

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD
— Drucksache 10/6557 —

Entwicklung der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft – Kab/Parl/Referat – 0103 – 3/II A 5 – 2460 – 4 – hat mit Schreiben vom 12. Dezember 1986 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Einleitende Bemerkungen

1. Die Bundesregierung hat durch ihre konsequente, auf die Gesundung der Staatsfinanzen gerichtete Politik in der 10. Legislaturperiode einen Spielraum für finanzwirksame Maßnahmen auch in der Bildungspolitik wiedergewonnen und damit zugleich die Basis für eine insgesamt positive Entwicklung der Ausbildungsförderung des Bundes geschaffen. Durch die Eingrenzung der Schülerförderung und die Umstellung der Studentenförderung auf Vollدارlehen mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 gelang es, die Bundesausbildungsförderung finanziell grundlegend zu sichern. So konnten mit zuvor nicht gekannter Regelmäßigkeit jährlich die Freibeträge vom Elterneinkommen und alle zwei Jahre die Bedarfssätze angehoben werden. In Verbindung mit der zugleich wiedergewonnenen Preisstabilität stieg deshalb in der 10. Legislaturperiode – erstmals seit dem Inkrafttreten des BAföG 1971 – der reale Wert der Förderungsbeträge. Die neue Solidität ermöglichte auch bereits strukturelle Verbesserungen durch Erweiterung der Förderungsleistungen z. B. für die so wichtigen Auslandsstudien und -praktika, bei denen ganz offensichtlich bereits jetzt ein erheblicher Anstieg der Inanspruchnahme zu verzeichnen ist. Sie ermöglichte zugleich auch Verbesserungen der sozialen Leistungsvoraussetzungen, so für verheiratete Auszubildende und solche, die ein eigenes Kind betreuen, wie auch für behinderte Studenten.

2. Die Entwicklung der Zahl der geförderten Studenten und der Gefördertenquote seit 1982 hat die Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 7. Februar 1985 (Drucksache 10/2847) sowie in dem Sechsten Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 2. Januar 1986 (Drucksache 10/4617) grundlegend dargestellt. Danach ist der Rückgang der Zahl der geförderten Studenten und das Absinken der Gefördertenquote in den Jahren 1981 bis 1984 im wesentlichen zurückzuführen auf die leistungsmindernden Eingriffe durch das 7. BAföGÄndG vom 13. Juli 1981 und das 2. Haushaltsstrukturgesetz, das 1981 verabschiedet wurde, sich aber erst vom Herbst 1983 an auswirkte. Der Rückgang der Gefördertenquote war eine erwartete, bewußt herbeigeführte Folge der damaligen Eingriffe des Gesetzgebers. Den Anstrengungen der Bundesregierung in der 10. Legislaturperiode ist es zu verdanken, daß sich dieser von der Vorgängerregierung eingeleitete Abwärtstrend vom Jahre 1984 an wirksam abschwächte.

Zu der in der Jahresfolge 1984/85 zu beobachtenden – allerdings erheblich abgeschwächten – rückläufigen Entwicklung der Zahl der geförderten Studenten weist die Bundesregierung wie schon im Sechsten Bericht nach § 35 BAföG auf das veränderte Studierverhalten der Hochschulzugangsberechtigten hin, das in dem Rückgang der Studienanfängerzahlen zum Ausdruck kommt. Für die Studienberechtigten war bei der Berufswahl neben einer ganzen Reihe anderer Faktoren häufig gleichzeitig auch die Veränderung der Beschäftigungschancen von Hochschulabsolventen von Bedeutung. Nach einer von der Hochschul-Informationssystem-GmbH durchgeführten Befragung der Studienberechtigten des Jahres 1983 ließen sich hiervon mehr als 25 v. H. aller Studienberechtigten stark beeinflussen. Nur 0,4 v. H. der Befragten begründeten ihren Studienverzicht mit der zu erwartenden Verschuldung durch Förderungsdarlehen.

