

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Daweke, Nelle, Frau Rönsch, Carstensen (Nordstrand), Schemken, Strube, Frau Dr. Wisniewski, Frau Männle, Graf von Waldburg-Zeil, Rossmannith, Müller (Wesseling), Roth (Gießen), Sauer (Stuttgart), Austermann, Dr. Lammert, Frau Verhülsdonk, Dr. Götz, Kroll-Schlüter, Dr. Becker (Frankfurt), Seesing, Lenzer, Weiß, Schulhoff, Schreiber, Hornung, Lowack, Dr. Hüsch, Michels und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Neuhausen, Dr.-Ing. Laermann und der Fraktion der FDP
— Drucksache 10/2775 —

Entwicklung der Förderung nach dem BAföG im Hochschulbereich

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft – Kab/Parl/ II A 3 – 01 03 – 3 – 46/85 – hat mit Schreiben vom 6. Februar 1985 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Die Zahl der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) geförderten Studenten sowie deren Anteil an der Gesamtzahl der Studenten, die sogenannte Gefördertenquote, haben in der öffentlichen Diskussion über die Förderung nach dem BAföG stets eine wesentliche Rolle gespielt. Die Entwicklung dieser Daten ist in letzter Zeit wiederholt in einen unzutreffenden Zusammenhang mit der Umstellung auf Darlehensförderung gebracht worden. Die Bundesregierung nimmt daher diese Kleine Anfrage zum Anlaß, die Entwicklung der Ausbildungsförderung im Hochschulbereich und deren tatsächliche Hintergründe näher darzulegen.

Höhe der Gefördertenzahlen und -quoten sowie deren Veränderungen werden bestimmt durch

- die förderungsrechtlichen Bestimmungen des BAföG und deren Änderungen,
- die Entwicklung der Gesamtzahl der eingeschriebenen Studenten,

- die Entwicklung der Zahl der dem Grunde nach förderungsberechtigten Studenten,
- die sozioökonomischen Verhältnisse der Berechtigten, d. h., z. B. die Höhe der Elterneinkommen, die Zahl der Geschwister, der eigene Familienstand u. a. und
- das individuelle Antragsverhalten der Anspruchsberechtigten.

Veränderungen der Gefördertenzahlen und -quoten ergeben sich damit aus einer Vielzahl unterschiedlicher Einflußfaktoren, die zum Teil voneinander abhängig sind, z. T. sich gegenseitig verstärken oder auch kompensieren. Aussagekraft über die Wirksamkeit des BAföG gewinnen diese Daten erst, wenn alle diese Bestimmungsfaktoren in die Betrachtung mit einbezogen und auf ihren jeweiligen Einfluß hin analysiert werden.

Die Bundesregierung legt Wert auf die Feststellung, daß

- die Ausbildungsförderung auch weiterhin ihrer ursprünglichen Zielsetzung gerecht wird, jungen Menschen die ihrer Neigung, Eignung und Leistung entsprechende qualifizierende Ausbildung wirtschaftlich zu ermöglichen,
- die Umstellung auf Darlehensförderung keinen erkennbaren Einfluß auf das Studienverhalten und die Inanspruchnahme der Förderungsmittel ausgeübt hat.

Die Fragen werden im einzelnen wie folgt beantwortet:

1. In den bisherigen Veröffentlichungen werden die Gefördertenquoten stets durch einen Vergleich der Zahl der Geförderten und der Gesamtzahl der eingeschriebenen Studenten ermittelt.

Hält die Bundesregierung dieses Verfahren für aussagekräftig hinsichtlich der Wirksamkeit des BAföG?

Das bisherige Verfahren der Ermittlung der Gefördertenquoten im Hochschulbereich hat nach Auffassung der Bundesregierung dazu geführt, daß diese statistische Kennziffer im Laufe der Jahre zunehmend an Aussagekraft verloren und zu einer ungünstigeren Bewertung der Förderungssituation geführt hat, als sie tatsächlich gegeben ist.

