

Antrag

der Abgeordneten Matthias Berninger, Marieluise Beck (Bremen), Andrea Fischer (Berlin), Rita Griebhaber, Antje Hermenau, Dr. Manuel Kiper, Dr. Angelika Köster-Loßack, Oswald Metzger, Kerstin Müller (Köln), Simone Probst, Christine Scheel, Wolfgang Schmitt (Langenfeld), Werner Schulz (Berlin), Dr. Antje Vollmer, Margareta Wolf (Frankfurt) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

BAföG-Strukturreform in Gang setzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) ist nicht mehr zukunftstauglich.

Die Studierendenförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wurde in den 70er Jahren mit dem Ziel eingeführt, auch Kindern aus Familien mit geringem Einkommen ein Studium zu ermöglichen. In der Folgezeit ist es der Bildungspolitik durchaus gelungen, das Bildungspotential der Bevölkerung stärker zu nutzen, jungen Menschen aus „bildungsfernen“ Schichten die Möglichkeit eines Hochschulstudiums zu eröffnen und den Anteil der Studierenden pro Jahrgang sowie den Anteil studierender Frauen zu erhöhen.

Im Laufe der Jahre wurde das BAföG aber als Mittel zur Verbesserung der Chancen auf ein Hochschulstudium unabhängig von Einkünften und Bildungsverhalten der Herkunftsfamilien zunehmend ausgehöhlt und seiner Funktion beraubt. Bedarfssätze und Freibeträge nach dem BAföG wurden der allgemeinen Preisentwicklung und den Lebenshaltungskosten der Studierenden nur noch unzureichend angepaßt. Immer weniger Studierende sind anspruchsberechtigt und werden in immer geringerem Umfang gefördert – obwohl die Studierendenzahlen gestiegen sind. Der Anteil der nach BAföG Geförderten unter den Studierenden nimmt kontinuierlich ab. Eine wachsende Zahl von Studierenden muß neben dem Studium arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Heute kompensiert das BAföG Chancenunterschiede nur noch höchst unzureichend. Sein Instrumentarium erweist sich außerdem als unzulänglich, die Folgen des veränderten Bildungsverhaltens der jungen Generationen, demographischer Veränderungen und schwankender Studienanfängerzahlen zu bewältigen.

Die 18. BAföG-Novelle, die durch eine große Koalition im Deutschen Bundestag und von Bund und Ländern zustandekam, hat das Schicksal des BAföG besiegelt. Das BAföG als Bestandteil der Bildungsreform, als Instrument der Bildungsexpansion und als Sozialleistungsgesetz mit dem Ziel, die Bildungschancen zu verbessern, wird am Ende dieses Jahrhunderts der Geschichte angehören.

2. Die 18. BAföG-Novelle ist ein Fehlschlag

Seit dem Inkrafttreten der 18. BAföG-Novelle ist die Studierendenförderung ärmlicher als je zuvor. Die negativen Effekte der Novelle, die zahlreiche Experten prognostiziert haben, treten erwartungsgemäß zu Tage, während die großen Ankündigungen nur Ankündigungen geblieben sind. Die Gefördertenzahlen gehen zurück, Freibeträge und Bedarfssätze hinken meilenweit der Preisentwicklung hinterher. Die Novelle war nicht nur in der Substanz verfehlt, sondern auch schlecht vorbereitet. Viele Studenten mußten bis zu vier Monate auf Förderbeträge warten.

Seit der 18. BAföG-Novelle gilt eine kürzere Förderungshöchstdauer für alle Studierenden, die zum Wintersemester 1996/97 das 5. Fachsemester noch nicht begonnen haben. Damit werden Studierende für ein Überschreiten der Förderungshöchstdauer mit der Umstellung der Förderung auf Bankdarlehen bestraft, selbst wenn sie die Gründe für die Überschreitung nicht zu verantworten haben. Von der Regelung sind Studierende betroffen, die schon mehrere Semester studieren und ihre Studienplanung an der Förderhöchstdauer ausgerichtet haben, die noch bis Sommer 1996 galt. Die meisten von ihnen werden die Reduzierung der Förderhöchstdauer in der verbleibenden Studienzeit nicht auffangen können. Auch die Neuregelung der Studienabschlußförderung ist sachlich nicht begründet, da in den meisten Fällen eine Überschreitung der Höchstförderdauer von den Studierenden nicht zu verantworten ist. Vielmehr sind es die Rahmenbedingungen, organisatorische Probleme an den Hochschulen, Zwang zur Erwerbstätigkeit, die viele Studierende zu einer Verlängerung des Studiums nötigen.