3. Die Bundesregierung war stets der Auffassung, daß in einer sinnvollen Förderungspolitik die Gefördertenquote sich nach der jeweiligen Entwicklung der Einkommen verändern kann. Bei real steigendem Lebensstandard kann z. B. von den Eltern erwartet werden, daß sie zumindest einen Teil des zusätzlichen Einkommens für die Ausbildung ihrer Kinder aufwenden. Die subsidiäre Leistung des Staates kann dann vermindert werden mit der Folge, daß die Gefördertenquote zurückgeht. Auch dieser Grundsatz der Subsidiarität war stets Leitgedanke bei der Weiterentwicklung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes. Es ist daher unzutreffend, eine Minderung der Gefördertenquote, die in dem derzeitigen Anstieg der Realeinkommen begründet ist, als Zeichen einer Trendwende in der sozialen Zusammensetzung der Studentenschaft anzusehen; in ihr kommt allein die positive Einkommensentwicklung zum Ausdruck. Zu diesen Überlegungen wird ergänzend auf die ausführliche Darstellung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 7. Februar 1985 (a. a. O.) verwiesen.

4. Mit der Verabschiedung des Haushaltsbegleitgesetzes 1983, durch das die Schülerförderung des Bundes auf die ausbildungsbedingt auswärts untergebrachten Schüler und auf die Auszubildenden des Zweiten Bildungsweges im eigentlichen Sinne konzentriert wurde, ist die Ausbildungsförderung für die anderen Schüler auf die Länder übergegangen. Diese nahmen ohnehin die Aufgaben der Schülerbeförderung und der Lernmittelbeihilfen wahr. Dementsprechend haben die Länder in der Folgezeit eigene Regelungen über die Förderung der zu Hause wohnenden Schüler geschaffen. Dabei sind die Erwartungen der Bundesregierung nicht voll erfüllt worden. So sind z. B. in Nordrhein-Westfalen die Bedarfssätze und Freibeträge auf dem Niveau von 1983 eingefroren worden; das Land hat seine Aufwendungen für die Schülerförderung von 1982 mit rd. 160 Mio. DM (Landesanteil an der Bundesschülerförderung) bis 1985 auf rd. 60 Mio. DM (landeseigene Schülerförderung plus Landesanteil an der Bundesschülerförderung) verkürzt. Die Bundesregierung sieht die Entwicklung in den Ländern daher als noch nicht abgeschlossen an.

Der von 1984 auf 1985 zu beobachtende weitere Rückgang der Zahl geförderter Schülerinnen und Schüler ist auf das weitgehende Auslaufen der übergangsweise geltenden Härterege- lung nach dem BAföG zurückzuführen. Dies ist eine zwangs- läufig durch die Eingrenzung der Bundesförderung eingetre- tene Folge. Die Zahl der Geförderten des Zweiten Bildungs- weges (Abendschulen und Fachschulen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt), für die das BAföG unverändert fortgeführt wird, hat sich dagegen gegen- über 1984 erhöht. Die Zahl der jahresdurchschnittlich Geför- derten des Zweiten Bildungsweges belief sich auf rd. 28 400, das entspricht einem Anstieg um ca. 4,4 v. H. gegenüber dem Vorjahr.

1. Wie hat sich die Zahl der geförderten Studentinnen und Studenten seit 1982 entwickelt?

Die Entwicklung der Zahl der geförderten Studentinnen und Studenten seit 1982 ergibt sich aus der nachfolgenden Über- sicht 1:

Übersicht 1

Geförderte Studierende nach Geschlecht, Jahresdurchschnitt

	1982		1983		1984		1985	
	Tsd.	v. H.	Tsd.	v. H.	Tsd.	v. H.	Tsd.	v. H.
weiblich	132	39,1	124	38,0	112	37,1	108	37,2
männlich	206	60,9	203	62,0	190	62,9	183	62,8
insgesamt	338	100	327	100	302	100	291	100

Die Gründe für die Veränderung der Zahl der Geförderten sind in den einleitenden Bemerkungen dargestellt. Insbesondere ist der Rückgang der Zahl der geförderten Studierenden in erster Linie nicht auf die Umstellung der Förderung auf Darlehen, sondern auf das 7. BAföGÄndG und das 2. Haushaltsstrukturgesetz von 1981 und die dort beschlossenen Einschränkungen zurückzuführen. Dies gilt auch für den Rückgang des Anteils der Studentinnen von 1982 bis 1984, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß seitdem der Anteil der Studentinnen wieder leicht ansteigt.

