

Christoph Gwosć, Gregor van der Beek

Krisenbewältigung beim Bafög durch einen Systemwechsel?

Öffentliche Studienfinanzierung kann entweder nach dem Fürsorge- oder dem Versorgungsprinzip gestaltet werden. In einem empirischen Vergleich werden zwei Gruppen von europäischen Ländern gegenübergestellt, die jeweils einem dieser Prinzipien folgen. Es zeigt sich, dass Länder, die das Versorgungsprinzip anwenden, im Durchschnitt einen deutlich größeren Teil ihrer Studierenden mit öffentlicher Unterstützung versorgen und die öffentliche Unterstützung einen größeren Anteil an den Gesamteinnahmen der Empfänger:innen ausmacht. Die Studierenden in diesen Ländern berichten seltener über (sehr) große finanzielle Schwierigkeiten. In Bezug auf die Teilhabegerechtigkeit schneiden die Länder, die das Versorgungsprinzip anwenden, jedoch geringfügig schlechter ab als die Länder der Vergleichsgruppe.

Die staatliche Studienfinanzierung in Deutschland befindet sich offenbar in einer Krise, wie beispielhaft am Bafög, dem Hauptinstrument der staatlichen Studienfinanzierung, deutlich gemacht werden kann. Unter anderem wird eine stetig sinkende Gefördertenzahl und -quote, zu geringe Fördersätze und Freibeträge, eine unsoziale Förderstruktur (wegen des Bafög-Darlebensanteils), unzeitgemäße Altersgrenzen sowie eine allgemeine soziale Selektion an den Hochschulen zugunsten von Kindern aus akademischem Elternhaus moniert (DGB, 2021; GEW, 2021; DGB-Jugend, 2021; DSW, 2021). Das BAfög, so scheint es, benötigt eine grundlegende Reform, um auch in Zukunft seine Aufgaben erfolgreich wahrnehmen zu können. Die neue Bundesbildungsministerin, Bettina Stark-Watzinger, plädierte bereits vor ihrem Amtsantritt für eine Bildungsrevolution und einen Systemwechsel, bei dem unter anderem der starke Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg entkoppelt werden soll (Burchard und Fiedler, 2021). Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wird auch die Absicht bekanntgegeben, das Bafög zu reformieren und dabei elternunabhängiger zu machen. Als konkrete Maßnahme wird angekündigt, den elternunabhängigen Garantiebetrag im Rahmen der Kindergrundsicherung künftig direkt an volljährige Anspruchsberechtigte in Ausbildung und Studium auszuzahlen (SPD et al., 2021).¹

1 Die Kindergrundsicherung soll laut Koalitionsvertrag noch eingeführt werden. Sie soll alle bisherigen Leistungen für Kinder wie Kindergeld, Leistungen nach SGB II/XII, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets sowie den Kinderzuschlag zusammenfassen und aus einem einkommensunabhängigen Garantiebetrag sowie einem einkommensabhängigen, gestaffelten Zusatzbetrag bestehen (Hund, 2021).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Wie sehen die grundlegenden Eigenschaften des gegenwärtigen Studienfinanzierungssystems in Deutschland aus jenseits von konkreten Fördersätzen und Altersgrenzen des Bafög? Was wäre die Alternative? Durch welche Eigenschaften könnte sich die Studienfinanzierung nach einem Systemwechsel auszeichnen und welche Effekte würde dies vermutlich haben? Diesen Fragen wird mit einem empirischen Systemvergleich nachgegangen, der zwei Ländergruppen gegenüberstellt. Dabei handelt es sich zum einen um Länder, deren staatliche Studienfinanzierung nach dem Fürsorgeprinzip organisiert ist, und zum anderen um Länder, die hierbei dem Versorgungsprinzip folgen. Die beiden betrachteten Ländergruppen sind zwar zu klein, um mögliche Unterschiede bei den untersuchten Variablen auf statistische Signifikanz zu testen. Dennoch zeigen sich bei verschiedenen Vergleichsmerkmalen teilweise sehr deutliche Unterschiede, die verwendet werden können, um eine „begründete Spekulation“ über die Folgen eines Systemwechsels für Deutschland zu entwickeln.

Dr. Christoph Gwosć ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) in Hannover.

Prof. Dr. Gregor van der Beek ist Professor für Wirtschaftswissenschaften mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft an der Hochschule Rhein-Waal in Kleve.

Grundlegende Systeme der Studienfinanzierung

Der Theorie der Sozialpolitik folgend drückt sich das Sozialstaatsprinzip durch drei fundamentale Gestaltungsprinzipien aus: das *Fürsorgeprinzip*, das *Versorgungsprinzip* sowie das *Versicherungsprinzip* (Althammer et al., 2021). Diese Prinzipien können auch zur Konzeption staatlicher Studienfinanzierungssysteme herangezogen werden.

Das *Fürsorgeprinzip* zeichnet sich durch die Merkmale spezielle individuelle Bedürftigkeit, Nachrangigkeit und individuelle Bedarfsdeckung aus (Herath, 1993; Thiele und Güntert, 2014). Voraussetzung für die Gewährung staatlicher Hilfe ist demnach, dass Studierende nicht über ausreichendes eigenes Einkommen und Vermögen verfügen, um ihren Lebensunterhalt und das Studium selbst finanzieren zu können. Der Staat greift darüber hinaus nur subsidiär ein, wenn neben den Studierenden auch ihre unterhaltspflichtigen Angehörigen (z.B. die Eltern) ihre Mittel für die Studienfinanzierung ausgeschöpft haben. In Verbindung mit der individuellen Bedürftigkeit richtet sich die Höhe der staatlichen Unterstützung nach dem individuellen Bedarf des jeweiligen Studierenden. Hierbei könnten grundsätzlich Kriterien, wie z. B. die Wohnform, der Familienstand oder der Gesundheitszustand der Studierenden berücksichtigt werden.