Ein schwerwiegender Mangel der 18. BAföG-Novelle sind auch die Neuregelungen zum Auslandsstudium. Die bisherige Regelung, daß bis zu zwei Semester im Ausland nicht auf die ohnehin reduzierte Förderungshöchstdauer angerechnet werden, ist entfallen. Bei Überschreitung der Förderhöchstdauer aufgrund eines Auslandsstudiums wird keine Ausbildungsförderung mehr gewährt, oder nur in Form des verzinslichen Bankdarlehens. Dies widerspricht allen Überlegungen, daß sich deutsche Studierende im Zuge des globalen sozialen Wandels und insbesondere mit Blick auf die sich herausbildenden grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte stärker international orientieren müssen. Ausgerechnet die Studierenden, die die Notwendigkeit für und Bereicherung durch internationale Mobilität erkennen, werden von einem Auslandsstudium abge-

halten. Es gilt, die Bereitschaft zum Auslandsstudium auch bei BAföG-Empfängern zu fördern.

Vor der 18. BAföG-Novelle erhielten Studierende, die in den gesetzlich vorgesehenen Hochschulgremien tätig werden, für eine angemessene Zeit über die Förderhöchstdauer Mittel nach BAföG. Seit der 18. BAföG-Novelle können sie bei Überschreiten der Förderhöchstdauer nur noch ein verzinsliches Bankdarlehen erhalten. Aufgrund dieser Maßnahme wird die Zahl der Studierenden, die sich hochschulpolitisch engagieren, weiter sinken. Die Aufstellung von Kandidaten für die studentische Gremienarbeit wird erschwert und ist nicht mehr unabhängig von den individuellen Einkommens- und Vermögensverhältnissen. Damit wird die Position der Studierenden als Mitglieder der Hochschule geschwächt und die Gruppenuniversität ausgehöhlt.

3. Der BAföG-Reformprozeß droht zu scheitern

Bestandteil des BAföG-Kompromisses von Bund und Ländern und der großen Verzinsungskalition im Deutschen Bundestag war auch, eine grundlegende Strukturreform des BAföG in die Wege zu leiten. Noch vor 1998 wollten sich Bund und Länder auf ein neues BAföG einigen. Mit dieser Zusicherung hat sich die Bundesregierung die Zustimmung der Länder und im Deutschen Bundestag erkaufte. Bereits ein halbes Jahr nach den großen Ankündigungen stagniert die BAföG-Reformdebatte. Die schon zu Beginn begründeten Zweifel, daß Bund und Länder angesichts der dünnen sachlichen Decke des Kompromisses kaum zu einer grundsätzlichen Strukturreform des BAföG fähig sein dürften, haben sich nunmehr zur Gewißheit verdichtet.

Bereits der Start wurde verschlafen: Die Arbeitsgruppe von Bund und Ländern nahm ihre Arbeit mit erheblicher Verspätung auf, verstrickt sich in Scheinaktivitäten und Aktionismus, streitet um Protokolle, die nicht erstellt werden, und versteckt sich vor der interessierten Öffentlichkeit. Bund und Länder kommen auf Minister- und Beamtenebene allenfalls im Schnecken tempo voran. Der mutlosen Bundesregierung fehlen Kraft und Engagement zu einer grundlegenden Reform, statt dessen hält sie phantasielos und krampfhaft an der Vollverzinsung des Darlehensanteils fest. Andererseits haben sich die unterhaltsrechtlichen, bildungs- und sozialpolitischen sowie ökonomischen Bedenken gegen das von der Kultusministerkonferenz in die Diskussion gebrachte „Drei-Körbe-Modell“ erheblich verstärkt. Die hochschulpolitisch zentrale Bedingung einer wirkungsvollen Studierendenförderung – die Elternunabhängigkeit – erfüllt es ohnehin nur teilweise. Der Beschluß des Deutschen Bundestages, nur die von Bund und Ländern vorgelegten Modelle zum Gegenstand der Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform der Ausbildungsförderung zu machen, hat die sachgerechte Diskussion gleichzeitig unnötigerweise verengt.