2. Welche Förderungsquote, bezogen auf die Gesamtzahl der deutschen Studierenden und bezogen auf die Zahl der Förderungsberechtigten, wurde in den Jahren seit 1982 bei den geförderten Studentinnen und Studenten erreicht?

Das bisherige Verfahren der Ermittlung der Gefördertenquoten im Hochschulbereich jeweils nach der Gesamtzahl aller eingeschriebenen Studenten hat im Laufe der Jahre zunehmend an Aussagekraft verloren und zu einer verzerrten Darstellung der tatsächlichen Förderungssituation geführt. Ein steigender Anteil der eingeschriebenen Studenten kommt nämlich für eine Ausbildungsförderung von vornherein nicht in Betracht. Es sind dies die Studierenden, die sich über die Förderungshöchstdauer hinaus in Ausbildung befinden, die an verwaltungsinternen Fachhochschulen ausgebildet werden und Anwärterbezüge erhalten sowie jene, die Zusatz- oder Zweitstudien betreiben und damit auf Grund der Einschränkungen des 7. BAföGÄndG überwiegend von einer Förderung grundsätzlich ausgeschlossen sind. Bei der Berechnung der Gefördertenquoten werden diese Gruppen daher nicht mehr berücksichtigt.

Der Ermittlung der Gefördertenquoten im Hochschulbereich ist deshalb ein neues Verfahren zugrunde gelegt worden, das von der Zahl der dem Grunde nach förderungsberechtigten Studierenden ausgeht. Mit diesem Verfahren lassen sich erstmals wieder realistische und aussagekräftige Gefördertenquoten darstellen. Zur Erläuterung im einzelnen wird hierzu auf die Antwort zur Kleinen Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (a. a. O.) und den Sechsten Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (a. a. O.) verwiesen. In der nachstehenden Übersicht 2 sind die Gefördertenquoten seit 1982 nach beiden Verfahren dargestellt:

Übersicht 2

Gefördertenquoten 1982 bis 1985, v. H.

	1982	1983	1984	1985
Gefördertenquote, bezogen auf die Zahl der nach dem BAföG dem Grunde nach förderungsberechtigten Studierenden	41,8	37,7	33,6	32,2
Gefördertenquote, bezogen auf die Gesamtzahl der deutschen Studierenden	31,1	27,9	24,9	23,3

Auch hier ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß insbesondere der Rückgang der Zahl der geförderten Studierenden in erster Linie nicht auf die Umstellung der Förderung auf Darlehen, sondern auf das 7. BAföGÄndG und das 2. Haushaltsstrukturgesetz von 1981 und die dort beschlossenen Einschränkungen zurückzuführen ist.

3. Wie hat sich die Zahl der geförderten Schülerinnen und Schüler und die der weiblichen und männlichen Studierenden an den Höheren Fachschulen und Akademien seit 1982 entwickelt?

Durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 wurde die Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz im Schulbereich auf die Fälle der notwendigen auswärtigen Unterbringung und des Zweiten Bildungsweges im eigentlichen Sinn begrenzt. Die Ausbildungsförderung der Schüler ist danach in der Hauptsache auf die Länder übergegangen (vgl. Ausführungen in den einleitenden Bemerkungen). Die Gefördertenzahlen für 1983 bis 1985 sind deshalb mit denen der Vorjahre in keiner Hinsicht vergleichbar. Hinzu kommt, daß der Bundesregierung die Zahl der geförderten Schülerinnen und Schüler in den Ländern nicht bekannt ist. Eine aussagekräftige Darstellung der Entwicklung der Gefördertenanzahl im Schulbereich insgesamt ist daher nicht möglich.