Nach dem *Versorgungsprinzip* werden staatliche Leistungen in der Regel damit begründet, dass die Versorgungsempfänger:innen vorher eine bestimmte Leistung oder ein Opfer für die Gesellschaft erbracht haben (Thiele und Güntert, 2014); die staatlichen Leistungen können jedoch auch als eine Art prinzipieller Nachteilsausgleich gewährt werden. Da beispielsweise Studierende Zeit für ihre Ausbildung in Form von Lehrveranstaltungen und Eigenstudium aufwenden müssen, fehlt ihnen diese Zeit, um ausreichendes Einkommen durch eigene Erwerbstätigkeit zu erzielen (so auch Schröder, 2017). Dieser „Nachteil“ gegenüber voll erwerbstätigen Personen soll durch staatliche Unterstützung ausgeglichen werden. Der Leistungsbezug setzt dabei – anders als beim Fürsorgeprinzip – keine spezielle, sondern nur eine generelle Bedürftigkeit der Empfänger:innen voraus (Kath, 1992). Eine Nachrangigkeitsprüfung entfällt, da Studierende als von ihren Eltern (finanziell) unabhängige Personen betrachtet werden. In dem Fall spielen die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern für die Entscheidung über eine staatliche Leistungsgewährung an Studierende keine Rolle. Allen Studierenden wird eine einheitliche staatliche Versorgungsleistung garantiert, d. h. eine Prüfung des individuellen Bedarfs entfällt.

Gemäß dem *Versicherungsprinzip* erfolgt eine Absicherung von Lebensrisiken grundsätzlich auf der Grundlage eines Kollektivs von Risikoträger:innen und im Zeitablauf. Im Ge-

gensatz zur freiwilligen privaten Versicherung zeichnet sich die staatliche Sozialversicherung durch eine Versicherungspflicht, eine Beschränkung der Mitgliedschaft auf bestimmte soziale Gruppen, eine Beitragsbemessung nach sozialen Kriterien, eine Leistungsgewährung teilweise unabhängig von der Beitragshöhe sowie eine Teilfinanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen aus (Althammer et al., 2021; Kath, 1992). In der Praxis gibt es zwar kein Studienfinanzierungssystem, das überwiegend durch staatliche Sozialversicherung alimentiert wird. Dennoch können Studierende Leistungen der staatlichen Sozialversicherung erhalten, die dann zur Studienfinanzierung beitragen, auch wenn dies nicht der originäre Zweck dieser Leistungen ist. Der Studierendenstatus ist dabei eine wesentliche Voraussetzung, um eine Leistung zu erhalten oder den Leistungsbezug über den Zeitpunkt der Erreichung der Volljährigkeit hinaus ausdehnen zu können. Beispiele für Sozialversicherungsleistungen für Studierende in Deutschland sind (unter speziellen Voraussetzungen) der Bezug von Arbeitslosengeld während des Studiums, verlängerte Bezugszeiten bei Waisenrenten der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung sowie beitragsfreie oder -reduzierte Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (Gwosć und Schwarzenberger, 2009).

In der Praxis können die drei Gestaltungsprinzipien – zumindest teilweise – auch in gemischter Form bei einem staatlichen Studienfinanzierungssystem auftreten. In der Regel ist jedoch entweder das Fürsorge- oder das Versorgungsprinzip dominant. So wendet beispielsweise Dänemark das Versorgungsprinzip bei der Studienfinanzierung an und gewährt grundsätzlich allen Studierenden Zugang zu staatlichen Zuschüssen. Bei Studierenden, die im Elternhaus wohnen, ist der staatliche Zuschuss jedoch vom Einkommen der Eltern abhängig (European Commission et al., 2018). In Deutschland ist das Fürsorgeprinzip bestimmend. Demnach müssen Studierende bei der Beantragung von Bafög eine individuelle Bedürftigkeit nachweisen, wofür sie ihr Einkommen und Vermögen – und gegebenenfalls das ihres Ehe-/Lebenspartners – offenlegen müssen. Bei der Beantragung von elternabhängigem Bafög, was der Regelfall ist, muss auch das Einkommen der Eltern angegeben werden. Für die Ermittlung der Förderhöhe werden grundsätzlich individuelle Merkmale der Antragsteller:innen berücksichtigt; hierzu gehört die Wohnform (inner- oder außerhalb des Elternhauses), die Existenz von Kindern unter 14 Jahren sowie eine mögliche Beitragspflicht gegenüber der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (BMJ, 2022).