Alle bisherigen Berechnungen der Gefördertenquoten im Hochschulbereich setzen die Zahl der Geförderten mit der Gesamtzahl der Studenten in Beziehung. Dieses Verfahren hat sich über lange Zeit als ausreichend erwiesen. In den letzten Jahren ist jedoch zunehmend ein Verzerrungseffekt eingetreten, der sich dadurch ergibt, daß ein steigender Anteil der eingeschriebenen Studenten für eine Ausbildungsförderung von vornherein nicht in Betracht kommt. Damit wurde die Gesamtzahl aller eingeschriebenen Studenten als Basis für die Berechnung der Gefördertenquoten immer fragwürdiger. Drei Faktoren sind hierfür vor allem zu nennen:

- Die Zahl der Studenten, die länger als nach der Förderungshöchstdauer vorgegeben studieren, ist aufgrund des konti-

nuierlichen Anstiegs der mittleren Studiendauer deutlich angestiegen. Diese Studenten haben keinen Anspruch mehr auf Leistungen nach dem BAföG.

- Die Zahl der Studenten an verwaltungsinternen Fachhochschulen ist zwischen 1977 und 1983 von rund 4 000 auf rund 30 000 gestiegen. Diese Fachhochschüler haben zwar dem Grunde nach Anspruch auf Ausbildungsförderung, faktisch scheiden sie jedoch aufgrund ihrer eigenen Einkommenssituation – sie erhalten Anwärterbezüge, die über den Bedarfssätzen liegen – aus.
- Mit dem 7. BAföGÄndG wurden die Möglichkeiten der Förderung von Zusatz- und Zweitstudien weitgehend eingeschränkt. Als Folge dessen ist ein weiterer namhafter, statistisch allerdings nicht genau bestimmbarer Teil der Studenten von einer Förderung grundsätzlich ausgeschlossen.

Ingesamt bewirken nach Auffassung der Bundesregierung allein diese drei Faktoren, daß die Ermittlung der Gefördertenquoten nach dem herkömmlichen Verfahren nicht mehr zu aussagekräftigen Ergebnissen hinsichtlich der Wirksamkeit des BAföG führen kann.

2. Wie hoch war bisher der Anteil der nach dem BAföG geförderten Studenten bzw. der Studentinnen im Bereich der wissenschaftlichen und Fachhochschulen?

Die Ermittlung realistischer und aussagekräftiger Gefördertenquoten setzt voraus, daß die beschriebenen Verzerrungseffekte soweit wie möglich ausgeschaltet werden. Dafür muß einmal die Zahl der verwaltungsinternen Fachhochschüler von der Gesamtzahl der Studenten abgezogen werden. Zum anderen muß der Kreis der Studenten, die die Förderungshöchstdauer überschritten haben, abgeschätzt und ebenfalls abgezogen werden. Dabei kann davon ausgegangen werden, daß alle Studenten, die

- an den wissenschaftlichen Hochschulen länger als elf Semester und
- an den Fachhochschulen länger als acht Semester studieren,

nicht mehr zu den Berechtigten gehören. Diese Grenzen liegen etwas höher als die mit der jeweiligen Studentenzahl gewichtete tatsächliche durchschnittliche Förderungshöchstdauer. Schließlich dürften auch diejenigen Studenten in einem Zusatz- oder Zweitstudium, die keinen Förderungsanspruch mehr haben, nicht mehr berücksichtigt werden. Für die Ausgrenzung dieses Kreises liegen jedoch keine gesicherten Daten vor.

Auf der Grundlage dieser bereinigten Studentenzahl stellt sich der Anteil der Geförderten seit 1977 wie folgt dar:

	1977	1978	1979	v. H. 1980	1981	1982	1983 ¹⁾
Wissenschaftliche Hochschulen	42,5	43,3	42,8	43,4	41,5	38,0	33,7
Fachhochschulen	58,9	60,7	60,6	63,2	60,5	56,9	56,9
Insgesamt	45,7	46,6	46,2	47,2	45,1	40,5	38,3

¹⁾ vorläufige Daten

Die Gefördertenquoten weisen damit bis 1980 einen relativ konstanten Verlauf aus. Ein deutlicher Rückgang setzte im Jahr 1981 ein. Die Gründe hierfür liegen, wie in der Antwort zu Frage 4 eingehend dargestellt wird, in einer Reihe von Eingriffen in die Leistungsparameter und den Förderungsbereich, die 1981 und 1982 mit dem erklärten Ziel vorgenommen wurden, die finanziellen Aufwendungen für das BAföG zu mindern – mit der notwendigen Konsequenz eines Absinkens der Zahl der Geförderten.

