z.B. zunehmender Leistungsdruck am Ende des Studiums, da die maximale Förderdauer begrenzt ist und faktische Teilzeitphasen somit im weiteren Verlauf vom Studienaufwand her kompensiert werden müssen), lässt jedoch die mit einem Teilzeitstudium verbundenen längeren Studienzeiten unberücksichtigt (abgesehen davon, dass z.B. für Studierende mit Kindern eine Verlängerung der Fristen beantragt werden kann) und setzt keinen Anreiz für junge Menschen, ein Teilzeitstudium aufzunehmen bzw. vorübergehend aus belastbaren Gründen in eine solche Struktur zu wechseln oder aber ein Studium aufzunehmen bzw. fortzusetzen, auch wenn dies nur teilzeitorientiert machbar ist.

Politische Ziele und Strategien

Für die Steigerung der Attraktivität von Teilzeitstudiengängen müssen vor dem Hintergrund eines chancengerechten Hochschulzugangs und der Förderung individueller Bildungspfade auf unterschiedlichen Ebenen Akzente gesetzt werden. Zum einen bedeutet dies, dass Regulierungsregime abgeschafft werden müssen, die Teilzeitstudienangeboten im Wege stehen. Zum anderen bedeutet dies aber mit Blick auf die Förderung durch das BAföG, dass die Ausbildungsförderung ein wesentlicher Baustein dazu sein kann, individuelle Bildungs- und Ausbildungsentscheidungen zu-

gunsten der Aufnahme bzw. Weiterführung eines Studiums zu beeinflussen, wenn dies nur in Teilzeit umsetzbar ist. In diesen Fällen wäre das Bekenntnis des Staats von zentraler Bedeutung, dass ein Studium – vorübergehend oder vollständig – auch in Teilzeitstrukturen gesellschafts- und bildungspolitisch gewünscht ist. In diesem Zusammenhang sollten transparente Regeln und Kriterien geschaffen und kommuniziert werden, die das Teilzeitstudium als einen regulären, förderungsfähigen Ausbildungs- bzw. Bildungspfad herausstellen.

Reformansätze

Ein erster Schritt zur systematischen Stärkung von Teilzeitstudienstrukturen im deutschen Hochschulsystem kann in der Erweiterung des bestehenden Katalogs an Verlängerungsgründen (z.B. Kindererziehung, Pflege von Angehörigen, Gremienarbeit) für die BAföG-Förderung durch das Teilzeitstudium bestehen. Dies setzte voraus, dass die Hochschulen das Studium in Teilzeit als einen regulären Immatrikulationsstatus einführen und dokumentieren. Allerdings ist zu befürchten, dass dieser erste pragmatische Schritt auf Grund der hohen Komplexität der Regelungen zu Verlängerungsmöglichkeiten nicht die intendierte Anreizwirkung auf die Studienberechtigten und Studieninteressierten entfaltet. Zudem besteht die Frage, ob bei einer Parallelführung von klassischer Förderzeitverlängerung nach Kriterien und formalisierter Anerkennung und Förderung des Studierens in Teilzeit nicht studienverlängernde Faktoren doppelt berücksichtigt würde: Wenn es zutrifft, dass manche oben genannten Verlängerungsgründe identisch sind mit den Faktoren, welche ein Teilzeitstudium attraktiv oder notwendig erscheinen lassen (z.B. Kindererziehung), sollte die Verlängerung des Förderzeitraums entweder durch den studienverlängernden Faktor (Kriterienkatalog) oder durch einen formalisierten Statuswechsel in Richtung eines Teilzeitstudiums ermöglicht werden. Da dieser Reformvorschlag, zumindest, wenn die Förderung eines Teilzeitstudiums oder die verlängerte Förderung eines nur teilzeitorientiert wahrgenommenen Studiums in gleicher Höhe wie ein Vollzeitstudium erfolgt, in beträchtlichem Umfang staatliche Mehrausgaben implizieren würde, wäre dieses Modell auch nur bei klarer politischer Entscheidung, Teilzeitstudien spürbar zu beanreizen, ratsam.

Über diese pragmatische Anpassung, die jedoch nicht rundum überzeugt, hinaus könnte über einen alternativen Schritt nachgedacht werden, der einen wesentlichen

Beitrag zur Individualisierung von Bildungspfaden und Studienprofilen leistet, aber tendenziell auch eine Systemtransformation für die Ausbildungsförderung nach BAföG impliziert. Ausgehend von der Prämisse, dass die BAföG-Regelungen den individuellen, flexiblen und selbstgestalteten Wechsel zwischen voll- und teilzeitorientiertem Studium genauso ermöglichen sollten wie das Studieren in einem formalisierten Teilzeitstudiengang, müsste eine zeitlich gestreckte Ausschöpfung des Budgets, also eine Flexibilität in der Inanspruchnahme, ermöglicht werden. Zunächst müsste aus der zu fördernden Vollzeitstudiendauer ein fixer Gesamtförderungsbetrag (sozusagen als „Vollzeitäquivalent“) abgeleitet werden. Diese Förderung sollte dann aber flexibel auf den tatsächlichen Studienzeitraum verteilt werden können. Studierende könnten dann von ihrem „Förderzeitkonto“ optional nur Teile des für ein Vollzeitstudium ausgelegten Förderbetrags abbuchen, dafür aber für einen entsprechend längeren Zeitraum. Dieses Modell würde z.B. mehr Flexibilität zwischen den Finanzierungsquellen BAföG und Erwerbsarbeit ermöglichen, beispielsweise im Zeitverlauf eines Studiums. Als Grundsatzproblem bleibt, dass der Lebensunterhalt kaum reduzierbar ist; daher spielt v.a. eine vorteilhaftere Regelung bei der Anrechnung von anderen Einkommensquellen eine wichtige Rolle sowie eine generelle Erhöhung des Bedarfssatzes.

Nachteilig wirkte sich bei dem eben beschriebenen Ansatz aus, dass ein frei einteilbares Budget bei einer bedarfsorientierten Berechnung der Förderung bei einer Veränderung der Berechnungsgrundlagen (z.B. Absolvierung eines Geschwisterkindes) sogar unterjährig Änderungen unterworfen sein kann und die Streckung der Auszahlungssumme eher kompliziert zu berechnen ist (zu welchem Datum endet welche Streckung welcher Anspruchssumme?).

Dieser Vorschlag lässt sich aber noch weiter denken, wenn man die Förderung und Studienfinanzierung junger Menschen nicht mehr auf einzelne Ausbildungsabschnitte, sondern auf die Bildungsbiographie insgesamt bezieht. Dies hieße, dass grundsätzlich allen jungen Menschen staatliche Studienfinanzierung für ein vollständiges Studium zugesagt würde. Es gäbe damit ein Bildungsbudget (bspw. 100 Prozent einer Studienvollförderung), auf das innerhalb eines Zeitraums (bspw. von zehn Jahren) individuell zurückgegriffen werden kann. Junge Studierende hätten so die Möglichkeit, abhängig vom spezifischen Studienprofil (bspw. in Teilzeit), dem damit verbundenen Workload und der jeweiligen Selbsteinschätzung bezüglich des subjektiven Leistungsfähigkeit, ihr jeweiliges Förderkontingent ex ante für bestimmte Zeit-

räume zu bestimmen. Konkret würde dies bedeuten, dass Studierende, die sich für einen geringen Studienanteil – nur wenige Module im Rahmen eines Teilzeit- oder Vollzeitstudiengangs innerhalb eines zu bestimmenden Zeitraums – entscheiden, analog wenig staatliche Studienförderung erhielten, den Anspruch darauf aber zunächst nicht verlören. Der Vorteil bestünde in diesem Fall in der längeren Förderdauer, die nicht an die Überprüfung von kompliziert zu belegenden Verlängerungsgründen geknüpft wäre. Die Studienförderung bzw. das Bildungsbudget stünde einer möglichst breiten Gruppe von Anspruchsberechtigten grundsätzlich über einen hinreichend langen Zeitraum zur Verfügung. Analog dazu erhielten Studierende mit hohen bzw. höchsten Studienanteilen (Vollzeitstudium) die höchste individuelle Förderung, aber dementsprechend auch nur für kürzere Zeit. Je nachdem, wie in diesem Modell der Förderhöchstsatz bzw. die Staffelung der Fördersätze³⁶ gestaltet wird, wirkt dieser unter Umständen als Anreiz für die Studierenden, möglichst hohe Studienanteile zu wählen und das Studium in der Regelstudienzeit abzuschließen. Studierende sollten zudem die Gelegenheit haben, die im Voraus festgelegten Studien- und damit Fördervolumina flexibel anzupassen, wenn sich die individuellen Rahmenbedingungen (bspw. durch zusätzliche Erwerbsarbeit neben dem Studium, durch Kindererziehung) verändern.

Das Modell eines individuell abzurufenden Bildungsbudgets würde die vorherrschende hohe Bedeutung der Studiendauer relativieren und einen transparenten Rahmen für individuelle Bildungspfade bereitstellen. Die grundlegende Botschaft, dass für jeden jungen Menschen flexibel abzurufende Studienförderung zur Verfügung steht, enthält einen massiven Anreiz dafür, sich für die Aufnahme eines Studiums zu entscheiden. Das hier nur umrissene Bildungsbudget-Modell stellt nicht nur eine Anpassung der BAföG-Förderlogik vor dem Hintergrund des Reformstimulus einer erhöhten Nachfrage nach Teilzeitstudiengängen dar. Vielmehr bedeutet es einen mutigen Schritt in Richtung einer Systemtransformation mit dem Ziel, individuelle Wege durch das Hochschul- und Ausbildungssystem dezidiert zu unterstützen und eine massive Hebelwirkung für einen breiten, chancengerechten Zugang zu weiterführender Bildung zu entfalten. Ein erster, pragmatischer Umsetzungsschritt für das skizzierte

³⁶ Eine erste Variante wäre die äquidistante Staffelung von Förderbeiträgen. Dies bedeutet, dass je Studienanteil, Modul oder Studienprofil ein gleich hoher Förderbeitrag ausbezahlt wird. Als zweite Variante käme ein Progressionsmodell in Frage, in dem die Förderbeiträge selbst anwachsen, je mehr Module bzw. Studienanteile gewählt werden. Damit könnte die Anreizwirkung für eine effiziente individuelle Studiengestaltung erhöht werden.