Auswirkungen eines Systemwechsels auf Gefördertenquote und Förderhöhe

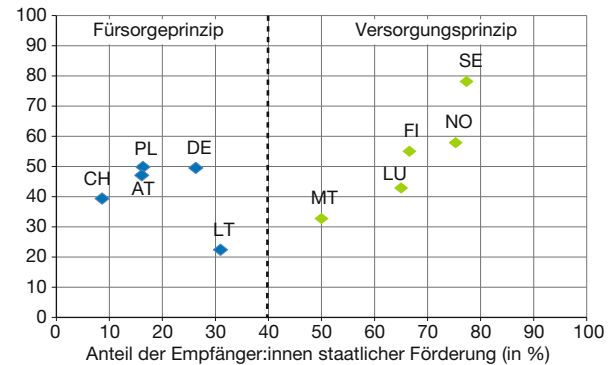
In Abbildung 1 sind für mehrere Länder, deren Studienfinanzierungssystem entweder dem Fürsorge- oder dem Versor-

gungsprinzip folgt, die entsprechenden Variablen dargestellt. Auf der Abszisse ist der Anteil Studierender, die staatliche Förderung erhalten, an der gesamten Studierendenpopulation abgebildet. Auf der Ordinate ist für die Empfänger:innen staatlicher Förderung der Anteil der staatlichen Leistungen an ihren monatlichen Gesamteinnahmen dargestellt. In Deutschland, Litauen, Österreich, Polen und der Schweiz gilt das Fürsorgeprinzip, während in Finnland, Luxemburg, Malta, Norwegen und Schweden das Versorgungsprinzip Anwendung findet (European Commission et al., 2018). Es zeigt sich, dass in der ersten Ländergruppe der Anteil der Empfänger:innen staatlicher Förderung deutlich geringer ist; er variiert zwischen 9 % in der Schweiz und 31 % in Litauen. In der zweiten Ländergruppe liegen die Werte zwischen 50 % in Malta und 77 % in Schweden. Besonders deutlich wird der Unterschied, wenn der internationale Durchschnitt der Gefördertenquoten betrachtet wird: In der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip erhalten durchschnittlich mehr als drei Mal so viele Studierende staatliche Unterstützung wie in der anderen Ländergruppe (67 % vs. 20 %). Die Unterschiede sind geringer, wenn die Bedeutung der staatlichen Förderung für die Gesamteinnahmen der Empfänger:innen dieser Leistung betrachtet wird. In den Ländern, die das Fürsorgeprinzip anwenden, liegt der Anteil der staatlichen Förderung an den monatlichen Gesamteinnahmen der Geförderten zwischen 22 % in Litauen und 50 % in Deutschland und Polen. In den anderen Ländern, die dem Versorgungsprinzip folgen, schwanken die Werte zwischen 33 % in Malta und 78 % in Schweden. Der internationale Durchschnitt beträgt 42 % in der ersten und 53 % in der zweiten Gruppe.

Ein Systemwechsel in Deutschland würde zwangsläufig die Gefördertenquote deutlich erhöhen, was aber auch erklärtes Ziel der bereits angestrebten Reform ist. Wie groß der Zuwachs ausfallen würde, hinge von der konkreten Ausgestaltung des neuen Systems ab. Das Potenzial für einen Zuwachs der Gefördertenquote scheint jedoch sehr groß zu sein, wenn man Daten der 21. Sozialerhebung zugrunde legt. Danach gaben im Sommersemester 2016 25 % der Studierenden, deren Bafög-Förderung vorzeitig ausgelaufen war, als Ursache für das Auslaufen an, dass das Einkommen der Eltern bzw. des Ehepartners zu hoch war. Mit derselben Begründung wurde bei fast 10 % aller Studierenden der Erstantrag auf eine Bafög-Förderung abgelehnt, und weitere knapp 51 % aller Studierenden gaben an, dass sie wegen der Einkommenshöhe ihrer Eltern bzw. des Ehepartners noch nie einen solchen Antrag gestellt hätten. Eine Gestaltung der Studienfinanzierung nach dem Versorgungsprinzip würde das Kriterium der Einkommenshöhe der Eltern annahmegemäß obsolet machen und damit wohl einem beträchtlichen Teil der Studierendenpopulation Zugang zur staatlichen Förderung gewähren. Auch der Anteil der staatlichen Förderung an den Gesamteinnahmen der Empfänger:innen in Deutschland von derzeit

Abbildung 1
Relative Bedeutung der staatlichen Studienförderung im Systemvergleich 2016 bis 2020

Staatliche Förderung als Anteil der monatlichen Gesamteinnahmen der Empfänger:innen (in %)



Quelle: Eurostudent VII (2021), Themen G.105 und G.114.

50 % würde bei einem Systemwechsel steigen. Dies läge allein schon daran, dass bei Studierenden, die aufgrund der Höhe des elterlichen Einkommens derzeit nur eine Bafög-Teilförderung erhalten, die elterliche Unterstützung durch eine Änderung der Unterhaltspflicht entfallen würde und durch staatliche Förderung ersetzt werden müsste.²

Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Struktur der staatlichen Förderung

Ein Wechsel zur Förderung nach dem Versorgungsprinzip könnte in Deutschland zur Folge haben, dass der Anteil von Krediten an der staatlichen Studienförderung ausgeweitet und staatliche Zuschüsse reduziert würden. Dies könnte nötig werden, wenn eine beträchtlich größere Zahl von Studierenden gefördert werden müsste und die staatliche Förderung im Durchschnitt auch einen größeren Anteil an den Gesamteinnahmen der Geförderten ausmachen würde. Beides wird durch die Ergebnisse in Abbildung 1 nahegelegt. In Abbildung 2 ist die gesamte monetäre staatliche Förderung, die Studierende in den betrachteten Ländern erhalten, in die Kategorien „nicht-rückzahlbare Förderung“ und „rückzahlbare Förderung“ eingeteilt worden. Die nicht-rückzahlbare Förderung enthält Zuschüsse und Stipendien, während die rückzahlbare Förderung aus Darlehen besteht, die verzinslich oder zinslos vergeben werden. In beiden Ländergruppen sind die Schwankungen innerhalb der jeweiligen Förderkategorien beachtlich. In der Ländergruppe, die ihre Studienförderung nach dem Fürsorgeprinzip gestaltet, variiert der Anteil der rückzahlbaren Förderung zwischen 0 % in Österreich und 51 % in Deutschland. In der anderen Ländergruppe, die