Die Entwicklung der Zahl der weiblichen und männlichen Studierenden an den Höheren Fachschulen und Akademien seit 1982 ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht 3:

Übersicht 3

Geförderte an Höheren Fachschulen und Akademien 1982 bis 1985 nach Geschlecht

	1982		1983		1984		1985	
	Tsd.	v. H.	Tsd.	v. H.	Tsd.	v. H.	Tsd.	v. H.
weiblich	7,7	79,8	6,3	79,3	5,0	77,5	5,5	78,0
männlich	1,9	20,2	1,6	20,7	1,5	22,5	1,5	22,0
insgesamt	9,6	100	7,9	100	6,5	100	7,0	100

4. Welche Förderungsquote wurde im Bereich der Schülerförderung und der Förderung der Studierenden seit 1982 jeweils erreicht?

Zur Frage nach der Förderungsquote im Bereich der Schülerförderung vgl. Antwort zu Frage 3.

Die Frage nach der Förderungsquote im Hochschulbereich seit 1982 ist durch die Übersicht 2 beantwortet.

5. Wie viele Schülerinnen und Schüler und Studentinnen und Studenten, in absoluten Zahlen und nach der Prozentzahl der insgesamt Geförderten, befanden sich im Jahre 1985 in der Höchstförderung, wie viele erreichten 50 Prozent der Höchstförderung, wie viele 25 Prozent?

Die BAföG-Statistik weist die Höhe der monatlichen Förderungsbeträge nicht getrennt nach weiblichen und männlichen Schülern und Studierenden aus. Daten für eine solche Unterscheidung stehen auch anderweitig nicht zur Verfügung. In der nachstehenden Übersicht 4 kann deshalb nicht zwischen weiblichen und männlichen Schülern und Studierenden unterschieden werden.

Den Daten der BAföG-Statistik läßt sich nicht entnehmen, welche der dort genannten Förderungsbeträge den erfragten Vomhundertsätzen des maximal erreichbaren Förderungsbetrages (Höchstförderungsbetrag) zuzuordnen sind. Dies ist darauf zurückzuführen, daß den in der Statistik aufgeführten Förderungsbeträgen auf den Einzelfall bezogen jeweils unterschiedliche Höchstförderungsbeträge zugrunde liegen können. So ist beispielsweise der maximal erreichbare Förderungsbetrag, den ein am Hochschulort zur Miete wohnender Student erhalten kann, wesentlich höher als der eines zu Hause wohnenden Studenten. Das gleiche gilt hinsichtlich der maximal erreichbaren Inlands- und Auslandsförderungsbeträge. Deshalb ist eine Zuordnung nur nach Betragsgrenzen möglich, wie sie in der nachfolgenden Übersicht 4 angegeben sind:

Übersicht 4

Höhe der monatlichen Förderung 1985, Fallzahlen

Monatlicher Förderungsbetrag	bis 200 DM	201 bis 400 DM	401 bis 700 DM	über 700 DM	Gesamt- Fallzahl
Zahl der geförderten Schüler	20 745	17 401	81 238	5 670	125 054
Anteil an der Gesamtzahl, v. H.	16,6	13,9	65,0	4,5	100
Zahl der geförderten Studierenden	36 708	68 768	193 071	112 367	410 914
Anteil an der Gesamtzahl, v. H.	8,9	16,7	47,0	27,4	100

6. Verfügt die Bundesregierung über Informationen darüber, wie viele Studentinnen und Studenten, die Leistungen nach BAföG erhalten könnten, auf einen entsprechenden Antrag verzichten, und was sind nach Meinung der Bundesregierung dafür die Gründe?

Die Bundesregierung hat keine zuverlässigen Informationen darüber, wie viele Studentinnen und Studenten, die Leistungen nach dem BAföG erhalten könnten, auf einen Antrag und damit auf die Leistung verzichten. Die hierfür notwendigen detaillierten statistischen Daten über die sozioökonomischen Verhältnisse der Familien mit Kindern in Ausbildung liegen nicht vor.