Die in den Gefördertenquoten zum Ausdruck kommende Entwicklung der Ausbildungsförderung im Hochschulbereich weist keine nennenswerten geschlechtsspezifischen Unterschiede auf. Die Inanspruchnahme von Förderungsmitteln durch Studentinnen an wissenschaftlichen und Fachhochschulen hat sich in der Vergangenheit stets nahezu parallel zur Bildungsbeteiligung der Frauen entwickelt. Im Jahr 1975 betrug der Anteil der Studentinnen an der Gesamtzahl der Studenten 33,8 %, der Anteil der geförderten Studentinnen belief sich auf 33,1 %. Im Jahr 1983 lauteten die entsprechenden Anteilsätze 38,5 % bzw. 38,0 %. Die Entwicklung im einzelnen zeigt folgende Tabelle:

	Anteilsätze, v. H.								
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Wissenschaftliche Hochschulen									
– Studentinnen insgesamt	35,5	35,8	36,0	36,7	37,4	37,9	38,7	39,0	40,1
– geförderte Studentinnen	36,5	37,0	37,4	38,4	39,0	39,7	40,6	41,2	41,1
Fachhochschulen									
– Studentinnen insgesamt	22,8	22,9	23,2	24,5	26,2	27,5	28,4	28,8	28,4
– geförderte Studentinnen	23,5	23,9	24,9	26,6	28,2	29,4	30,2	29,9	29,1
Hochschulen insgesamt¹⁾									
– Studentinnen	33,8	33,7	34,6	34,7	36,2	36,8	37,5	38,3	38,5
– geförderte Studentinnen	33,1	33,6	35,2	36,3	37,1	37,9	38,3	38,7	38,0

¹⁾ einschließlich Kunsthochschulen, Höhere Fachschulen und Akademien

3. Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, eine gleichbleibende Gefördertenquote anzustreben?

Die Ausbildungsförderung nach dem BAföG hat zum Ziel, ausbildungsfähigen und -willigen Jugendlichen, deren Eltern nicht in

der Lage sind, die hohen Aufwendungen während der Ausbildungszeit zu tragen, eine qualifizierende Ausbildung zu ermöglichen. Staatliche Ausbildungsförderung wird daher als subsidiäre Leistung gewährt, für deren Höhe und Umfang die individuelle Bedürftigkeit einerseits sowie die finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten des Staates andererseits maßgebend sind.

Bei steigendem realen Lebensstandard z. B. kann daher von den Eltern erwartet werden, daß sie zumindest einen Teil dieses zusätzlichen Einkommens für die Ausbildung ihrer Kinder aufwenden. Die subsidiäre Leistung des Staates kann dann vermindert werden mit der Folge, daß die Gefördertenquote absinkt. Dieser Grundsatz der Subsidiarität der Leistungen nach dem BAföG war stets Leitgedanke bei der Weiterentwicklung dieses Gesetzes. Besonders deutlich wurde dies bei den bisherigen Anpassungen der Bedarfssätze und Freibeträge, die sich in erster Linie an der Entwicklung der Lebenshaltungskosten orientierten. Sie haben damit für alle Auszubildenden, die auf den vollen Bedarfssatz angewiesen sind, den realen Wert der Ausbildungsförderung erhalten. Der Zuwachs des realen Nettoeinkommens der Eltern wurde jedoch, sofern das gesamte Einkommen die jeweiligen Freibeträge nach dem BAföG überstieg, zu einem bestimmten Teil, im Durchschnittsfall einer Familie mit zwei Kindern, mit etwa der Hälfte auf den Bedarfssatz angerechnet.

Die Bundesregierung ist, wie auch ihre Vorgänger, der Auffassung, daß eine bestimmte Gefördertenquote grundsätzlich nicht Zielsetzung einer sinnvollen Förderungspolitik sein kann.

4. Auf welche Ursachen führt die Bundesregierung die Veränderungen der Gefördertenquote in den vergangenen Jahren zurück? Gibt es hierbei Unterschiede zwischen männlichen und weiblichen Studenten?

Die oben dargestellten Gefördertenquoten weisen bis 1980 im Bereich der wissenschaftlichen Hochschulen einen leichten, im Bereich der Fachhochschulen einen deutlichen Anstieg auf. Ab 1981 ist eine abrupte Umkehr dieses Trends zu verzeichnen. Diese Entwicklung findet ihre Erklärung vor allem in Veränderungen der Leistungsparameter, d. h. der Bedarfssätze und Freibeträge und des Förderungsbereichs.