Modell könnte darin bestehen, dass das Bildungsbudget zunächst als Option im Sinne eines Probedurchlaufs angeboten wird. Eine Anpassung der Förderlogik insgesamt könnte dann nach einer Evaluation über die Zweckmäßigkeit des Modells initiiert werden. Der gesamte Ansatz des Budgetmodells trägt einer stärkeren normativen Orientierung an individuellen Bildungswegen und einer Lebenszeitbetrachtung der staatlichen Studienfinanzierung Rechnung.

Zudem könnten im Zusammenhang mit einem individuell abrufbaren Bildungsbudget An- und Verrechnungsregeln angepasst werden. So könnten studienbezogene Tätigkeiten wie freiwillige oder Pflichtpraktika bzw. wissenschaftliche Hilfskrafttätigkeiten (zum Teil) als Studienanteile gewertet und damit beanreicht werden. Darüber hinausgehende Verrechnungen von Einkommen durch Erwerbsarbeit würden wegfallen, da die jeweilige Studienförderung nur von den individuell bestimmten Studienanteilen abhinge. Für Phasen, in denen die Studienanteile auf Grund von Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen reduziert werden müssen und zusätzlich dazu ein Einkommen durch Erwerbsarbeit nur sehr eingeschränkt möglich ist, sollte das bestehende Modell von Zuschlägen (Kinderzuschlag, Pflegezuschlag) weitergeführt und erweitert werden.

4.3 Cluster III: BAföG an die gestufte Studienstruktur anpassen!

Bis zum Jahr 2010 sollen im deutschen Hochschulsystem alle Studiengänge auf die gestufte Bachelor-Master-Struktur umgestellt sein. Dabei ergeben sich für die Ausbildungsförderung nach BAföG vor allem dadurch Schwierigkeiten, dass mit der gestuften Studienstruktur eine bildungspolitisch erforderliche und gewünschte Flexibilisierung des Übergangs zwischen grundständigen Bachelorstudiengängen und dem weiterführenden Masterstudium einhergeht. Dies bedeutet, dass mit dem Abschluss der ersten berufsbefähigenden Studienphase des Bachelor- nicht zwingend der unmittelbare Übergang in ein Masterstudium verbunden sein muss. Vielmehr kann zwischen Bachelorabschluss und Aufnahme des Masterstudiums eine Phase der Berufstätigkeit liegen, auf die sich die Curricula des Masterstudiengangs speziell beziehen können, aber nicht müssen. Besonders problematisch ist mit Blick auf die staatliche Studienfinanzierung und die individuelle Erwartungssicherheit bei der BAföG-Förderung die Übergangszeit zwischen dem Erwerb des Bachelor-Abschluss und der Aufnahme des Masterstudiums. Außerdem bedeutet die für die Ausbildungsabschnitte des Bachelor- und Masterstudiums gültige Altersbegrenzungen Beschränkungen für individuelle Bildungspfade.

Die Frage danach, in welchem Umfang und welchen Zeiträumen durch staatliche Studienfinanzierung eine möglichst hohe Bildungsbeteiligung erreicht werden soll, kann grundsätzlich nicht aus der Struktur des Bachelor-Master-System abgeleitet beantwortet werden, sondern muss bildungs- und gesellschaftspolitischer Willensbildung und Zielsetzung folgen.

In diesem Zusammenhang sollen die nachfolgenden Reformstimuli beschrieben und auf ihre Reformimpulse hin analysiert werden:

Cluster	Reformstimulus	Probleme
BAföG an gestufte Studienstrukturen anpassen!	Übergang zwischen Bachelor und Master	Eingeschränkte Förderfähigkeit, Beschränkung individueller Bildungspfade
	Spezialisierung und Differenzierung von Curricula	Anrechnungsprobleme, Studienabbruch nach mehrfachem Fachwechsel

4.3.1 Übergang zwischen Bachelor und Master

Problembeschreibung

Durch die Umstellung der klassischen Diplom- und Magisterabschlüsse auf die Bachelor-Master-Struktur stellt sich die Frage nach der Förderungsfähigkeit der neuen Abschlüsse. Nach den derzeit gültigen Regelungen des BAföG sind Studierende in Masterstudiengängen nur dann anspruchsberechtigt, wenn vor der Aufnahme eines Masterstudiums ein berufsqualifizierender Bachelorabschluss erreicht wurde. Eine Förderung im Masterstudium ist demnach dann nicht möglich, wenn zuvor ein Studiengang mit Diplomabschluss absolviert wurde. Zudem ist die Förderung daran geknüpft, dass innerhalb des Masterstudiums die Fachrichtung nicht mehr gewechselt wird. Dies ist angesichts der diversifizierten und sich weiter differenzierenden Angebotsstrukturen im Masterbereich problematisch; insbesondere die zunehmende Zahl an interdisziplinären Masterstudiengängen wirft je Einzelfall die Frage auf, welcher Fachrichtung der Studiengang überhaupt schwerpunktmäßig zugeordnet werden kann. Hier besteht folglich für die Studierenden eine kritisch geringe Erwartungssicherheit darüber, nach einem Wechsel des Masterstudiengangs weiterhin gefördert werden zu können.

Darüber hinaus muss das Masterstudium vor dem 30. Lebensjahr aufgenommen worden sein, um förderungsfähig zu sein. Dies legt den Studierenden bzw. Berufstätigen Restriktionen bei der Planung und Gestaltung ihrer individuellen Bildungspfade auf. Vielmehr können zur Förderung über die Altersgrenze hinaus nur besondere Hinderungsgründe wie Kindererziehung oder Krankheit angegeben werden, wenn sie zur verzögerten Aufnahme des Masterstudiums führen. Diese Regelung suggeriert, dass die individuelle Gestaltung von Ausbildungs- und Berufsphasen nicht schlüssig und planvoll auch längere Zeiträume umfassen kann, sondern ausschließlich möglichst zeitlich unmittelbar aufeinanderfolgende Bildungs- und Ausbildungsabschnitte bildungs- und gesellschaftspolitisch erwünscht sind.

Hinzu kommt, dass die Regelungen zum Übergang zwischen Bachelor- und Masterstudium komplex und mit Risiken behaftet sind (BAföG § 15b, Absatz 2). Nach derzeitigem Regelungsstand endet die Förderung nach dem BAföG in dem Monat, in dem die letzte abschlussrelevante Prüfungsleistung erbracht wurde. Um eine Förderung für das Masterstudium zu erhalten, ist jedoch die Vorlage eines Bachelor-

Abschlusszeugnisses erforderlich. Dies führt unter Umständen dazu, dass Studierende zwar alle Prüfungsleistungen erbracht haben und auf die Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse – also die Zeugnisübergabe – warten, sich aber ohne Vorlage eines Bachelor-Zeugnisses nicht an allen Hochschulen bereits in einem Masterstudium immatrikulieren können. In diesem Fall ist die Finanzierung des Lebensunterhalts durch das BAföG für die Zeit zwischen dem Ablegen der letzten Prüfungsleistung und der regulären Aufnahme des Masterstudiums nicht gesichert. Zwar kennt das BAföG an der oben bezeichneten Stelle eine Regelung, die übergangshalber die Förderung um einen Monat nach Abschluss der letzten Prüfungsleistung verlängert. Jedoch kann sich der Prozess der Zeugnisausgabe, Bewerbung, Zulassung und Immatrikulation für ein Masterstudium über einen längeren Zeitraum erstrecken. Hier bestehen nur komplizierte und hohe Transaktionskosten implizierende Wege, eine vorläufige, rückwirkend ausbezahlte Förderung für ein Masterstudium zu erhalten, die durch innerhalb einer Frist erfolgende Vorlage des Bachelorzeugnisses in die regulären Förderformen überführt werden kann.

Politische Ziele und Strategien

Eine möglichst breite, auch individuelle Bildungswege berücksichtigende, chancengerecht geöffnete Bildungsbeteiligung ist ein zentrales bildungs- und gesellschaftspolitisches sowie volkswirtschaftliches Desiderat. Durch die Umstellung auf die Bachelor- und Masterstruktur wurde eine neue Übergangsschwelle eingeführt, die in der Förderlogik des BAföG noch nicht hinreichend berücksichtigt wird. Hier ist ein politisches Signal und klares Bekenntnis vonnöten, dass auch der breite Zugang zu finanzieller Förderung im Masterstudium erwünscht und unterstützt wird. Dazu werden transparente Regelungen benötigt, die für die Übergangsphase zwischen Bachelor und Master sowie die Förderungsfähigkeit des Masterstudiums auch nach mehrjähriger Berufstätigkeit (hier stellt insbesondere die Altersgrenze ein Problem dar) Erwartungs- und Planungssicherheit bieten. Die durch Berufstätigkeit oder längere Auslandsaufenthalte erst nach einem längeren Zeitraum erfolgende Aufnahme eines Masterstudiums kann ebenso planvoll und im Sinne von bildungs- und gesellschaftspolitischen Zielen sinnvoll sein, wie ein zeitlich unmittelbar an den Bachelorabschluss anschließendes Masterstudium. Hier sollten nicht Hinderungsgründe belegt werden müssen, sondern staatlicherseits Förderungsgründe formuliert werden.

Darüber hinaus hatten Absolvent/-innen, die in den curricular breiter angelegten Diplom- und Magisterstudienordnungen studierten, in der Vergangenheit nicht die Gelegenheit, teilweise sehr differenzierte, für die berufsbezogene Weiterqualifikation geeignete weiterführende Studienangebote wahrzunehmen. In der Erweiterung der Förderungsfähigkeit von Masterstudiengängen auch für Diplom-Absolvent(inn)en liegt jedoch ein hohes Potenzial zur nachhaltigen (Weiter-)Qualifizierung von Nachwuchskräften, das genutzt werden sollte.