² Unter den Studierenden, die im Sommersemester 2016 elternabhängiges Bafög bezogen, gaben 80 % an, dass sie auch Mittel von ihren Eltern erhielten (Middendorff et al., 2017).

das Versorgungsprinzip bevorzugt, liegt der Anteil der rückzahlbaren Förderung zwischen 7 % in Luxemburg und 98 % in Norwegen. Unter Verwendung des internationalen Durchschnitts zeigt sich, dass der Anteil der rückzahlbaren Förderung in der ersten Ländergruppe bei 26 % und in der zweiten Gruppe bei 58 % liegt. In der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip ist der Anteil von Darlehen an der staatlichen Gesamtförderung im Durchschnitt also mehr als doppelt so hoch im Vergleich zur anderen Ländergruppe.

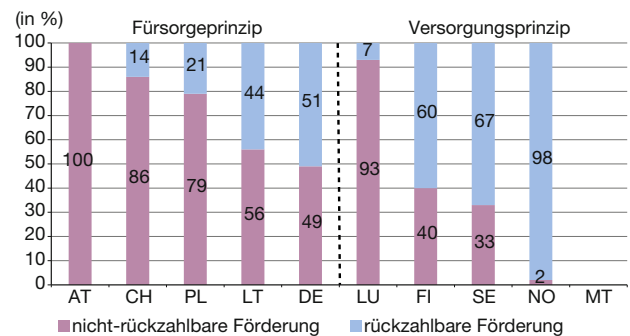
Deutschland hat in seiner Ländergruppe mit 51 % rückzahlbarer Förderung den höchsten Wert in dieser Förderkategorie. Verglichen mit der anderen Ländergruppe wäre dieser Wert aber immer noch unterdurchschnittlich. Es wäre durchaus denkbar, dass der Anteil der rückzahlbaren staatlichen Förderung bei einem Systemwechsel ansteigen würde, wenn der staatliche Sektor in Deutschland dauerhaft die Studienfinanzierung für einen erheblich größeren Teil der Studierenden übernehme. Angenommen, die Gefördertenquote in Deutschland würde durch einen Systemwechsel auf 50 % steigen (dies entspräche dem Wert von Malta, das in der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip die niedrigste Gefördertenquote aufweist).³ Dann wäre 2016 der durchschnittliche Monatsbestand von Bafög-Geförderten von 377.304 auf 853.629 Personen angestiegen. Bei einem durchschnittlichen monatlichen Förderbetrag von 464 Euro pro Person 2016 wäre der gesamte Förderaufwand von 174,9 Mio. Euro pro Monat auf knapp 396,1 Mio. Euro gestiegen.⁴ Dies entspräche einem Zuwachs von 126 %. Nicht eingerechnet ist dabei der Mittelzuwachs, der sich dadurch ergeben würde, dass der Staat bei einem Teil der Studierenden, die beim elternabhängigen Bafög nur eine Teilförderung erhalten, durch den Wegfall der elterlichen Unterhaltspflicht einen höheren Förderbetrag zahlen müsste.

Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Finanzierungsschwierigkeiten von Studierenden

Studierende können mehr oder weniger große Finanzierungsschwierigkeiten haben. Die Art der Studienfinanzierung kann dabei einen Einfluss auf das Niveau dieser Schwierigkeiten ausüben. Internationale Studien zeigen, dass Studierende, die überwiegend durch staatliche Förderung finanziert werden, häufiger unter finanziellen Schwierigkeiten leiden als ihre Kommiliton:innen, die überwiegend von Familienunterstützung oder eigener Erwerbstätigkeit leben (Hauschildt et al., 2021; 2018; 2015). Wie sieht aber

- 3 Eine Gefördertenquote von 50 % wäre für Deutschland nicht unrealistisch. Schätzungen zufolge waren 2016 unter den gegenwärtigen Systembedingungen bereits 63,1 % aller Studierenden zumindest dem Grunde nach für eine Bafög-Förderung anspruchsberechtigt (Deutscher Bundestag, 2017).
- 4 Eigene Berechnung basierend auf Daten von Statistisches Bundesamt (2021) und Deutscher Bundestag (2017).

Abbildung 2
Zusammensetzung der staatlichen Förderung im Systemvergleich 2016 bis 2020

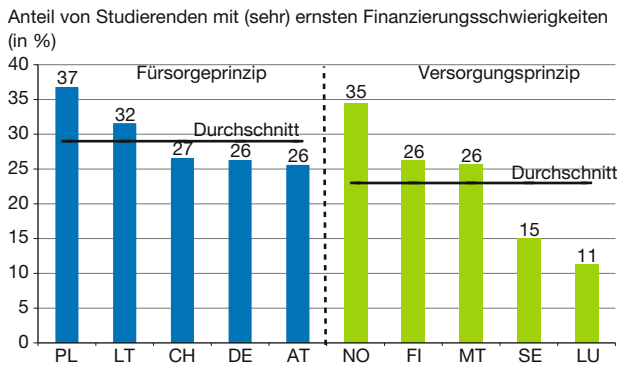


Quelle: Eurostudent VII (2021), Themen G.110 und G.111. MT: zu geringe Fallzahlen.

