

aus Darlehensgewährungen früherer Jahre gegenüber. Für das Konzept Bildungsbank werden zwei Modellrechnungen vorgestellt: (1) eine kostenneutrale Variante, das heißt, alle Rückflüsse stehen der Bildungsbank zur Verfügung und zusätzlich 1 Mrd. DM jährlich als allgemeine Zuweisung von Bund und Ländern und (2) eine die Haushalte von Bund und Ländern um 1 Mrd. DM entlastende Variante. In diesem Fall beschränken sich die Zuführungen an die Bildungsbank auf die Rückflüsse.

Diese Modellrechnungen zeigen für die Variante (1), daß die Bildungsbank im Rahmen der Annahmen wahrscheinlich für die nächsten 35 Jahre ohne zusätzliche staatliche Mittel auskommen könnte und für die Variante (2), daß der Staat nach etwa zehn Jahren erstmals wieder gefordert sein wird, der Bildungsbank

jährliche Zuweisungen zum Ausgleich eines negativen Saldos zukommen zu lassen.

Fazit

Grundanliegen dieser Studie ist es, zu den bisher diskutierten Modellen zur Reform der Finanzierung der Ausbildungsförderung eine grundlegende Alternative aufzuzeigen. Das tragende Element dieser Alternative besteht darin, die Finanzierung der Ausbildungsförderung in eine sich selbst tragende, von der jeweiligen Budgetpolitik in Bund und Ländern unabhängige Struktur zu überführen. Wie die Studie zeigt, ist dies auf der analytischen Ebene lösbar. Die Politik hat nun die Wahl, im Rahmen der bestehenden Bezüge und Abhängigkeiten weiterzumachen oder den Schritt in eine grundsätzlich andere Struktur zu unternehmen.

Dieter Dohmen

Ausbildungs-Realsplitting – ein integrierter Ansatz zur Ausbildungsförderung

Die neue Bundesregierung hat zum 1. Januar das Kindergeld für die ersten beiden Kinder auf 250 DM erhöht und für das Jahresende eine umfassende Reform der Ausbildungsförderung für Studierende angekündigt. Mitte Januar erklärte das Bundesverfassungsgericht die Steuerminderungen für Familien mit Kindern für verfassungsrechtlich unzureichend. Welche Anforderungen ergeben sich hieraus für die Ausbildungsfinanzierung und wird die Bafög-Reform ihre Ziele erreichen? Wie sieht ein integrierter Ansatz aus, der Effizienz und Chancengerechtigkeit verbessert und die volkswirtschaftlichen Kosten senkt?

Ausbildungsbedingte Unterhaltsbelastungen werden im deutschen Steuer- und Transfersystem in unterschiedlicher Weise berücksichtigt. Verfassungsrechtlich zwingend ist ihre Berücksichtigung im Rahmen der Besteuerung, da Einkommen insoweit nicht disponibel ist, als es zur Sicherung des Existenzminimums unterhaltsberechtigter Angehöriger verwendet werden muß¹. Hierbei steht es dem Gesetzgeber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts frei, ob dieses durch steuer- oder transferrechtliche Regelungen geschehen soll². Mit dem Jahressteuergesetz 1996 wurde der Familienleistungsausgleich neu gestaltet. Seit dem 1. Januar 1999 beträgt das Kindergeld 250 DM für das erste bzw. zweite Kind, 300 DM für das dritte und 350 DM

für jedes weitere Kind. Übersteigt die Steuerminderung durch den Kinderfreibetrag von 6912 DM diese Beträge, so tritt dieser an die Stelle des Kindergeldes. Beide Regelungen gelten ohne Einschränkung bis zum vollendeten 18. Lebensjahr. Bei volljährigen Kindern entfällt das Kindergeld bzw. der Kinderfreibetrag, sofern das Kind ein Bruttoeinkommen von monatlich 1250 DM erzielt, was 1997 auf 18% der westdeutschen Auszubildenden im dualen System zutrifft³.

Neben dem Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag wird bei volljährigen Kindern der Ausbildungsfreibetrag von 2400 DM für Elternwohner bzw. ansonsten 4200 DM

¹ Vgl. BVerfGE 82, 60; 82, 198; 87, 153.

² Vgl. BVerfGE 82, 60, 84.

³ Vgl. Ursula Beicht: Entwicklung der Ausbildungsvergütungen in der betrieblichen Berufsausbildung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10, 1998, S. 706.

⁴ Bei minderjährigen Kindern wird ein Ausbildungsfreibetrag von 1800 DM nur dann gewährt, wenn diese auswärts untergebracht sind.

Dr. Dieter Dohmen, 36, ist Leiter des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie in Köln.