Reformansätze

Zunächst könnte darüber nachgedacht werden, ein spezielles Förderprogramm für Absolvent/-innen mit Diplom- oder Magisterabschlüssen aus Universitäten und Fachhochschulen zu konzipieren, das die Ausbildungsförderung für ein anschließendes oder späteres Masterstudium mit einschließt. Da diese Absolvent(inn)en bereits über einen berufsbefähigenden Abschluss verfügen, der in Hinsicht auf die Studiendauer in den meisten Fällen der Gesamtregelstudienzeit für ein Bachelor- und Masterstudium ähnlich ist, kann hier von einer höheren finanziellen Eigenverantwortung der zu Fördernden ausgegangen werden. Daher würde es sich anbieten, hier einen verminderten staatlichen Zuschuss- mit einem höheren, aber dennoch zinsgünstigen Darlehensanteil zu verbinden und spezielle Rückzahlungsmodi einzuführen.³⁷ Bei der hier problematisierten Frage der Förderungsfähigkeit von Masterstudien für Diplom-Absolvent/-innen handelt es sich zwar prima facie um ein Übergangsphänomen, das in dieser Weise nur für einen überschaubaren Zeitraum virulent bleibt und daher nicht zwingend nachhaltig in die BAföG-Fördersystematik integriert werden müsste. Allerdings besteht bei den Hochschulabsolventinnen und -absolventen mit den klassischen Abschlüssen ein anwachsender, langfristig virulenter wissenschaftlicher Weiterbildungsbedarf, der durch entsprechend konzipierte weiterbildende Master-Angebote gedeckt werden kann und soll. In diesem Zusammenhang wäre insbesondere der Zugang zu zinsgünstigen Bildungsdarlehen zweckmäßig, die unter dem Dach des BAföG nach der oben skizzierten Logik eines Life-Cycle-bezogenen Student Funding-Systems gebündelt und organisiert sind. In diesem Zusammenhang spielt eine klare und gezielte Kommunikation über die zur Verfügung stehenden, fai-

³⁷ Bspw. höhere monatliche Mindestraten nach Abschluss des zusätzlichen Masterstudiums.

ren Finanzierungsmöglichkeiten für wissenschaftliche Weiterbildung für die genannte Zielgruppe eine entscheidende Rolle.

Mit Blick auf einen Fachrichtungswechsel bei hoch differenzierten oder interdisziplinär konzipierten Masterstudiengängen könnte das oben beschriebene Budgetmodell der Studienfinanzierung abhelfen (vgl. Kapitel 4.2.4). Wird allen jungen Menschen die finanzielle Förderung für ein vollständiges Studium (Bachelor und Master) zeitlich flexibel durch ein im Vergleich zum aktuellen Förderhöchstsatz höheres, individuell abzurufendes Bildungsbudget gewährt, so könnte die Förderung in einem Masterstudiengang mit anderer fachlicher Ausrichtung unkompliziert weiterlaufen. Nach dem Ausschöpfen des Budgets könnte optional ein garantiertes zinsgünstiges Darlehen bis zum Abschluss des Masterstudiums angeschlossen werden, um die Planungssicherheit der Studierenden zu erhöhen.

Festzuhalten ist auch, dass die Bologna-Struktur mit der Modularisierung der Studienprogramme die Einführung eines Budgetmodells deutlich erleichtert: Modularisierung ermöglicht einen Einstieg in die modulbezogene Einschreibung, was wiederum der Einführung des o.g. Teilzeitstudiums und der nutzungsbezogenen Abrechnung des Bildungsbudgets zulässt.

Das Budgetmodell zeigt überdies Lösungswege für die Frage nach Altersgrenzen auf. Wird insgesamt ein zweistufiges Studium garantiert gefördert, so sollte die individuelle Abrufung des Budgets innerhalb eines breiten zeitlichen Rahmens ermöglicht werden. Alternativ dazu könnten aus der bestehenden Förderstruktur heraus die Altersgrenzen für die Aufnahme des Masterstudiums schlicht deutlich erhöht werden (bspw. auf 40 oder mehr Lebensjahre bei Aufnahme des Masterstudiums). Ggf. könnte mit Ausnahme von Härtefällen auf einen Katalog an Hinderungsgründen verzichtet werden. Zusätzlich dazu sollte im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit zum BAföG gezielt kommuniziert werden, dass nicht Hinderungsgründe für eine rasche Studienaufnahme von Relevanz, sondern eine möglichst breite Beteiligung an Masterstudiengängen politisch erwünscht sind.

Für die Übergangsphase zwischen dem Absolvieren der letzten Prüfungselemente eines Bachelorstudiengangs und der Aufnahme eines Masterstudiums müssen neue, transparente und Erwartungssicherheit implizierende Regelungen gefunden werden. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, entweder die Förderungsphase für das grundständige Studium erst mit der Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse bzw. der

Übergabe des Zeugnisses enden zu lassen, oder die bisher praktizierte Übergangsfinanzierung für Studierende zu verlängern, die unmittelbar auf den Bachelorabschluss folgend ein Masterstudium aufnehmen wollen. Die Übergangsfinanzierung könnte so geregelt sein, dass die BAföG-Förderung weiterläuft, bis das Masterstudium innerhalb von bspw. drei Monaten aufgenommen wird, sofern die Absolvent(inn)en nicht explizit auf die Zahlungen verzichten (i.e. wenn kein Masterstudium begonnen wird). Wird kein Masterstudium nach dem Bachelorabschluss (i.e. bis zu drei Monate nach der letzten Prüfungsleistung) aufgenommen, die Förderung aber weiter bezogen, könnte der ausbezahlte Zuschussanteil dem Darlehen aufgeschlagen werden, so dass dieser zurückzuzahlen wäre – in diesem Fall wäre es kaum begründbar, eine Übergangsphase, in der keine Ausbildung mehr betrieben wird, staatlich zu fördern. Angesichts der mit einer solchen Regelung verbundenen Bürokratie- und Transaktionskosten ließe sich auch eine Lösung denken, nach der die Studierenden zwischen Bachelorabschluss und Aufnahme des Masterstudiums lediglich auf Antrag entsprechend der vorstehenden Regelungsansätze weitergefördert werden.

4.3.2 Spezialisierung und Differenzierung von Curricula

Problembeschreibung

In den auf Bachelor- und Masterabschlüsse umgestellten Curricula werden immer stärker differenzierte bzw. interdisziplinär ausgerichtete Studieninhalte gelehrt und miteinander verbunden. Die Praxis an den Hochschulen zeigt, dass bei Studienfachwechseln daraus in nicht unwesentlichem Umfang Schwierigkeiten bei der Anrechnung von im alten Studiengang erbrachten Leistungen resultieren. Diese können je später der Fachwechsel vollzogen wird zu umso stärker verlängerten Studienzeiten und damit zu Einbußen und mangelnder Erwartungssicherheit bei der BAföG-Förderung bzw. zur ausschließlichen Förderung über ein Bankdarlehen führen. Damit wird der Studienabbruch zur Option.

Darüber hinaus sind eine Vielzahl der Bachelor- und Masterstudiengänge an deutschen Hochschulen erst seit kürzerer Zeit neu ein- und durchgeführt. Die teilweise stark differenzierten curricularen Konzepte und die Studienorganisation sind demnach noch vielfach in einer Erprobungsphase. Studienfachwechsel können nach den BAföG-Verwaltungsvorschriften aber nur aus wichtigen oder unabweisbaren Gründen

durchgeführt werden, ohne dass die Förderung durch das BAföG berührt wird. Wichtige Gründe stellen u.a. ein Neigungswandel, eine mangelnde intellektuelle, psychische oder körperliche Eignung oder weltanschauliche Dispositionen dar, nicht aber eine mangelhafte Studienorganisation durch die Hochschule, eine signifikante Änderung von Prüfungs- und Studienordnungen oder eine von der Selbstdarstellung und dem Marketing eines Studiengangs deutlich abweichende Studienrealität. Auch verschlechterte Berufsaussichten können bislang nicht als Gründe für einen Wechsel der Fachrichtung geltend gemacht werden. Dies könnte sich gerade bei stark spezialisierenden Studieninhalten als problematisch erweisen.

Politische Ziele und Strategien

Es ist eine der zentralen Herausforderungen im deutschen Hochschulsystem, die Zahl der Studienabbrüche zu senken. Hierbei spielen auch die Rahmenbedingungen der Studienfinanzierung eine entscheidende Rolle. Die Ausbildungsförderung nach dem BAföG steht in dem Spannungsverhältnis, die Schwelle eines Studienabbruchs so hoch wie möglich zu halten, gleichzeitig aber eine effiziente individuelle Studiengestaltung und -organisation zu befördern.

Reformansätze

In einem ersten Schritt könnte im Fall eines Wechsels der Studienrichtung bis zum Beginn des fünften Fachsemesters die maximal gewährte Vollförderung (Zuschuss- und Darlehensanteil) verlängert werden, um spätere Fachrichtungswechsel in grundständigen Studiengängen gegenüber einem Studienabbruch attraktiver zu machen. Alternativ dazu könnte statt der Gewährung eines verlängerten staatlichen Zuschusses der Darlehensanteil in den letzten Semestern analog zur bereits praktizierten Abschlussförderung erhöht werden. Als Begründungszusammenhang sollten hierbei die allfälligen Anrechnungsschwierigkeiten zwischen zunehmend differenzierten Bachelorstudiengängen angeführt werden. Darüber hinaus könnte eine Anpassung und klare Kommunikation der Rückzahlungsmodalitäten für das auf die Förderung folgende ausschließliche Bankdarlehen nach erfolgtem Studienfachwechsel erfolgen. Studierende, die zum Ende eines Studiums, das nach einem Fachwechsel aufgenommen wurde, die als Bankdarlehen gewährte Förderung beziehen, könnten bei

sehr guten Prüfungsleistungen weiterhin einen Teilerlass erhalten. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang allerdings, die bisher praktizierte Regelung eines Teilerlasses vor dem Hintergrund des relativen Studienerfolgs (beste 30 Prozent des Abschlussjahrgangs) an klare Bezugsgruppen zu binden. Für die Prüfungsämter ist es schon im jetzigen System schwierig, eine Zuordnung der Absolvent(inn)en so herzustellen, dass eine belastbare Aussage über die besten 30 Prozent eines Jahrgangs möglich ist. Dies wird in einem sich curricular differenzierenden Bachelor-Master-System zunehmend schwieriger. Daher ist es für die leistungsbezogene Teilerlassregelung erforderlich, die Bezugsgruppe „Abschlussjahrgang“ klar zu definieren (Abschlussjahrgang des Studiengangs, des Studienbereichs, der Fakultät, der Hochschule?). Zum anderen sind sehr geringe Absolventenzahlen denkbar, bei denen ein der Bezug auf die besten 30 Prozent zu Verzerrungen führt. Insgesamt steht jedoch angesichts der Intransparenz der leistungsbezogenen Teilerlassregelungen deren Funktionalität überhaupt in Frage. Es sollten Untersuchungen unternommen werden, die die bestehenden Regelungen auf ihre intendierte motivationale Komponente hin überprüfen. Gegebenenfalls sollte auf den (durch Noten) leistungsbezogenen Teilerlass insgesamt verzichtet werden.