Die Absicht, im Rahmen des Bund-Länder-Kompromisses, zu einer aufkommensneutralen Strukturreform zu kommen, ist

und bleibt unrealistisch. Auf der Basis der jetzigen Situation mutet sie geradezu grotesk an. Die finanziellen Spielräume für die BAföG-Reform schwinden weiter, weil notwendige Mittel anderweitig verplant werden. Sollte die Strukturreform auf dem Finanzvolumen der 18. BAföG-Novelle basieren, fehlt eine Milliarde Mark, die durch die Verzinsung eingespart wurde. Darüber hinaus ist die Substanz der BAföG-Reform in Gefahr, weil die Ausbildungsfreibeträge zur Gegenfinanzierung der Steuerreform herangezogen werden. Weitere zwei Milliarden Mark, die heute – wenn auch sozialpolitisch fragwürdig verteilt – zur Unterstützung von Familien mit studierenden Kindern verausgabt werden, würden dann fehlen, weil sie ungerechtfertigterweise und bildungspolitisch kontraproduktiv zur Gegenfinanzierung der Steuerreform herangezogen werden sollen.

Es erhärtet sich der Verdacht, daß Bund und Länder sich auf nur einen kleinen gemeinsamen Nenner einigen wollen. Pläne, wonach die Auszahlung von Kindergeld und ausbildungsbezogenen Steuervergünstigungen analog zum BAföG an Studienleistungen gekoppelt werden sollen, sind zurückzuweisen. Unter dem Deckmantel von Gleichberechtigung aller Studierenden wird lediglich nach zusätzlichen Einsparmöglichkeiten gefahndet. Die Folge für die Hochschulen wäre eine noch stärkere bundeseinheitliche Regulierung des Prüfungswesens, was zudem zu enormen Verwaltungskosten führt. Derartige Vorschläge sind Gift für eine Hochschulreform, weil sie Kapazitäten an den Hochschulen in Kontrollaktivitäten binden, statt Kreativität freizusetzen und die Vielzahl der Studienordnungen einschränken. Die Studierenden können auf diese einschneidende Verschlechterung ihrer finanziellen Situation nur mit weiterer Erwerbstätigkeit, die zu längeren Studienzeiten führt, reagieren.

Das Siechtum des BAföGs, das einer Hochschulreform im Wege steht, entlastet die Kassen der Finanzminister nur auf den ersten Blick. Für den Reform-Stau beim BAföG bezahlen zunächst die Studierenden, auf Dauer aber die ganze Gesellschaft, die ohne funktionstüchtige Hochschulen viele ihrer Probleme nicht bewältigen können. Die Bundesregierung ist mit dafür verantwortlich, daß die Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die Bildungsausgaben inzwischen abgeschlagen im unteren Drittel der OECD-Staaten liegt. Daß die Bundesregierung dies ungerührt hinnimmt, ist angesichts der Bedeutung von Ausbildung und Qualifikation für die Zukunft ausgesprochen kurzsichtig und auf Dauer unverantwortlich. So werden die Zukunftschancen der kommenden Generationen systematisch verspielt.

4. Der Deutsche Bundestag hält eine grundlegende Reform der Studierendenförderung für erforderlich

Den freien Zugang zu den Hochschulen für alle, die befähigt sind – ohne Rücksicht auf Herkunft, Einkommen und Geschlecht – zu sichern, bleibt eine grundlegende gesellschafts-, bildungs- und sozialpolitische Aufgabe von Bund, Ländern und

Hochschulen. Die Erfüllung dieser Aufgabe ist ein wichtiger Teil öffentlicher Zukunftsvorsorge. Diese reiche Gesellschaft darf nicht nachlassen, die Chancen aller auf mehr und bessere Bildung zu verbessern und dafür auf allen Ebenen des Bildungswesens aktiv die Voraussetzungen zu schaffen. Alle, die befähigt sind, sollen studieren können. Die Studierenden müssen außerdem in die Lage versetzt werden, ein Studium von hoher Qualität ohne Zwang zur Erwerbsarbeit, konzentriert und in einem angemessenen Zeitraum abzuschließen. Die Reform der Studierendenförderung muß deshalb im Zentrum der Hochschulreform stehen.