die Situation von Studierenden aus, die ihre staatliche Förderung entweder nach dem Fürsorge- oder Versorgungsprinzip erhalten? Sind Unterschiede beim Ausmaß finanzieller Schwierigkeiten zwischen ihnen feststellbar? Ein solcher Vergleich ist in Abbildung 3 dargestellt. In der zugrundeliegenden Studierendenbefragung sollten die Interviewten unter anderem auf die Frage antworten „In welchem Ausmaß haben Sie derzeit finanzielle Schwierigkeiten?“. Die Antwort erfolgte auf einer fünfstufigen Skala, die in ihren Ausprägungen von „sehr ernst“ bis zu „überhaupt nicht“ reichte. Die Analyse bezieht sich auf Studierende, bei denen die staatliche Förderung die dominante Einnahmequelle ist, d. h. sie macht mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen der Geförderten aus. Dargestellt sind nur die Anteile der Studierenden, die angaben, dass sie entweder ernste oder sehr ernste finanzielle Schwierigkeiten haben. Zunächst ist festzustellen, dass es innerhalb der beiden Systeme jeweils länderspezifische Unterschiede gibt. Diese Unterschiede sind bei den Ländern mit dem Fürsorgeprinzip deutlich geringer. Die Spannweite bei Studierenden mit (sehr) ernsten finanziellen Schwierigkeiten reicht in dieser Ländergruppe von 37 % in Polen bis zu 26 % in Deutschland und Österreich und beträgt damit 11 Prozentpunkte.

In der Gruppe mit dem Versorgungsprinzip variieren die Unterschiede zwischen 35 % in Norwegen und 11 % in Luxemburg; mit 24 Prozentpunkten ist die Spannweite damit mehr als doppelt so hoch wie in der anderen Gruppe. Gemessen am internationalen Durchschnitt ist das Niveau der Finanzierungsschwierigkeiten in der ersten Ländergruppe mit einem Wert von 29 % (schwarze Horizontale links) deutlich höher als in der zweiten Gruppe mit 23 % (schwarze Horizontale rechts). In der zweiten Ländergruppe ist der Anteil der staatlichen Förderung an den Gesamteinnahmen der Empfänger:innen im länderübergreifenden Durchschnitt mit 53 % merklich höher als in der ersten Gruppe mit 42 % (vgl. Abbildung 1). Dies könnte implizieren, dass mit dem höheren

Abbildung 3
Studierende mit staatlicher Förderung als dominante Einnahmequelle im Systemvergleich 2016 bis 2020



Quelle: Eurostudent VII (2021), Thema F.148.

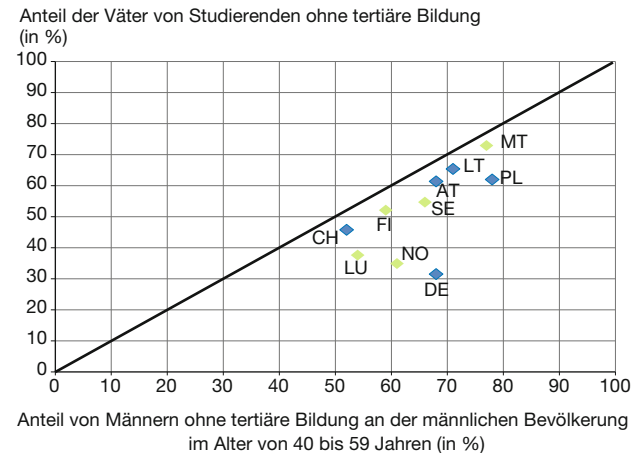
Anteil an staatlicher Förderung auch ein höheres Einnahmenniveau der Geförderten einhergeht, wodurch diese in geringerem Ausmaß Finanzierungsschwierigkeiten hätten.⁵

Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Repräsentation von sozialen Gruppen an Hochschulen

Deutschland hat sich zusammen mit den anderen Ländern des Europäischen Hochschulraums das Ziel gesetzt, dass die Studierendenpopulationen beim Zugang zum, dem Verbleib in und dem Abschluss des Studiums die Vielfalt der europäischen Bevölkerungen widerspiegeln sollen (Annex II to the Rome Communiqué, 2020; London Communiqué, 2007). Im Hinblick auf die Sozialstruktur einer Landesbevölkerung bedeutet dies, dass die Studierendenpopulation dieser Struktur entsprechen sollte. Aufgrund mangelnder statistischer Daten kann die soziale Zusammensetzung der Studierenden an Hochschulen in Deutschland nicht unmittelbar mit der sozialen Zusammensetzung der altersgleichen Bevölkerung verglichen werden. Aus diesem Grund muss ein Indikator konstruiert werden, der eine Approximation an die gesuchte Kennzahl darstellt. Ein solcher Indikator, der näherungsweise eine proportionale soziale Repräsentation messen soll und häufig verwendet wird, ist der Anteil von Vätern oder Müttern von Studierenden, die einer bestimmten sozialen Gruppe angehören, im Vergleich zum Anteil derselben sozialen Gruppe an der männlichen oder weiblichen

5 Es wäre sinnvoll, in den beiden Ländergruppen das Niveau der studentischen Gesamteinnahmen mit dem Wert eines geeigneten Armutsindikators zu vergleichen. Leider gibt es bislang keinen geeigneten Indikator. Dies liegt daran, dass Studierende einerseits Ausgaben haben, die andere Bevölkerungsgruppen nicht tätigen müssen (z. B. allgemeine Studienbeiträge). Herkömmliche Armutsindikatoren würden dann Referenzwerte für Mindesteinnahmen liefern, die für Studierende zu gering wären. Andererseits erhalten Studierende Ausgabenerleichterungen (z. B. preisreduzierte Unterbringung in Wohnheimen oder Verpflegung in Mensen), die andere Bevölkerungsgruppen nicht erhalten. In dem Fall wären die Werte von üblichen Armutsindikatoren für Studierende zu hoch.