Darüber hinaus ist eine Erweiterung des Katalogs an Fachwechselgründen zu erörtern. Hier könnten bisher ausgeschlossene Kriterien berücksichtigt werden, etwa eine drastisch verschlechterte Berufsaussicht, da gerade sehr spezifisch und differenziert konzipierte Curricula nur ein eingeschränktes Berufsfeld eröffnen.

4.4 Cluster IV: Gesellschaftspolitische Steuerungsimpulse setzen!

Die Ausbildungsförderung nach dem BAföG kann als *das* zentrale Instrument der staatlichen Studienfinanzierung stärker dafür genutzt werden, differenzierte gesellschaftspolitische Zielsetzungen mit Steuerungsimpulsen und Anreizsystemen zu unterlegen. Viele Beispiele dafür wurden bereits in den vorangegangenen Kapiteln genannt. Die grundsätzliche gesellschaftspolitische Funktion von BAföG als Instrument zur Sicherung eines chancengerechten Zugangs zum Hochschulsystem kann differenzierter und zielgenauer umgesetzt werden. Mit der zunehmenden Differenzierung und Heterogenität der Bevölkerung durch das Phänomen des demographischen Wandels – bspw. durch unterschiedliches generatives Verhalten von Bürger(inne)n mit bzw. ohne Migrationshintergrund – diversifizieren sich auch die spezifischen Bildungshintergründe, Bildungserwartungen und zu überwindenden Schwellen für die Aufnahme eines Hochschulstudiums.

Zwei Ansatzpunkte für eine Integration gesellschaftspolitisch informierter Steuerungsimpulse in die BAföG-Systematik werden nachfolgend als Reformstimuli diskutiert.

Cluster	Reformstimulus	Probleme
Gesellschaftspolitische Steuerungsimpulse setzen!	Demographischer Wandel und zunehmende Diversität in der Bevölkerung	Keine spezifischen Anreize für unterrepräsentierte Gruppen im bestehenden System
	BAföG und Familie in der Hochschule	Mangelnde Anreizsetzung, ungenügende Berücksichtigung der Sondersituation

Für beide Stimuli gilt: Wenn man den Bedarfsbezug zum Abbau relevanter Schwellen vor der Studienaufnahme künftig um Elemente ergänzt, die ziel- und zielgruppenscharf Anreizimpulse zur Aufnahme eines Studiums setzen, müssten begleitende kommunikative Maßnahmen eingeführt werden, die über die neue Wirkungslogik und

ggf. erweiterte Ansprüche oder besonderen Vorteile einzelner Gruppen gezielt informieren. Gleichzeitig bedeutete eine jede zielgruppengenaue Präzisierung der Förderung im Rahmen des BAföG eine Differenzierung der gesellschaftspolitischen Funktion des BAföG, die für den Lebensunterhalt und die Ausbildungskosten vorgehaltenen Fördermittel allen Bürger/-innen „für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung“ (BAföG 2008 §1) verfügbar zu machen. Finden differenziertere politische Ziele und Steuerungsmechanismen Eingang in die Systematik des BAföG, so müssen diese transparent gemacht und an den vorgängigen gesellschaftspolitischen Diskurs angeschlossen werden. Nicht zu übersehen ist, dass eine Orientierung auf selektive Anreize Systeme verkompliziert und administrativ aufwändiger macht; dies legt nahe, bei der Anreizsetzung klare politische Prioritäten zu setzen.

4.4.1 Demographischer Wandel, Diversität und BAföG

Problembeschreibung

Aus zwei Richtungen kommt nun eine neue Herausforderung auf die Hochschulen, aber auch auf die staatliche Studienfinanzierung zu. Zum einen führen regional differenzierte demographische Entwicklungen dazu, dass die Zahl der studienberechtigten Schulabgänger/-innen ab dem Jahre 2014 sinken wird. In den ostdeutschen Ländern sind dieser Rückgang jüngerer Altersgruppen und analog dazu sinkende Schülerzahlen auf Grund des sogenannten „Nachwendeknicks“ der Geburtenraten bereits jetzt spürbar. Dies bedeutet, dass das deutsche Hochschulsystem auf mittlere Sicht (die ostdeutschen Hochschulen schon heute) neue Zielgruppen für die Aufnahme eines Studiums gewinnen müssen. Gleichzeitig bedingt das im Vergleich unterschiedliche generative Verhalten von bspw. Bürger(inne)n mit bzw. ohne Migrationshintergrund, dass die bildungspolitische Bedeutung der Heterogenität in Hinsicht auf sozioökonomischen Status, Bildungserwartung und Bildungshintergrund der Gesellschaft insgesamt zunimmt. Die deutschen Hochschulen sind jedoch auf zunehmende Heterogenität der Studieninteressierten, Studienberechtigten und Studierenden noch nicht in hinreichendem Maße eingestellt.

Diejenigen jungen Menschen, die als neue Zielgruppen durch die Hochschulen angesprochen werden müssen und denen vor dem Hintergrund eines ebenfalls demographisch bedingt massiv steigenden Fachkräfte- und Akademikerersatzbedarfs eine

zentrale gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung zukommt, sind an Hochschulen bislang deutlich unterrepräsentiert. Auf die damit aufgeworfenen Gerechtigkeitsfragen können und müssen bildungspolitische Antworten gefunden werden.

Das System der staatlichen Studienfinanzierung verfolgt explizit das Ziel, allen jungen Menschen den neigungs- und begabungsgerechten Zugang zu Bildung und Ausbildung zu ermöglichen. Hierzu werden (maßgeblich finanzielle) Schwellen gesenkt, die von der Aufnahme eines Studiums abhalten könnten. Die 18. Sozialerhebung hat indes gezeigt, dass zwar die Zahl der BAföG-Empfänger/-innen zwischen den Jahren 2003 und 2006 um etwa fünf Prozent gestiegen ist, während die Gesamtzahl der Studierenden nur um etwa zwei Prozent zunahm (18. Sozialerhebung Kurzfassung S. 24 f.). Gleichzeitig ist jedoch der Anteil der BAföG-Empfänger/-innen an den grundsätzlich Anspruchsberechtigten im gleichen Zeitraum eher zurückgegangen. Dies bedeutet, dass „die Zahl der Studierenden, die im Bedarfsfall einen Anspruch auf BAföG geltend machen könnten, von 2003 auf 2006 stärker gestiegen ist als die Zahl derjenigen, die diesen Anspruch realisierten“ (ebd. S. 25). Dies bedeutet entweder, dass sich in der Gruppe der potenziell Anspruchsberechtigten, also der Studierenden insgesamt, mehr Menschen aus mittleren und hohen Einkommenschichten befinden, und / oder dass Ansprüche unterschiedlichen Umfangs wegen unzureichender Aufklärung und Information gleichsam liegen gelassen wurden.

Beide Erklärungsansätze müssen auf ihre Bedeutung für politische Zielfindungen und Strategien befragt werden: Nimmt der Anteil der Studierenden aus mittleren und hohen Einkommensgruppen an der Gesamtzahl der Studierenden zu, so führt dies (bei weitgehend gleichbleibenden Bemessungsgrenzen) natürlich zu einem geringer werdenden Anteil der BAföG-Anspruchsberechtigten und -empfänger. Es perpetuiert bzw. verstärkt sich aber v.a. faktisch die soziale Selektivität entweder beim Studienzugang oder beim Erwerb der Studienberechtigung. Der bisher verfolgte strategische Ansatz der Verminderung von Schwellen vor der Studienaufnahme hätte sich demgemäß als nicht umfassend zielführend erwiesen. Dies gilt umso mehr unter Bedingungen des demographischen Wandels, die zu einer Erhöhung des Anteils der an Hochschulen bislang strukturell unterrepräsentierten Gesellschaftsgruppen führen und Fragen der Chancengerechtigkeit virulenter machen. Zudem stünden beide o.g. Erklärungsansätze im Spannungsverhältnis zum bildungspolitischen Ziel, 40 Prozent eines Altersjahrgangs zur Studienaufnahme und einen möglichst großen Anteil der-

selben zu einem Hochschulabschluss zu führen (festgehalten etwa im Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD 2005).

Politische Ziele und Strategien

Das allgemeine Ziel, möglichst allen jungen Menschen neigungs- und begabungsgerecht Zugang zu höherer Bildung zu eröffnen, bleibt bestehen. Gleichzeitig kann jedoch auch das Ziel formuliert werden, den Kreis der Anspruchsberechtigten zu differenzieren und zusätzlich gezielt Gruppen zur Aufnahme und zum Abschluss eines Studiums zu stimulieren. Die bisherige Zugangslogik³⁸ zu Ausbildungsförderung nach BAföG kann und sollte in diesem Fall um aktivierende Anzelelemente ergänzt werden. Hierzu würde ein klares, aber stärker individualisiertes System der Bedarfsermittlung und ein transparenterer Ansatz zur Verrechnung von sonstigen Finanzierungsquellen benötigt werden.

In das System der staatlichen Studienfinanzierung können vor diesem Hintergrund Anreizimpulse integriert werden, die den Zugang bspw. junger Menschen mit Migrationshintergrund besonders fördern. Die gezielte, auf an Hochschulen bislang strukturell unterrepräsentierte Zielgruppen ausgerichtete Anreizsetzung auch durch die Studienfinanzierung kann einen maßgeblichen Beitrag dazu leisten, dass der Anspruch eines chancengerechten Hochschulzugangs für möglichst alle Studieninteressierten eingelöst wird. Es geht hier weniger um die Absenkung von Schwellen, als vielmehr weiter gehend um die Integration von aktivierenden Impulselementen in die staatliche Studienfinanzierung.