Es ist aber davon auszugehen, daß, wie bei jedem anderen Leistungsgesetz auch, in einem gewissen Umfang Ansprüche nach dem BAföG nicht wahrgenommen werden. Dies dürfte in erster Linie bei denjenigen Förderungsberechtigten zutreffen, die nur einen Anspruch auf relativ geringe Förderungsbeträge haben. Die in den vergangenen Jahren zu beobachtende Verschiebung des Schwerpunkts der Förderung in Richtung hoher Förderungsbeträge ist hierfür ein Hinweis. Sie legt die Vermutung nahe, daß Förderungsberechtigte, die zur Durchführung ihres Studiums auf die Leistungen nach dem BAföG angewiesen sind, diese auch in Anspruch nehmen, während diejenigen, die nur geringe Förderungsbeträge zu erwarten haben, verstärkt auf andere Finanzierungsquellen zurückgreifen. Im Hinblick auf die Tatsache, daß geringere Förderungsbeträge schon seit 1974, zuletzt bis zur Höhe von 150 DM, als Darlehen gewährt wurden, ergeben sich aus dieser Entwicklung keine Anhaltspunkte dafür, daß die generelle Umstellung auf Darlehensförderung zu einer nennenswerten Veränderung bei der Inanspruchnahme von Förderungsleistungen nach dem BAföG geführt hat.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt liegen der Bundesregierung auch im übrigen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß die Umstellung der Förderungsleistungen auf Darlehen die Aufnahme eines Studiums oder die Inanspruchnahme der Förderungsleistungen erkennbar beeinflußt hat.

7. Wie entwickelt sich der Darlehenseinzug, und welche besonderen Probleme treten dabei auf?

Die Summe der jährlichen Rückflüsse aus den nach dem BAföG geleisteten Darlehen befindet sich in einer anhaltenden Aufwärtsentwicklung. Seit 1980 sind die Beträge jährlich um etwa 40 v. H. gegenüber dem jeweiligen Vorjahr gestiegen.

Die zahlenmäßige Entwicklung der Gesamteinnahmen seit diesem Zeitpunkt ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht 5:

Übersicht 5

Gesamteinnahmen aus Darlehensrückflüssen nach dem BAföG

Jahr	Mio. DM
1980	44,4
1981	68,1
1982	106,5
1983	177,0
1984	206,4
1985	268,4

Die im laufenden Kalenderjahr bis zum 28. November 1986 erzielten Einnahmen belaufen sich auf 299,3 Mio. DM, so daß die Gesamteinnahmen 1986 erstmals die Summe von 300 Mio. DM überschreiten werden.

Der weit überwiegende Teil der Darlehensnehmer kommt seinen Rückzahlungsverpflichtungen fristgerecht und problemlos nach. Die Zahl der Darlehensnehmer, die beantragen, nach § 18a BAföG von der Rückzahlungspflicht vorübergehend freigestellt zu werden, hat geringfügig zugenommen.

Eine unerwartet große Zahl von Darlehensnehmern nutzt die Möglichkeit der vorzeitigen Rückzahlung gegen entsprechenden Nachlaß (§ 18 Abs. 5b BAföG). Im Jahre 1985 machten diese Zahlungen erstmals 50 v.H. der gesamten Einnahmen aus. Für das laufende Kalenderjahr zeichnet sich die gleiche Entwicklung ab.

Als Folge der Aufteilung des Gesetzesvollzugs in Vergabe der Darlehen durch die Länder und deren bundeseinheitliche Einziehung durch das Bundesverwaltungsamt treten gelegentlich, insbesondere nach Novellierung des Gesetzes, Vollzugsprobleme auf, die indessen durch ein gutes Zusammenwirken aller Beteiligten regelmäßig schnell gelöst werden können. Wesentliche Arbeitsrückstände, wie sie in den vergangenen Jahren häufig berichtet werden mußten, bestehen nicht mehr.