Abbildung 4
Soziale Repräsentation an Hochschulen im Systemvergleich 2016 bis 2020



Quelle: Eurostudent VII (2021), Thema D.2. Anteil von Männern im Alter 40-59 Jahre an der männlichen Bevölkerung; EU-Labour Force Survey (2020), Daten aus dem jeweiligen Erhebungsjahr (2016/2019/2020).

chen Bevölkerung (Gwosć, 2015). Dieser Indikator ist für die männlichen Bezugsgruppen in Abbildung 4 dargestellt. Auf der vertikalen Achse wird der Anteil von Vätern von Studierenden, die selbst keine tertiäre Bildung erworben haben, an allen Vätern von Studierenden gemessen. Auf der horizontalen Achse ist der Anteil von Männern ohne tertiäre Bildung an der männlichen Bevölkerung im Alter von 40 bis 59 Jahren abgetragen. Wären beide Prozentsätze gleich, so hätte der Quotient beider Variablen den Wert 1 und der entsprechende Datenpunkt würde auf der Diagonalen liegen. Dies würde einer vollständigen sozialen Repräsentation von männlichen Personen ohne tertiäre Bildung aus der Bevölkerung durch Studierende an Hochschulen entsprechen (dies wird auch als partizipative Gerechtigkeit bezeichnet).⁶ Datenpunkte, die unterhalb der Diagonalen liegen, bedeuten eine Unterrepräsentation der Gruppe ohne tertiäre Bildung an Hochschulen.

Das Ausmaß an Unterrepräsentation von männlichen Personen ohne tertiäre Bildung aus der Bevölkerung kann durch den Wert des Quotienten bestehend aus Anteil von Vätern von Studierenden ohne tertiäre Bildung zum Anteil von Männern ohne tertiäre Bildung an der männlichen Bevölkerung im Alter von 40 bis 59 Jahren gemessen werden. Den höchsten Wert – und damit den geringsten vertikalen Abstand von der Diagonalen – weist Malta mit einem Wert von 0,95 auf. Die soziale Repräsentation von Männern oh-

6 Der verwendete Indikator beruht auf bestimmten Annahmen, die z. B. die Altersverteilung der Väter von Studierenden, das Fertilitätsverhalten verschiedener sozialer Gruppen und die Studierneigung von Kindern aus diesen Gruppen betreffen. Diese Annahmen sind in der Realität nicht immer erfüllt. Dennoch gilt der Indikator im Vergleich zu sonst verfügbaren Indikatoren als beste Approximation an die Messung von proportionaler sozialer Repräsentation (Mühleck und Griga, 2010; Gwosć, 2015).

ne tertiäre Bildung gelingt dort also recht gut. Den größten vertikalen Abstand von der Diagonalen hat Deutschland mit einem Wert von 0,46. Das bedeutet, dass Männer ohne tertiäre Bildung in Deutschland weniger als halb so häufig an Hochschulen repräsentiert sind, als es dem Anteil dieser Gruppe an der männlichen Bevölkerung in der Altersgruppe 40 bis 59 Jahre eigentlich entsprechen sollte. Im Systemvergleich zeigt sich, dass die Ländergruppe mit dem Fürsorgeprinzip (blau) im Durchschnitt marginal besser abschneidet als die Ländergruppe, die ihre Studienfinanzierung nach dem Versorgungsprinzip organisiert hat (grün) (internationale Mittelwerte für die beiden Ländergruppen: 0,792 versus 0,785). Demnach scheint eine Studienfinanzierung, die dem Versorgungsprinzip folgt und darauf angelegt ist, großen Teilen der Studierenden eine staatliche Grundfinanzierung zu bieten, hinsichtlich des Kriteriums der proportionalen sozialen Repräsentation im internationalen Durchschnitt keine besseren Ergebnisse zu erzielen als eine Studienfinanzierung nach dem Fürsorgeprinzip.

Fazit

Das Bafög als Hauptinstrument der staatlichen Studienfinanzierung in Deutschland steht offenbar vor einer größeren Strukturreform. Mit Hilfe eines internationalen empirischen Vergleichs wurde eine „begründete Spekulation“ darüber entwickelt, welche Folgen es haben könnte, wenn eine radikale Reform durchgeführt würde, an deren Ende ein Systemwechsel von der derzeitigen Förderung nach dem Fürsorgeprinzip zu einer Förderung nach dem Versorgungsprinzip mit völliger Unabhängigkeit der Studienfinanzierung vom elterlichen Wohlstand stünde. Ein solch grundlegender Systemwechsel hätte zur Folge, dass der Anteil der staatlich Geförderten deutlich steigen würde, da das Einkommen der Eltern von Studierenden als Kriterium zur Beurteilung der Förderfähigkeit entfallen würde. Auch die Bedeutung der staatlichen Förderung für die Einnahmen der Geförderten würde zunehmen, da z. B. diejenigen, die aktuell wegen des Einkommens ihrer Eltern nur eine Bafög-Teilförderung erhalten, nach dem Wegfall der elterlichen Unterhaltungspflicht mehr staatliche Förderung erhalten würden. Eine genauere Schätzung der fiskalischen Wirkungen, die sich durch die beiden beschriebenen Effekte ergeben würden, ist ohne ein aufwändiges statistisches Modell kaum möglich. Nach einer einfachen Berechnung wären 2016 bei einem Anstieg der Gefördertenquote von 22,1 % auf 50 % die monatlichen Bafög-Zahlungen durchschnittlich von 174,9 Mio. auf knapp 396,1 Mio. Euro monatlich gestiegen.