Es muss ein zentrales gesellschafts- und bildungspolitisches sowie volkswirtschaftliches Ziel sein, junge Menschen bspw. mit Migrationshintergrund oder aus einkommensschwachen Familien für ein Hochschulstudium zu gewinnen. Die Studienfinanzierung nach dem BAföG ist dabei ein entscheidendes Instrument, um diese Personen auf die realistische Möglichkeit der Aufnahme eines Hochschulstudiums aufmerksam zu machen und auch mentale Schwellen zu überwinden.

Dennoch bedarf die Etablierung von Konzepten der Sonderförderung über den auf Gleichbehandlung ausgerichteten sozialrechtlichen Kern des BAföG hinaus der

³⁸ Grundsätzlicher Anspruch besteht, wird auf Antrag geprüft und durch die formal komplexe Bestimmung eines individuellen Förderumfangs konkretisiert.

rechtlichen Prüfung, der Begleitung durch kommunikative Maßnahmen und setzt einen breiten gesellschaftlichen Diskurs voraus.

Reformansätze

Das BAföG könnte und sollte genutzt werden, Anreize zum Studium für „nicht-traditionelle“ Studierendengruppen zu setzen. Zwar ist nicht endgültig klar, inwiefern Reformansätze zur gezielten Anreizsetzung für an Hochschulen bislang unterrepräsentierte Zielgruppen vor dem Hintergrund der sozialrechtlichen Grundnorm des Gleichheitsgrundsatzes überhaupt zulässig sein können. Unbeschadet der grundsätzlichen rechtlichen Restriktionen, die solche Ansätze der Ungleichbehandlung einschränken oder derzeit ausschließen könnten, muss das gesellschaftspolitisch richtige und breite konsentiertere Ziel, einen faktisch chancengerechten Zugang zum Hochschulstudium auch für Gruppen zu gewährleisten, die diesen Weg bislang nur selten einschlagen (können), in der staatlichen Studienfinanzierung Berücksichtigung finden. Zu diesen neuen Zielgruppen gehören bspw. junge Menschen mit Migrationshintergrund, Studierende mit Erziehungs- und Pflegeverpflichtungen (dazu mehr in Kapitel 4.4.2) oder junge Frauen in ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen.

Ein erster Schritt in diese Richtung, der in Hinsicht auf den Gleichheitsgrundsatz unproblematisch ist, bestünde in der Etablierung einer auf die neuen Zielgruppen speziell ausgerichteten Informations- und Beratungskampagne. Junge Menschen, deren Eltern und Umfeld kein Hochschulstudium absolvieren konnten, müssen über die bestehenden Fördermöglichkeiten und die damit verbundenen, geringen finanziellen Risiken deutlicher und zielgruppenadäquater als bisher informiert werden. Zudem müssen die neuen Zielgruppen adäquat darüber aufgeklärt werden, welchen persönlichen Nutzen sie aus einer (Aus-)Bildung an den Hochschulen ziehen können; auch die Etablierung von Rollen(vor)bildern ist hier sicher hilfreich.

Darüber hinaus können gezielte Anreizelemente in die Studienförderung und -finanzierung integriert werden. Zum einen könnte erwogen werden, spezielle Stipendien (analog zum Aufstiegsstipendium für Menschen mit beruflichem Bildungshintergrund) für junge Menschen bspw. aus sozial schlechter gestellten Familien aufzulegen, die bei der Ermittlung des individuellen Fördervolumens nicht als Einkommen angerechnet werden. Diese könnten als Zustiftungen von Dritten oder der öffentlichen Hand unter dem Dach des BAföG organisiert sein. Dabei müssen nicht größere

Summen zusätzlich ausbezahlt werden, sondern nur solche, die ohne erheblichen bürokratischen Aufwand der Bedarfsprüfung gerechtfertigt erscheinen. Solche Zustiftungen zum BAföG-Fördervolumen könnten von Institutionen oder Akteuren des dritten Sektors (Stiftungen) vorgenommen werden bzw. könnte ein Fonds aufgelegt werden, der für die neu anzusprechenden Zielgruppen von vorne herein verlässlich die später fälligen Rückzahlungsleistungen (ganz oder teilweise) übernimmt bzw. überflüssig macht, indem statt des Darlehensteils die Zustiftung greift.

Alternativ dazu könnten Studienanfänger/-innen oder Studierende aus zuvor klar abgegrenzten Hintergründen vorübergehend oder für das gesamte Studium eine finanzielle Vollförderung, das heißt ausschließlich einen verdoppelten Zuschussanteil ohne hälftigen Darlehensanteil, erhalten. Dieser Ansatz würde einen echten Anreiz zur Aufnahme und zum Absolvieren eines Hochschulstudiums bedeuten. So können verstärkt und systematisch bestimmte Zielgruppen für ein Hochschulstudium gewonnen werden.

Die Ausbildungsförderung nach BAföG könnte und sollte so als Instrument genutzt werden, gesellschafts- und bildungspolitische Ziele nachhaltig zu erreichen. Sie bietet die Möglichkeit, junge Menschen direkt anzusprechen sowie die Entschlossenheit bei der Förderung und Wertschätzung von im Hochschulsystem bislang strukturell unterrepräsentierten Gruppen zu artikulieren. Nichtsdestotrotz kann die Integration von Steuerungsimpulsen und differenzierten bzw. differenzierenden Anreizstrukturen nur ein Baustein dafür sein, die Bildungsbeteiligung in diesen Gruppen systematisch zu erhöhen. Auch und insbesondere die Hochschulen müssen Strukturen wie besondere Betreuungsangebote einrichten und ihre Organisationskultur so anpassen, dass die neuen Zielgruppen bei der erforderlichen Adaptions- und Akkulturationsleistung unterstützt werden. Die Wahrnehmung von an Hochschulen unterrepräsentierten Gruppen als Bereicherung in Lehre, Forschung und Organisationskultur setzt einen anspruchs- und voraussetzungsvollen Mentalitätswandel aller Hochschulangehörigen voraus, der durch die besondere Förderung im Rahmen von BAföG begleitet werden kann.

4.4.2 BAföG und Familie in der Hochschule

Problembeschreibung³⁹

Obwohl der Kinderwunsch im Alter zwischen 25 bis 29 besonders hoch ist⁴⁰, haben nur etwa 7 Prozent aller Studierenden ein Kind, etwa 5 Prozent eines unter 15 Jahren. Fast die Hälfte aller Kinder von Studierenden ist bis zu drei Jahren alt (Stand 2006)⁴¹. Zwar sind somit etwa 123.000 Studierende mit Kind an einer deutschen Hochschule immatrikuliert, ihnen stehen allerdings 75 Prozent Studierende gegenüber, die sich generell Kinder wünschen⁴². Offenkundig ist die Vereinbarkeit von Studium und Familie in Deutschland noch suboptimal, so dass der eventuell bereits während des Studiums vorhandene Wunsch, eine Familie zu gründen, vielfach nicht weiter reift und zur Realisierung gelangt.

Die Sonderauswertung „Studieren mit Kind“ der 18. Sozialerhebung⁴³ verdeutlicht: Wer sich um ein Kind kümmert, studiert im Mittel länger, bricht sein Studium häufiger ab und muss darüber hinaus nebenher öfter Geld verdienen als seine Kommiliton(inn)en ohne Kind. Weniger als zwei Drittel der Studierenden mit Kind realisieren ein Vollzeitstudium. Insbesondere für BAföG-Empfänger/-innen mit Kind ist diese Förderung eine überdurchschnittlich wichtige Voraussetzung, um überhaupt studieren zu können. Studierende mit Kind betrachten ihre Studienfinanzierung zudem vergleichsweise selten als sichergestellt.⁴⁴

Das BAföG berücksichtigt schon derzeit die besondere Situation studierender Eltern mehrfach:

- Nach § 10 Abs. 3 wird die Altersgrenze (max. 29 bei Beginn des Studiums) erhöht, wenn „der Auszubildende aus persönlichen oder familiären Gründen, insbesondere der Erziehung von Kindern bis zu 10 Jahren, gehindert war, den Ausbildungsabschnitt rechtzeitig zu beginnen.“

³⁹ Das Kapitel orientiert sich inhaltlich an dem Positionspapier des best practice-Clubs „Familie in der Hochschule“ zur Familienfreundlichkeit der BAföG-Regelungen vom 24.11.2009 (www.familie-in-der-hochschule.de/bafog.pdf, letzter Aufruf 03. Dezember 2009). Die Autoren schließen sich den dort geäußerten Empfehlungen vollumfänglich an.

⁴⁰ Höhn, Charlotte, Ette, Andreas, Ruckdeschel, Kerstin (2006): Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung GmbH (Hg.).

⁴¹ a.a.O., S. 3.

⁴² Middendorff, Elke (2003): Kinder eingeplant? Lebensentwürfe Studierender und ihre Einstellung zum Studium mit Kind. Hannover: HIS GmbH

⁴³ Elke Middendorff: Studieren mit Kind. Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn/Berlin 2008 (http://www.sozialerhebung.de/pdfs/Soz18_Internet_Kinder_080219.pdf), letzter Abruf: 16.10.2009.

⁴⁴ a.a.O., S. 4.