Eine reformierte Studierendenförderung soll

- a) eine bedarfsdeckende, den Lebensunterhalt sichernde Förderung gewährleisten,
- b) die vielfältigen studentischen Lebensformen berücksichtigen und
- c) der Benachteiligung von Frauen, Behinderten und Migranten Rechnung tragen,
- d) eine autonome Studienentscheidung durch elternunabhängige Förderung ermöglichen,
- e) direkte Zahlungen an die Studierenden leisten und
- f) die Familien von den Kosten der Hochschulausbildung entlasten,
- g) die Zugangschancen zu den Hochschulen verbessern, allen Befähigten eine Studienchance unabhängig von Herkunft, Einkommen und Geschlecht bieten und dadurch die Bildungs- und Begabungsreserven ausschöpfen,
- h) ein zügiges und intensives Studium einschließlich eines Studienfachwechsels bzw. eine nach Qualität, Umfang und Dauer individuell und gesamtwirtschaftlich optimale Hochschulausbildung ermöglichen,
- i) Transparenz, Einfachheit, Verwaltungseffizienz sowie flexible und einfache Handhabbarkeit für die Studierenden schaffen,
- j) garantieren, daß Eigenbeiträge der Hochschulabsolventen für Ausbildungszwecke verwandt werden,
- k) die Kostenbelastung der öffentlichen Haushalte minimieren und die Finanzierbarkeit auch bei steigenden Studentenzahlen sicherstellen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Reform des BAföG ins Zentrum der Hochschulreform zu rücken, eine grundlegende Reform der Ausbildungsförderung einzuleiten und dabei den Grundsätzen einer bedarfsdeckenden, elternunabhängigen und sozial gerechten Förderung zu folgen,

2. ihre eigenen Pläne zur Verzinsung des BAföG endgültig zu den Akten zu legen,
3. eindeutig davon Abstand zu nehmen, die Ausbildungsfreibeträge zur Gegenfinanzierung der Steuerreform zu verwenden und sie stattdessen für die Strukturreform des BAföG verfügbar zu machen,
4. alle im Deutschen Bundestag beratenen Modelle zur BAföG-Reform zum Gegenstand der Beratungen von Bund und Ländern zu machen,
5. dem Deutschen Bundestag umgehend einen Zeitplan zur Reform des BAföG vorzulegen, aus dem hervorgeht, wie das von Bund und Ländern gegebene Versprechen, das BAföG bis 1998 zu reformieren, erfüllt werden kann,
6. parallel zu den Beratungen über eine BAföG-Strukturreform den Entwurf für eine 19. BAföG-Novelle vorzulegen, die eine angemessene Anpassung der Bedarfssätze und Einkommensfreibeträge an die allgemeine Einkommens- und Preisentwicklung zum 1. Oktober 1997 vorsieht, Fehlentwicklungen der 18. BAföG-Novelle bei der Studienabschlußförderung, beim Fachrichtungswechsel, bei den Leistungsnachweisen und der Förderhöchstdauer korrigiert sowie von der Verzinsung der Darlehenskomponente absieht. Als Minimum muß erreicht werden, daß
 - a) zur Wahrung des Vertrauensschutzes die verkürzte Förderungshöchstdauer nur für diejenigen Studierenden gilt, die zum Wintersemester 1996/97 das 1. Fachsemester beginnen,
 - b) eine entsprechende Übergangsregelung bei der Studienabschlußförderung geschaffen wird,
 - c) wie vor der 18. BAföG-Novelle bis zu zwei Auslandssemester nicht auf die Förderhöchstdauer angerechnet werden,
 - d) die bis August 1996 geltende Regelung für die Anrechnung studentischer Gremientätigkeit auf die Förderhöchstdauer wieder eingeführt wird.

Bonn, den 26. Februar 1997

Matthias Berninger
Marieluise Beck (Bremen)
Andrea Fischer (Berlin)
Rita Griebhaber
Antje Hermenau
Dr. Manuel Kiper
Dr. Angelika Köster-LoBack
Oswald Metzger
Kerstin Müller (Köln)

Simone Probst
Christine Scheel
Wolfgang Schmitt (Langenfeld)
Werner Schulz (Berlin)
Dr. Antje Vollmer
Margareta Wolf (Frankfurt)
Joseph Fischer (Frankfurt),
Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