Der steigende Finanzbedarf der öffentlichen Hand könnte dann dazu führen, dass die Instrumente der Studienfinanzierung mit einer anderen Schwerpunktsetzung eingesetzt werden. Die Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip vergibt ihre Mittel zur Studienförderung im Durch-

schnitt mehr als doppelt so häufig in Form von Krediten, wie die Gruppe, für die das Fürsorgeprinzip handlungsleitend ist. Zwar erhalten staatlich geförderte Studierende in Deutschland bereits etwas mehr als die Hälfte der öffentlichen Mittel in Form von Darlehen, dieser Anteil könnte jedoch weiter steigen, wenn der öffentliche Sektor langfristig gezwungen wäre, deutlich mehr Ressourcen für die Studienförderung aufzuwenden. Dies würde auch einen Bedeutungswechsel im Hinblick auf die Finanzierungslast der Studienfinanzierung nach sich ziehen. Eine Studienförderung, die Zuschüsse an die Studierenden vergibt, belastet in Deutschland die Gemeinschaft der Steuerzahler. Für den öffentlichen Haushalt in Deutschland gilt nämlich der Grundsatz der Non-Affektation, d. h. alle staatlichen Einnahmen dienen zur Deckung aller öffentlichen Ausgaben; es gibt also keine Zweckbindung einer Steuer an eine bestimmte öffentliche Ausgabe (Brümmerhoff und Büttner, 2018). Damit trägt das Kollektiv der Steuerzahlenden die Kosten der staatlichen Studienfinanzierung.⁷ Wird die Studienförderung in Kreditform an die Studierenden vergeben, so tragen diese die Last der Studienfinanzierung hingegen selbst, da sie – wenn auch mit einer gewissen Zeitverzögerung – zur Tilgung (und eventuellen Verzinsung) der Kredite verpflichtet sind. Ein Systemwechsel könnte in der Folge also auch dazu führen, dass die Last der Studienfinanzierung von der Gesellschaft stärker zu den Studierenden verschoben wird.

Ein Systemwechsel könnte auch dazu führen, dass unter Studierenden in Deutschland, die hauptsächlich durch staatliche Förderung alimentiert werden, das Ausmaß an Finanzierungsschwierigkeiten abnimmt. Die Tatsache, dass der Staat einen höheren Anteil an den Gesamteinnahmen der geförderten Studierenden bereitstellen würde, bedeutet zwar nicht zwangsläufig, dass das Förderniveau auch ausreicht, um alle notwendigen Ausgaben der Empfänger:innen zu decken. Im Systemvergleich zeigt sich jedoch, dass der Anteil von Studierenden mit sehr (ernsten) Finanzierungsschwierigkeiten in der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip durchschnittlich geringer ist. In jedem Fall könnte die Finanzierung eines größeren Teils der Einnahmen von Studierenden durch den Staat dazu führen, dass die Geförderten ein größeres Sicherheitsgefühl bekommen, da der Staat als Mittelgeber auch in Krisenzeiten sehr zuverlässig ist.

In Bezug auf die soziale Unterrepräsentation von Personen ohne tertiäre Bildung aus der Bevölkerung durch Studierende an Hochschulen scheint ein Systemwechsel nicht viel Hoffnung auf Besserung zu machen. Wie

⁷ Zwar zahlen auch Studierende Steuern, wenn sie beim Güterkauf Verbrauchsteuern oder im Fall einer Erwerbstätigkeit Einkommensteuer entrichten, wodurch sie anteilig zur staatlichen Studienfinanzierung beitragen. Allerdings ist dieser Beitrag im Vergleich zu den Gesamtkosten der Studienfinanzierung sehr gering.

der empirische Vergleich gezeigt hat, ist das Ausmaß an Unterrepräsentation dieser sozialen Gruppe in der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip sogar marginal größer. Dies kann als Hinweis darauf betrachtet werden, dass die Repräsentation verschiedener sozialer Gruppen an Hochschulen von mehreren Faktoren abhängt und die Studienfinanzierung nur einer – und nicht der bedeutendsten – davon ist. Ein wesentlicher Faktor für die Unterrepräsentation ist z. B. die soziale Selektion, die auf vorgelagerten Stufen des Bildungssystems stattfindet: Nach Berechnungen des Stifterverbands (2017) nahmen von 100 Grundschüler:innen aus akademischem Elternhaus nach Durchlaufen des Bildungssystems 74 Kinder im Zeitraum 2007/2009 ein Hochschulstudium auf. Von 100 Grundschüler:innen aus nicht-akademischem Elternhaus immatrikulierten sich nur 21 Kinder an Hochschulen. Diese Ungleichheit liegt im Wesentlichen eben nicht an der Ausgestaltung der Studienfinanzierung. Die Ergebnisse des Ländergruppenvergleichs legen nahe, dass ein Systemwechsel in Deutschland bei hinreichender Mittelausstattung geeignet sein könnte, manche Probleme wie z. B. die geringe Gefördertenquote oder das Ausmaß an Finanzierungsschwierigkeiten zu lösen bzw. zu reduzieren. Dagegen werden andere Probleme, wie die soziale Unterrepräsentation von Gruppen ohne tertiären Bildungshintergrund oder die Darlehensfinanzierung des Studiums, wohl eher nicht gelöst oder sogar verschärft.