- Nach § 15 Abs. 2a ist eine schwangerschaftsbedingte Ausbildungsunterbrechung von maximal 4 Monaten möglich.
- Seit 2007 werden ein Kinderbetreuungszuschläge in Höhe von 113 € für das erste eigene Kind und 85 € für jedes weitere Kind gewährt (§ 14b Abs. 1). Dieser Kinderbetreuungszuschlag ist nach § 17 Abs. 2 Nr. 3 (selbst wenn die übrige Förderung als Bankdarlehen erfolgt) ein Vollzuschuss, d.h. er geht nicht in die Berechnung des rückzahlungspflichtigen Darlehensanteils ein. Der Bezug anderer Sozialleistungen steht dem Anspruch nicht entgegen, genauso bleibt der Zuschlag als Einkommen bei weiteren Sozialleistungen unberücksichtigt (§ 14b Abs. 2). Der Zuschlag wird jeweils nur einem Elternteil gewährt; haben beide Elternteile BAföG-Anspruch, müssen sie untereinander festlegen, wer den Kinderzuschlag erhalten soll.
- Kinder erhöhen die vorgesehenen Freibeträge beim Nebenverdienst (§ 23 Abs. 1 Nr. 3). Für jedes Kind wird ein zusätzlicher Freibetrag in Höhe von 470 € gewährt.
- Nach § 15 Abs. 3 Nr. 5 wird eine Förderung über die eigentliche Förderungshöchstdauer hinaus „für eine angemessene Zeit“ ermöglicht, wenn sie infolge „einer Schwangerschaft oder der Pflege und Erziehung eines Kindes bis zu zehn Jahren überschritten worden ist“. Nach § 17 Abs. 2 Nr. 2 wird die Förderung für diese zusätzliche Zeit als Vollzuschuss gewährt. (§ 18b Abs. 5 enthält eine Übergangsregelung, die zum 01.01.2010 aufgehoben wird und hier nicht weiter berücksichtigt wird.) Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften konkretisieren die in § 15 Abs. 3 vorgesehene Verlängerung der Förderungshöchstdauer „für eine angemessene Zeit“: „Angemessen ist eine Zeit, wenn sie dem Zeitverlust entspricht, der durch den die Überschreitung der Förderungshöchstdauer rechtfertigenden Grund entstanden ist.“
- Analog zur Verlängerung der Förderungshöchstdauer kann auch die Abgabe des Nachweises der erforderlichen Ausbildungsfortschritte zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen (§ 48 Abs. 2).
- In der Rückzahlungsphase sind weitere Elemente der Familienförderung berücksichtigt (vgl. §§ 18 ff): Bei geringem Einkommen ist es möglich, einen Freistellungsantrag nach § 18a zu stellen, der wie eine zinslose Stundung wirkt. Bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens werden neben dem Grundfreibetrag von 1040 € für jedes Kind weitere 470 € als Freibetrag abgezogen. Alleinstehende, die Kosten für Fremdbetreuung ihrer Kinder nachweisen, können die Aus-

gaben zusätzlich mit bis zu 175 € monatlich für das erste und je 85 € für jedes weitere Kind vom Anrechnungsbetrag absetzen.

Die derzeitigen BAföG-Regelungen stellen zwar einen erheblichen Fortschritt zu früheren Ausgestaltungen dar, lösen aber einige strukturelle Zeit- und Finanzierungsprobleme noch nicht:

- Ein Kinderbetreuungszuschlag wird nur für Kinder, die das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, gewährt (§ 14b Abs. 1). Diese Altersgrenze stellt Studierende mit älteren schulpflichtigen Kindern vor erhebliche Probleme. Sie ignoriert zudem die gerade bei jungen Eltern nicht seltenen „Umwege“ und Verzögerungen bis zur Studienberechtigung und -aufnahme.
- Bei der Verlängerung der Förderung für Schwangerschaft und Kindererziehung (§ 15 Abs. 3 Nr. 5) sind Studierende auf wohlwollende Auslegung des Gesetzes angewiesen. Die Schwangerschaft und / oder die Pflege bzw. Erziehung des Kindes müssen „ursächlich für die Studienzeitverlängerung sein“ – dies ist vom zuständigen Amt für Ausbildungsförderung im Einzelfall zu prüfen und zu bestätigen⁴⁵. Bei restriktiver Auslegung wird die Verlängerung der Förderdauer daher (etwa bei Schwangerschaft und Kinderbetreuung nach Ablauf der Regelstudienzeit) verweigert, zumindest aber nicht in vollem Umfang von bis zu 2 Semestern gewährt.
- Die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger (behinderte eigene Kinder angenommen) wird derzeit im BAföG nicht explizit berücksichtigt. Eine Verlängerung der Förderungsdauer nach § 15 Abs. 3 Nr. 1 ist „aus schwerwiegenden Gründen“ zwar theoretisch möglich, aber das Gesetz ist nicht systematisch und regelhaft auf pflegebedürftige Angehörige gleichrangig zu Kindern zugeschnitten.
- Studierende mit Kind sind, wenn sie nicht über weitere Finanzquellen verfügen, faktisch gezwungen, formal in Vollzeit zu studieren, um BAföG zu erhalten⁴⁶. Ein

⁴⁵ Merkblatt "zur Förderung nach dem BAföG in den Fällen von Schwangerschaft und Kindererziehung Stand: 23.01.2008; (<http://www.das-neue-bafoeg.de/de/199.php>), letzter Abruf 16.10.2009. Als "angemessen" im Sinne des § 15 Abs. 3 Nr. 5 BAföG werden derzeit folgende Verlängerungszeiten für Schwangerschaft und Kindererziehung definiert: für die Schwangerschaft: 1 Semester, bis zu Vollendung des 5. Lebensjahres des Kindes: 1 Semester pro Lebensjahr, für das 6. und 7. Lebensjahr des Kindes: insgesamt 1 Semester, für das 8. bis 10. Lebensjahr des Kindes: insgesamt 1 Semester. Diese Verlängerungszeiten gelten nicht für beide Elternteile parallel, können aber auf beide studierenden Elternteile verteilt werden.

⁴⁶Die Gesetzeslage kennt nur vollzeitstudierende oder gar nicht studierende Eltern. Das BMBF hält fest: „Grundsätzlich wird Förderung nur geleistet, solange die Ausbildung tatsächlich betrieben wird. [...] Für Auszubildende, die Kinder bekommen, stellt sich die Frage, ob sie die Ausbildung zeitweise unterbrechen oder trotz ihrer Erziehungsaufgaben fortsetzen. Wird die Ausbildung über den oben

Vollzeitstudium ist aber faktisch unrealistisch, ebenso die Vereinbarung eines Teilzeitstudiums mit einer Erwerbstätigkeit.

- Schwangere und Studierende mit Kind können zwar ein Urlaubssemester beantragen, erhalten aber für die Zeit der Beurlaubung trotz fortlaufender Kosten, insbesondere für den Lebensunterhalt, keine BAföG-Leistungen. Sie fallen auf den Status der Hartz IV-Empfänger/-innen zurück. Welche Prüfungen und Leistungsnachweise im Urlaubssemester erbracht werden können, hängt im Übrigen von der jeweiligen Rechtslage in den Bundesländern und den Regelungen der jeweiligen Hochschulen ab, vielfach ist die Anerkennung einzelner Prüfungsleistungen während der Beurlaubung ausgeschlossen, was an der Lebenswelt studierender Eltern vorbeigeht (selbst die für Erwerbstätige geltende Elternzeitregelung lässt neben dem Bezug von Elterngeld verschiedene Teilzeitvarianten zu).

Politische Ziele und Strategien

Das Thema Familienfreundlichkeit hat in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft mit der öffentlichen Debatte um den demografischen Wandel und sinkende Geburtenzahlen spürbar an Bedeutung gewonnen. Die demographische Entwicklung führt auch dazu, dass Familienverantwortung zunehmend nicht nur die Kinder, sondern auch pflegebedürftige und chronisch kranke Angehörige umfasst. Auch an deutschen Hochschulen rückt unter diesen Rahmenbedingungen die Vereinbarkeit von Familie und Studium bzw. wissenschaftlicher Karriere verstärkt in den Fokus.

Die Umstellung der Studiengänge auf das Bachelor- und Mastersystem und die damit verbundene gestraffte Studienstruktur erhöhen den Druck auf studierende Eltern, der doppelten Beanspruchung von Erziehungsleistungen und Studium organisatorisch und finanziell gerecht zu werden. Hinzu kommt, dass ein Großteil der BAföG-Empfänger/-innen zusätzlich auf eigene Erwerbstätigkeit oder sonstige Einkommensquellen zur Finanzierung des Studiums angewiesen sind. Während der Schwangerschaft und Kinderbetreuung lassen sich aber Studium und Erwerbstätigkeit kaum miteinander vereinbaren; gleiches gilt für die Pflege von Angehörigen.

genannten Zeitraum hinaus unterbrochen, wird die Förderung eingestellt. Nach dem Ende der Unterbrechung ist später allerdings auch die Wiederaufnahme der Förderung möglich.

Studien legen nahe, dass ungefähr die Hälfte der Studierenden mit Kindern ihr Studium nicht beendet.⁴⁷ Ziel muss es daher sein, insbesondere studierenden Eltern über entsprechende Rahmenbedingungen die Aufnahme oder Weiterführung des Studiums zu ermöglichen. Ein wesentlicher Baustein dafür ist die Sicherstellung einer ausreichenden und verlässlichen Studienfinanzierung. Sie ist elementar, um die zur Familiengründung notwendige Flexibilität garantieren zu können.

Reformansätze

Derzeit berücksichtigen die geltenden BAföG-Regelungen die Tatsache, dass auch Studierende Kinder bekommen, noch unzureichend. Zu einer Idealvorstellung verlässlicher Studienfinanzierung gehört vor allem eine ausreichende Grundversorgung für alle Studierenden mit Familienpflichten. Dies beinhaltet explizit die Sicherheit für Studierende mit Familie, den Status als Studierende aufrechterhalten zu können und nicht beispielsweise durch Unterbrechung (Urlaubssemester) und Verzögerung des Studiums zu Hartz IV-Empfänger(-inne)n zu werden. Der Aspekt der Grundversorgung geht über das vorhandene System der elternabhängigen BAföG-Förderung hinaus. Er ist eine längerfristige Vision für den Umbau der Studienfinanzierung. Studierende mit Familienpflichten sind indes schon heute auf rasche Verbesserungen angewiesen. Demnach bewegen sich die folgenden Problembeschreibungen und Lösungsvorschläge in der Logik des geltenden BAföG, um kurzfristig Veränderungen erzielen zu können. Folgende Änderungen könnten dazu beitragen, Hürden für Studierende mit Kindern abzubauen und Studieren mit Kind zum Normalfall werden zu lassen:

- Die BAföG-Regelungen sollten den individuellen, flexiblen und selbstgestalteten Wechsel zwischen voll- und teilzeitorientiertem Studium genauso ermöglichen wie das Studieren in einem formalisierten Teilzeitstudiengang (vgl. dazu die Darlegungen in Kapitel 4.2.4). Diese bereits angesprochenen Vorschläge zur Förderung eines Teilzeitstudiums kommen insbesondere auch studierenden Eltern zu

⁴⁷ Vgl. Heublein, Ulrich, Spangenberg, Heike, Sommer, Dieter (2003): Ursachen des Studienabbruchs. Analyse 2002. Hannover: HIS GmbH (Hg.) / Heublein, Ulrich; Schmelzer, Robert; Sommer, Dieter; Wank, Johanna (2008): Die Entwicklung der Schwund- und Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Statistische Berechnungen auf der Basis des Absolventenjahrgangs 2006. Hannover: HIS GmbH (Hg.) / Middendorff, Elke (2008): Studieren mit Kind. Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Bonn, Berlin: BMBF (Hg.).

gute. Die Vorschläge brauchen hier nicht erneut wiedergegeben werden, sie entfalten jedoch im Kontext der Familienförderung besondere Wirkung. Als Grundsatzproblem bleibt, dass der Lebensunterhalt kaum reduzierbar ist; daher spielt v.a. eine vorteilhaftere Regelung bei der Anrechnung von anderen Einkommensquellen eine wichtige Rolle sowie eine generelle Erhöhung des Bedarfssatzes.