Bis Ende der 70er Jahre wurde das System der individuellen Ausbildungsförderung in vielen Bereichen schrittweise ausgebaut. Dazu kamen in den Jahren 1977 und 1979 erhebliche Verbesserungen der Leistungsparameter, die zum Teil über den Anstieg der Lebenshaltungskosten hinausgingen. Im Herbst 1980 wurden die Einkommensfreibeträge und Sozialpauschalen erneut angehoben, um eine gewisse Verstetigung der Leistungen sicherzustellen.

Die Erhöhung der Gefördertenquoten in den Jahren 1978 und 1980, jeweils in den Jahren nach einer Anpassung, ist damit vor allem darauf zurückzuführen, daß die Verbesserung der Le-

stungsparameter die Auswirkungen steigender Einkommen mehr als kompensierte. Im Jahr 1980 kam noch hinzu, daß durch das 6. BAföGÄndG ab Herbst 1979 die Möglichkeiten der elternunabhängigen Förderung (§ 11 Abs. 3) und der gelockerten elternunabhängigen Förderung (§ 25 a) erweitert wurden. Diese Maßnahme hat sich besonders im Fachhochschulbereich erheblich ausgewirkt und mit zu dem deutlichen Anstieg der Gefördertenquote beigetragen.

Im Jahr 1981 wurde die Aufbauphase des BAföG abrupt beendet. Der sprunghafte Ausgabenanstieg bei der Ausbildungsförderung im Jahre 1980 einerseits und die finanzielle Gesamtsituation der öffentlichen Haushalte andererseits veranlaßten die damalige Bundesregierung, die Leistungen nach dem BAföG zu begrenzen und für die Folgejahre sogar deutlich zurückzuführen. Dies war, bei steigenden Schüler- und vor allem Studentenzahlen, nur durch einschneidende finanzielle Eingriffe in das Gesetz möglich, die in mehreren Schritten zunächst 1981 durch das 7. BAföGÄndG und das 2. Haushaltssstrukturgesetz und danach 1982 durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 vorgenommen wurden. Für die Förderung im Hochschulbereich waren von besonderer Bedeutung ab 1981 zunächst folgende Maßnahmen im 7. BAföGÄndG:

- Einschränkende Neueingrenzung der Bestimmungen über die Förderung einer weiteren Ausbildung im Anschluß an einen berufsqualifizierenden Abschluß (§ 7 Abs. 2, § 7 Abs. 4),
- stärkere Erfassung von Einkommen durch Anknüpfen des förderungsrechtlichen Einkommensbegriffs an die Summe der positiven Einkünfte (§ 21 Abs. 1),
- stärkere Anrechnung des Einkommens durch betragsmäßige Begrenzung der relativen Kinderfreibeträge (§ 25 Abs. 4) und Minderung der Freibeträge bei gelockert elternunabhängiger Förderung (§ 25 a).

Dazu kam, daß die für April 1982 beschlossene Anhebung der Leistungsparameter nur relativ gering ausfiel und den Anstieg der Lebenshaltungskosten seit der letzten Anhebung nicht voll ausglich.

Insgesamt mußte sich aus dem Bündel dieser gesetzgeberischen Maßnahmen eine Reduzierung der Gefördertenzahlen ergeben, die – bei steigenden Studentenzahlen – vor allem in den Jahren 1981 und 1982 ein deutliches Absinken der Gefördertenquote zur Folge hatte. Dabei waren, wie oben bereits dargestellt, keine gravierenden Unterschiede zwischen männlichen und weiblichen Studenten zu verzeichnen.

Ab Herbst 1983 sind die Gefördertenzahlen im Hochschulbereich erwartungsgemäß noch einmal zurückgegangen. Über die genaue Höhe liegen endgültige statistische Daten noch nicht vor. Im Jahresdurchschnitt 1984 wird sich dieser Rückgang deutlich abmildern, da die Verbesserung der Leistungsparameter mit Wirkung ab Oktober 1984 trotz geringerer Studienanfängerzahlen wieder zu einem Anstieg der Gefördertenzahlen führen wird.