Literatur

- Althammer, J., H. Lampert und M. Sommer (2021), *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 10. Aufl., Springer.
- Annex II to the Rome Communiqué (2020), Principles and guidelines to strengthen the social dimension of higher education in the EHEA, BFUG Advisory Group on Social Dimension, http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_II.pdf (5. November 2021).
- Brümmerhoff, D. und T. Büttner (2018), *Finanzwissenschaft*, 12. Aufl., De Gruyter Oldenbourg.
- Burchard, A. und M. Fiedler (2021), Wer ist Bettina Stark-Watzinger?, *Der Tagesspiegel*, 25. November, <https://www.tagesspiegel.de/wissen/designierte-fdp-bundesbildungsministerin-wer-ist-bettina-stark-watzinger/27834458.html> (5. Januar 2022).
- BMJ – Bundesministerium der Justiz (2022), Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung, https://www.gesetze-im-internet.de/baf_g/ (3. Februar 2022).
- Deutscher Bundestag (2017), Einundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, Bundesanzeiger Verlag GmbH.
- DSW – Deutsches Studentenwerk (2021), Echte Trendwende, echte Reform: Sofort-Programm für ein starkes BAföG, <https://www.studentenwerke.de/content/echte-trendwende-echte-reform-sofort> (29. November 2021).

- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2021), DGB Anforderungen für eine 27. BAföG-Novelle: BAföG bedarfsgerecht ausgestalten und weiterentwickeln, <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++3ee51eec-1b81-11ec-927b-001a4a160123> (10. November 2021).
- DGB-Jugend (2021), *Alternativer BAföG-Bericht. Daten und Fakten für eine bessere Ausbildungsförderung*.
- EU-Labour Force Survey (2020), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (12. Februar 2021).
- European Commission, EACEA und Eurydice (2018), National student fee and support systems in European higher education.
- Eurostudent VII (2021), Datenbank (Data Reporting Module), <http://database.eurostudent.eu/> (6. Januar 2022).
- GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2021), Zum 50. Geburtstag des BAföG: Talfahrt stoppen – Gerechtigkeitslücken schließen – Strukturreform anpacken, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.
- Gwosć, C. (2015), Chancengerechtigkeit in der europäischen Hochschulbildung – ein Interpretations- und Messversuch, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 41(1), 53-74.
- Gwosć, C. und A. Schwarzenberger (2009), Die Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, 89(5), 334-342.
- Hauschildt, K., C. Gwosć, H. Schirmer und F. Wartenbergh-Cras (2021), Social and economic conditions of student life in Europe, *Eurostudent VII*, Synopsis of indicators 2018-2021, wbv Media.
- Hauschildt, K., E. Vögtle und C. Gwosć (2018), Social and economic conditions of student life in Europe, *Eurostudent VI*, 2016-2018, Synopsis of indicators, W. Bertelsmann Verlag.
- Hauschildt, K., C. Gwosć, N. Netz und S. Mishra (2015), Social and economic conditions of student life in Europe, *Eurostudent V*, 2012-2015, Synopsis of indicators, W. Bertelsmann Verlag.
- Herath, K.-J. (1993), Sozialversicherung, *Studententext*, 1, Gabler.
- Hund, A. (2021), Geld für Familien: Kindergrundsicherung kommt – was steht im Koalitionsvertrag?, 22. Dezember, <https://www.merkur.de/leben/geld/kindergrundsicherung-neu-hartz-iv-koalitionsvertrag-kinderzuschlag-zr-91138848.html> (3. Februar 2022).
- Kath, D. (1992), Sozialpolitik, in D. Bender et al. (Hrsg.), *Vah lens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, 5. Aufl., 405-457, Verlag Franz Vahlen.
- London Communiqué (2007), Towards the European Higher Education Area: Responding to challenges in a globalised world, European Higher Education Area, <http://ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communications> (23. Januar 2022).
- Middendorff, E., B. Apolinarski, K. Becker, P. Bornkessel, T. Brandt, S. Heißenberg und J. Poskowsky (2017), Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016, Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Mühleck, K. und D. Griga (2010), Chapter 3 Data & methods, in A. F. Camilleri and K. Mühleck (Hrsg.), *Evolving diversity, an overview of equitable access to HE in Europe*, 17-28, MENON Network.
- Schröder, M. (2017), Baustelle BAföG – Entwicklungen und Reformbedarf, in A. Keller, S. Staack und A. Tschaut (Hrsg.), *Von Pakt zu Pakt? Perspektiven der Hochschul- und Wissenschaftsfinanzierung*, 105-112, W. Bertelsmann Verlag.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen, <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/> (29. November 2021).
- Statistisches Bundesamt (2021), BAföG – Geförderte Personen und finanzieller Aufwand: Deutschland, Jahre, Personenkreis, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=1&step=1&titel=Ergebnis&levelid=1645293106445&acceptscookies=false#abreadcrumb> (5. Februar 2022).
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2017), Hochschul-Bildungs-Report 2020, Höhere Chancen durch höhere Bildung?, Jahresbericht 2017/18 – Halbjahresbilanz 2010 bis 2015.
- Thiele, G. und B. J. Güntert (2014), *Sozialökonomie – Pflege- und Gesundheitsökonomie*, De Gruyter Oldenbourg.

Title: Crisis Management in Public Student Funding through a System Change?

Abstract: Public student funding can be designed either according to the welfare principle or the provision principle. An empirical comparison contrasts two groups of European countries, each following one of these principles. It appears that countries applying the provision principle provide, on average, considerably larger parts of their student populations with public support and public support accounts for a larger share of the recipients' total income. Students in these countries report (very) serious financial difficulties less often. However, with respect to participative equity, countries using the provision principle perform marginally worse than the countries in their peer group.