- Die individuell zur Verfügung stehende BAföG-Gesamtförderungssumme sollte über die Verlängerung der (Vollzeit-)Regelstudienzeit regelhaft erhöht werden, wenn Schwangerschaft und Kinderbetreuung die Durchführung und den zügigen Abschluss des Studiums behindern. Die möglichen Verlängerungszeiträume der BAföG-Förderung sollten dafür eindeutig als stets „angemessen“ im Sinne des § 15 Abs. 3 Nr. 5 definiert werden. Auf die Nachweispflicht, dass die Kinderbetreuung tatsächlich studienzeitverlängernd wirkt, kann verzichtet werden, da dies kaum in Frage stehen dürfte. Zudem wird so Verwaltungsaufwand reduziert. Bei Schwangerschaft und Kinderbetreuung bis zum 13. Lebensjahr sollte daher pauschal die Verlängerung der Regelstudienzeit um vier Semester (bei Schwangerschaft vor Studienbeginn um drei Semester) beantragt werden können. Auch Studentinnen, die im letzten Semester der Regelstudienzeit schwanger werden und deren Studienabschluss erst nach Ablauf des Förderzeitraums durch Geburt und Kinderbetreuung verzögert wird, sollten mindestens Anspruch auf zwei Semester Verlängerung haben.
- Studierenden Eltern sollte die BAföG-Förderung ab dem Zeitpunkt der Schwangerschaft generell und nicht bloß phasenweise (etwa für die gewährten Verlängerungen) als Komplettzuschuss gewährt werden. Das weitestgehende Signal (je nach politischer Gewichtung des Themas) könnte sogar in einem auch rückwirkenden Erlöschen der Darlehensschuld für den jeweiligen Studienabschnitt bestehen. So könnte rückwirkend die Darlehensschuld für das jeweilige Bachelor- oder Master-Studium erlassen werden, wenn in diesem Studienabschnitt eine mindestens einjährige Phase von Schwangerschaft oder Kinderbetreuung vorgelegen hat.
- Die Betreuung chronisch kranker oder pflegebedürftiger Angehöriger sollte analog zur Kindererziehung und -betreuung berücksichtigt werden.

- Die Altersgrenze für die Gewährung der Kinderbetreuungszuschläge sollte deutlich angehoben werden und zumindest bis zur Vollendung des 13. Lebensjahres gewährt werden.

Wenn diese Regelungen umgesetzt werden, dann sollte es möglich werden, auch als Student/-in mit Familienverpflichtung eingeschrieben zu bleiben und nicht auf Urlaubssemester angewiesen zu sein. Urlaubssemester sind für BAföG-Empfänger/-innen unattraktiv, da während einer Beurlaubung kein BAföG gewährt wird und Studierende auf andere Erwerbsquellen (ALG II, eigene Erwerbstätigkeit oder Einkommen der Eltern) angewiesen sind. Für den Fall, dass sich Studierende mit Familie dennoch für ein Urlaubssemester entscheiden, sind die Hochschulen aufgefordert, in die Studien- und Prüfungsordnungen Regelungen aufzunehmen, wonach im Zeitraum der Beurlaubung einzelne Prüfungsleistungen und Leistungsnachweise erbracht werden können.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Mit der vorliegenden Untersuchung wird deutlich, dass eine richtige und wichtige Erhöhung der BAföG-Bedarfssätze in Anpassung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten allein nicht ausreicht. Nötig ist eine umfassende strukturelle Anpassung an das Bachelor-Master-System und die Ausrichtung des BAföG auf von gesellschafts- und bildungspolitischen Zielstellungen geprägte Anreize.

Es gilt, existierende Probleme zu beheben sowie sicherzustellen, dass der staatliche Beitrag zur Studienfinanzierung Schritt hält mit den Rahmenbedingungen des Hochschulsystems. Die skizzierten Reform-Stimuli und Lösungsmöglichkeiten weisen auf eine Vielzahl von Optimierungsmöglichkeiten hin. Daneben bestehen bislang ungenutzte Möglichkeiten, mit einem „neuen“ BAföG gezielt Anreize für ein Studium zu setzen.

Die skizzierten Reformbausteine stellen einen „Ideensteinbruch“ dar, der in künftigen Gesetzgebungsverfahren eher kleinteilig über punktuelle Modifikationen der BAföG-Regelungen Berücksichtigung finden kann. Wünschenswert wäre es aber, dass in einer Phase, in der aufgrund von Studentenprotesten und politische Prioritätensetzungen der Bildung über alle gesellschaftlichen Diskurse hinweg Aufmerksamkeit, Wertschätzung und Bedeutung zugemessen wird, ein „großer Wurf“ zur Umsetzung gelangt. Für die Studienfinanzierung und die damit verbundene Anreizlogik wird es immer weniger gelingen können, Normverläufe von Bildungswegen zugrunde zu legen. Also muss das BAföG flexibler als bisher individuelle Bildungs- und Ausbildungsverläufe ermöglichen und für unterrepräsentierte Zielgruppen gezielte Impulse setzen. Bei der Umsetzung von Ansätzen aus dem präsentierten Ideenspektrum müssen insgesamt ein sinnvolles Maß an Komplexität und administrativem Aufwand sowie die Wahrung von Transparenz im Auge behalten werden.

Das CHE empfiehlt daher u.a.,

- unter dem „Dach“ eines neuen BAföG die bislang getrennten staatlichen Finanzierungsinstrumente (v.a. KfW-Studienkredit, „Bildungskredit“, Studienbeitragsdarlehen der Länder; ggf. auch das geplante nationale Stipendienprogramm) zusammenzuführen. So entstünde ein umfassendes, transparentes und wirkungsvolles *Student Funding*-System, das auch der Existenz von Studienbeiträgen Rechnung trägt.

- die Verschänkung von unmittelbarer (BAföG) und mittelbarer (Kindergeld, Kinderfreibeträge für die Unterhaltspflichtigen) Förderung mittelfristig zu überdenken. Zweckmäßig wäre eine klare Ausrichtung des staatlichen Beitrags in der Studienfinanzierung auf die Studieninteressierten bzw. die Studierenden selbst.
- für alle Studieninteressierten ein Bildungsbudget zur Verfügung zu stellen, das elternunabhängige (Basissatz) und einzelne, nach bildungs- und gesellschaftspolitischen Zielen ausgerichtete elternabhängige Förderbausteine miteinander kombiniert.
- eine zeitlich gestreckte Ausschöpfung des individuellen Förderbudgets als Option anzubieten, um einen flexiblen Wechsel zwischen voll- und teilzeitorientiertem Studium zu ermöglichen.
- zukünftig anrechnungsfreie Zustiftungen zum individuell festgestellten Bedarf von Studieninteressierten und Studierenden zu ermöglichen. Diese Zustiftungen sollen helfen, besondere Anreize für zu definierende Zielgruppen zu setzen und gleichzeitig den Anteil der Wirtschaft und des dritten Sektors an der Studienfinanzierung in Deutschland zu erhöhen.
- das geplante nationale Stipendienprogramm als einen ersten Schritt in Richtung der Öffnung für Zustiftungen zu interpretieren. Allerdings ist es eine erfolgskritische Voraussetzung, dass die vorgesehenen Förderkriterien „Potenzial-bezogen“ erweitert werden und neue Zielgruppen für ein Hochschulstudium gewonnen werden können.
- die starre Altersgrenze von derzeit 30 Jahren deutlich zu erhöhen, und – mit einem wesentlich höheren Darlehensanteil – auch die Finanzierung weiterbildender Studiengänge vorzusehen.
- gezielt Anreize für „nicht-traditionelle“ Studierendengruppen zu setzen, ein Studium aufzunehmen. Für bestimmte bislang unterrepräsentierte Zielgruppen (bspw. junge Menschen mit Migrationshintergrund, Studienberechtigte aus unteren Einkommenschichten, Studierende mit Erziehungsverpflichtungen oder junge Frauen in ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen) könnte etwa ein höherer Zuschussanteil statt hälftigem Darlehen vorgesehen werden.

- das BAföG familienfreundlicher zu gestalten. So sollten zumindest die Altersgrenzen für den Kinderbetreuungszuschlag und der staatliche Zuschussanteil bei studierenden Eltern deutlich angehoben werden.
- in sich weiter curricular stark differenzierenden konsekutiven Studienstrukturen die Grenze der Fachsemesteranzahl für einen Studienrichtungswechsel zu erhöhen, um jungen Studierenden Planungs- und Erwartungssicherheit bei bereits an den Hochschulen auf Grund von Anrechnungsschwierigkeiten problematischen Fachwechseln zu geben.

Insgesamt geht es aus Sicht des CHE darum, ein *Student Funding*-System in Deutschland zu etablieren, das transparent und jeweils gezielt Anreize zur Aufnahme eines Studiums für immer heterogener werdende Zielgruppen setzt. Wesentlich ist dabei die Entwicklung einer gezielten Kommunikationsstrategie, die gewährleistet, dass alle Studieninteressierten je nach individueller Lage ein Höchstmaß an Klarheit und Erwartungssicherheit über Optionen der Studienfinanzierung gewinnen.