Der Rückgang im Herbst 1983 ist zurückzuführen auf die weiteren Eingriffe, die durch das 2. Haushaltstrukturgesetz (das 1981 verabschiedet wurde, sich aber erst vom Herbst 1983 an auswirkte) und das Haushaltsbegleitgesetz 1983 vorgenommen wurden. Die wichtigsten Effekte wurden mit Hilfe eines Simulationsmodells berechnet, mit dem die quantitativen Auswirkungen einzelner Einflußgrößen für die Änderung der Gefördertenzahlen ermittelt werden können. Danach ergeben sich, bezogen auf den Bewilligungszeitraum 1983/84 gegenüber dem vorangegangenen Bewilligungszeitraum, folgende Veränderungen für die Gefördertenzahl im Hochschulbereich:

- Anstieg aufgrund erhöhter Zahl der berechtigten Studenten: ca. 15 000,
- Anstieg aufgrund höherer Freibeträge (§ 23 Abs. 1, § 25 Abs. 1 und 3): ca. 8 000,
- Verminderung durch gestiegene Einkommen im für die Berechnung maßgeblichen Zeitraum: ca. 27 000,
- Verminderung durch Eingriffe in die förderungsrechtlichen Bestimmungen,
- Streichung des sogenannten Doppelverdienerfreibetrags (§ 25 Abs. 2): ca. 10 000,
- Streichung der Bestimmungen des BAföG und der Härteverordnung über Ausbildungsförderung für Fahrtkosten, Schulgeld, Lern- und Arbeitsmittel sowie Studienfahrten und Senkung der Vomhundertsätze und Höchstbeträge zur Abgeltung der Aufwendungen zur sozialen Sicherung (§ 21): ca. 14 000.

Insgesamt mußte daher mit Beginn des Bewilligungszeitraumes im Herbst 1983 die Gefördertenzahl im Hochschulbereich bei unverändertem individuellen Verhalten bei der Inanspruchnahme um rund 25 000 bis 30 000 zurückgehen. Dieses Ergebnis deckt sich mit den bisher vorliegenden Schätzungen über die tatsächliche Entwicklung.

Damit hat die Umstellung auf Darlehensförderung nach den Erkenntnissen der Bundesregierung keinen quantitativ nachweisbaren Einfluß auf die Inanspruchnahme der Förderungsmittel nach dem BAföG ausgeübt. Die dargestellten Hintergründe für die Entwicklung der Gefördertenzahlen und Gefördertenquoten ab Herbst 1983 lassen keinen Raum für die Behauptung, die Darlehensförderung habe eine Änderung bei der Inanspruchnahme von Förderungsleistungen durch die nach dem BAföG berechtigten Studenten bzw. Studentinnen bewirkt.

5. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse über die Gründe des veränderten Bildungsverhaltens vor, und in welchem Zusammenhang stehen diese mit den Änderungen der BAföG-Förderung?

Die Zahl der Studienanfänger hat 1983 – ähnlich wie in 1982 – gegenüber dem Vorjahr leicht zugenommen. Der Zuwachs fiel

damit etwas geringer aus, als dies in den Jahren 1979 bis 1981 der Fall war. Diese Entwicklung läßt jedoch keine Aussagen über das Bildungsverhalten der Absolventen mit Hoch- und Fachhochschulreife zu. In den vergangenen Jahren hat ein zunehmender Teil der Hochschulberechtigten eines Jahrganges eine berufliche Ausbildung oder eine sonstige berufliche Tätigkeit aufgenommen. Ein großer Teil von ihnen hat jedoch zu einem späteren Zeitpunkt noch ein Studium begonnen oder beabsichtigt, dies zu tun. Dies haben Untersuchungen der HIS GmbH, bei denen das Übergangsverhalten verschiedener Jahrgänge über mehrere Jahre erfaßt wurde, bestätigt. Entsprechende Untersuchungsergebnisse können aber für 1983 noch nicht vorliegen, so daß Aussagen über mögliche Änderungen des Bildungsverhaltens gegenüber der Tendenz der vorausgegangenen Jahre und über mögliche Hintergründe gegenwärtig nicht möglich sind. Es liegen ebensowenig Anhaltspunkte dafür vor, daß die Änderungen der BAföG-Förderung ab Herbst 1983 einen erkennbaren Einfluß auf das Studienverhalten ausgeübt haben, wie dies hinsichtlich der Inanspruchnahme von Förderungsleistungen (vgl. hierzu Auskunft auf Frage 4) der Fall ist.