Die skizzierten Rahmenbedingungen und Reformstimuli sollten aus Sicht des CHE – untersetzt mit konkretisierten politischen Zielen – zu einer deutlichen Anpassung der inneren Struktur und der Wirkungslogiken des BAföG führen. Es ist Aufgabe der Politik, die identifizierten Handlungs- und Reformansätze in Hinblick auf das zentrale Erfordernis eines transparenten, fairen und funktionalen Systems der Studienfinanzierung in Deutschland zu diskutieren und zusammenzuführen.

Dabei sollten die einzelnen Reform- und Adaptionsvorschläge nochmals auf ihren funktionalen Kern hin befragt werden und so aufeinander bezogen werden, dass aus dem vorfindlichen, bedarfsfokussierten BAföG ein transparentes, gesellschafts- und bildungspolitisches Ziel folgendes sowie anreizintegrierendes System der Studienfinanzierung hervorgeht. Die Reformbemühungen müssen selbstredend wieder aufeinander bezogen werden, um dem regulativen Anspruch von Transparenz, Kohärenz und Funktionalität im Studienfinanzierungssystem zu entsprechen.

6. Literatur

Adams, Andrea/ Keller, Andreas (2008): Vom Studentenberg zum Schuldenberg? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung; GEW Materialien aus Hochschule und Forschung; Bielefeld.

Berthold, Christian/ Hener, Yorck/ v. Stuckrad, Thimo (2008): Demographische Entwicklung und Hochschulen – Pilotprojekt Sachsen; CHE Arbeitspapier 104;

[http://www.che.de/downloads/Demographische Entwicklung und Hochschulen Pilotprojekt Sachsen AP104.pdf](http://www.che.de/downloads/Demographische_Entwicklung_und_Hochschulen_Pilotprojekt_Sachsen_AP104.pdf).

best practice-Club „Familie in der Hochschule“ (2009): Positionspapier des best practice-Clubs „Familie in der Hochschule“ zur Familienfreundlichkeit der BAföG-Regelungen vom 24.11.2009 (www.familie-in-der-hochschule.de/bafoeg.pdf).

Brunn, Anke (1998): Pro und Contra Drei-Körbe-Modell, in: Forschung & Lehre 2/1998; S. 76 f.

Bündnis 90/Die Grünen (1996): Einrichtung eines Bundesausbildungsförderungsfonds (BAFF). Für eine elternunabhängige, bedarfsdeckende und solidarische Studienfinanzierung, Antrag an den deutschen Bundestag, Bonn.

Bündnis 90/Die Grünen (2009): Neue Studienfinanzierung – Eckpunktepapier: Breitere Wege auf den Campus, Studium besser finanzieren; Fraktionsbeschluss vom 24.3.2009

([http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/276/276525.beschluss studienfinanzierung.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/276/276525.beschluss_studienfinanzierung.pdf)).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2007): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland – 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. (<http://www.studentenwerke.de/se/2007/Hauptbericht18SE.pdf>)

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008): BMBF (2008): Merkblatt "zur Förderung nach dem BAföG in den Fällen von Schwangerschaft und Kindererziehung", Stand: 23.01.2008; (<http://www.das-neue-bafoeg.de/de/199.php>)

Conference of European Ministers Responsible for Higher Education (2009): The Bologna-Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade; Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education Leuven and Louvain-la-Neuve am 28.-29. April 2009.

Deutsches Studentenwerk (1995): Das Drei-Stufen-Modell des Deutschen Studentenwerks für eine Ausbildungsförderung in Rahmen eines einheitlichen Familienlastenausgleichs, Bonn.

Dobischat, Rolf/ Rossmann, Ernst-Dieter/ Gehring, Kai/ Fischer, Jana/ Schneider, Volker (2008): Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) – eine Erfolgsgeschichte, in: Adams, Andrea/ Keller, Andreas (2008): Vom Studentenberg zum Schuldenberg? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung; GEW Materialien aus Hochschule und Forschung; Bielefeld.

Dräger, Jörg (2003): Bildungsdarlehen statt BAföG – Plädoyer für eine grundlegende Reform der Studienfinanzierung; Vortrag auf der Bayerischen Rektorenkonferenz in München am 27. März 2003.

Expertenkommission (Hrsg.) (2004): Der Weg in die Zukunft: Schlussbericht. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslanges Lernen; Bielefeld.

Expertenkommission (Hrsg.) (2003): Bildungsbedingte öffentliche Transfers und Investitionspotenziale privater Haushalte in Deutschland; Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslanges Lernen; Bielefeld.

Gabriel, Gösta/ von Stuckrad, Thimo (2007): Die Zukunft vor den Toren; Aktualisierte Berechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020; CHE Arbeitspapier 100, Gütersloh (http://www.che.de/downloads/CHE_Prognose_Studienanfaengerzahlen_AP100.pdf).

Heine, Christoph; Quast, Heiko; Spangenberg, Heike (2008): „Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten – Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und -strategien“. HIS:Forum Hochschule 15 | 2008

Heine, Christoph/ Quast, Heiko (2009): Studierneigung und Berufsausbildungspläne – Studienberechtigte 2008 ein halbes Jahr vor Schulabgang; HIS Forum Hochschule 4/2009; Hannover; S. 23 ff.

Hennings, Mareike (2006): Indikator im Blickpunkt: Das Teilzeitstudium; Auswertung aus dem CHE Hochschulranking (http://www.che.de/downloads/Indikator_Teilzeitstudium.pdf)

Heublein, Ulrich, Spangenberg, Heike, Sommer, Dieter (2003): Ursachen des Studienabbruchs. Analyse 2002. Hannover: HIS GmbH (Hg.)

Heublein, Ulrich; Schmelzer, Robert; Sommer, Dieter; Wank, Johanna (2008): Die Entwicklung der Schwund- und Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Statistische Berechnungen auf der Basis des Absolventenjahrgangs 2006. Hannover: HIS GmbH (Hg.)

Höhn, Charlotte, Ete, Andreas, Ruckdeschel, Kerstin (2006): Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung GmbH (Hg.).

Hönigsberger, Herbert/ Kuckert, Bernd (2004): Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft; Heinrich-Böll-Stiftung; Berlin.

Hochschulrektorenkonferenz (2002): Kommission für Planung und Organisation für studentische Angelegenheiten: Zur individuellen und institutionellen Hochschulfinanzierung (Diskussionspapier 22.2.2002).

Isserstedt, Wolfgang (2008): Studienfinanzierung – Die finanzielle Situation der Studierenden 2006, in: Adams, Andrea/ Keller, Andreas (2008): Vom Studentenbergr zum Schuldenbergr? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung; GEW Materialien aus Hochschule und Forschung; Bielefeld.

Keller, Andreas (2008): Auswege aus dem Fachkräftemangel – Perspektiven der Reform der Studien- und Hochschulfinanzierung, in: Adams, Andrea/ Keller, Andreas (2008): Vom Studentenbergr zum Schuldenbergr? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung; GEW Materialien aus Hochschule und Forschung; Bielefeld.

Kiel, Sabine (2008): Die Diskussion um die Reform der Ausbildungsförderung in den Neunzigerjahren, in: Adams, Andrea/ Keller, Andreas (2008): Vom Studentenberg zum Schuldenberg? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung; GEW Materialien aus Hochschule und Forschung; Bielefeld.

Middendorff, Elke (2003): Kinder eingeplant? Lebensentwürfe Studierender und ihre Einstellung zum Studium mit Kind. Hannover: HIS GmbH

Middendorff, Elke (2008): Studieren mit Kind. Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn/Berlin

Middendorff, Elke (2008): Sozialgruppenspezifische Studienbeteiligung und Zusammensetzung Studierender – eine unvollständige Kausalität, in: Adams, Andrea/ Keller, Andreas (2008): Vom Studentenberg zum Schuldenberg? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung; GEW Materialien aus Hochschule und Forschung; Bielefeld.

Middendorff, Elke/ Isserstedt, Wolfgang/ Kandulla, Maren (2009): Das soziale Profil in der Begabtenförderung – Ergebnisse einer Online-Befragung unter allen Geförderten der elf Begabtenförderwerke im Oktober 2008. HIS Projektbericht; Hannover.

Nickel, Sigrun/Leusing, Britta (2009): Studieren ohne Abitur: Entwicklungspotenziale in Bund und Ländern – Eine empirische Analyse; CHE Arbeitspapier 123

(http://www.che.de/downloads/CHE_AP123_Studieren_ohne_Abitur.pdf).

Nitsch, Wolfgang (2008): Studienhonorar statt Studiengebühren? Ein Rückblick auf die Studienfinanzierungsdebatte im SDS, in: Adams, Andrea/ Keller, Andreas (2008): Vom Studentenberg zum Schuldenberg? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung; GEW Materialien aus Hochschule und Forschung; Bielefeld.

Schwarz-Hahn, S./ Rehbarg, M. (2004): Wie wird das Thema ‚Chancengleichheit junger Bürger‘ für 16 Länder des Europäischen Hochschulraums verwirklicht. Eine empirische Vergleichsstudie. In: Das Hochschulwesen. Forum für Hochschulforschung, -praxis und -politik. 4/2004. S. 122 -128.

Statistisches Bundesamt (2008): Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland; Wiesbaden.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/ Centrum für Hochschulentwicklung (1999): InvestiF und GefoS. Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich, Essen/Gütersloh (http://www.che.de/downloads/inv_u_gefos.pdf; zuletzt abgerufen am 30.9.2009).

Ziegele, Frank/ Müller, Ulrich/ Hüning, Lars (2005): Anhaltspunkte für die Einführung von Studiengebühren in Deutschland: „lessons learnt“ aus den Erfahrungen in Großbritannien – Ergebnisse des Symposiums der Britischen Botschaft und des CHE Centrum für Hochschulentwicklung; Gütersloh (http://www.che.de/downloads/Studiengebuehren_Thesen_GB_2.pdf).

ISSN 1862-7188

ISBN 978-3-939589-91-4