Abbildung 1
Die Studierendenförderung nach dem 3-Körbe-Modell

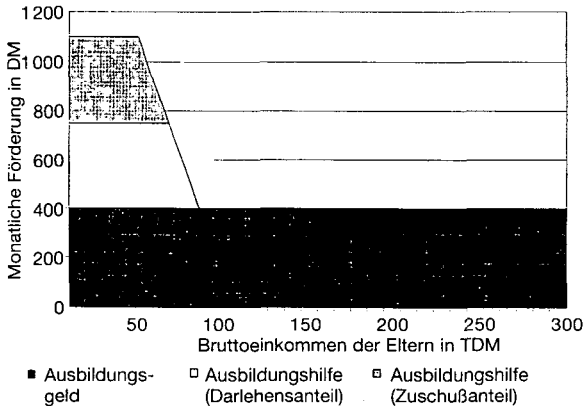
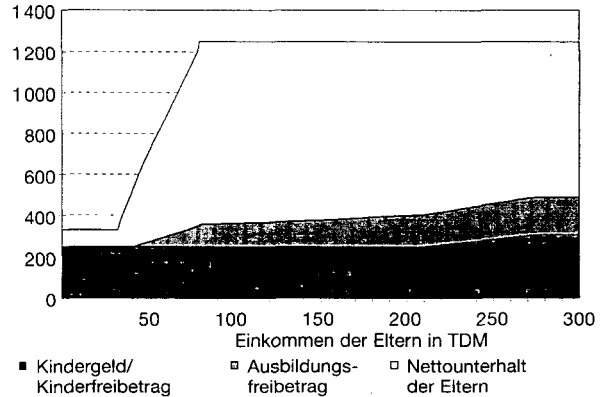


Abbildung 2
Nettoausbildungskosten der Eltern bei studierenden Kindern
1 Kind, 1999



gewährt⁴, der für die Eltern von Lehrlingen von relativ geringer Bedeutung ist, da auf ihn Bruttoeinkommen von mehr als 5600 DM im Jahr anzurechnen sind.

Indirekte Entlastung vom Ausbildungsunterhalt erhalten die Eltern durch die an die Kinder ausgezahlte Ausbildungsvergütung und unter bestimmten Voraussetzungen durch die Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) sowie das Bafög. Allerdings greift das Bafög vor allem für Studierende, den Zweiten Bildungsweg und vollzeitschulische Berufsausbildungen, d.h. der allgemeinbildende Erstausbildungsweg Sekundarstufe II wird faktisch nicht gefördert⁵.

Sonderregelungen gelten für Angestellte und Beamte des öffentlichen Dienstes. Sie erhalten zusätzlich einen erhöhten Ortszuschlag von knapp 160 DM (brutto).

Vorgesehene Bafög-Reform

Die zum Jahrtausendwechsel angekündigte grundlegende Reform der Ausbildungsförderung bezieht sich nach dem bisherigen Diskussionsstand ausschließlich auf die Gruppe der Studierenden und wird unter anderem mit der in den letzten Jahren rapide abgesunkenen Gefördertenquote gerechtfertigt. Ferner sollen die erwachsenen Studierenden verstärkt als selbständige Individuen betrachtet werden. Auch wenn es im Koalitionsvertrag noch keine konkrete Festlegung gibt, deutet vieles auf das sogenannte 3-Körbe-Modell hin.

Danach sollen die derzeit den Eltern „gewährten Leistungen“ Kindergeld und Steuerfreibeträge zu einer einkommensunabhängigen, an die Studierenden ausgezahlten Sockelförderung von 350 oder 400 DM zusammengefaßt werden⁶. Die über diesen Betrag hinausgehende Förderung soll weiterhin vom Einkommen der Eltern abhängen, wobei die ersten 350 DM als unverzinsliches Darlehen und der Restbetrag von bis zu 350 DM als Zuschuß gewährt werden sollen. Hieraus resultiert ein Gesamtbetrag von 1100 DM pro Monat. Die Förderung hätte damit die in Abbildung 1 wiedergegebene Struktur.

Die zentrale Frage lautet, ob die vorgesehene Reform das Ziel, die Zahl der Studierenden aus einkommensschwachen Familien zu erhöhen, erreichen wird. Meine Prognose lautet nein! Zwar wird sich die Zahl bzw. die Quote der Geförderten erhöhen, aber der Anteil von Kindern aus einkommensschwachen Familien an der Zahl der Studierenden wird dadurch nicht steigen.

Die folgende Analyse geht von der Annahme aus, daß die Finanzierungsentscheidung der Eltern c.p. von der von ihnen zu tragenden Netto-Unterhaltsbelastung abhängig ist. Diese wird zunächst durch die Ausbildungsförderung nach dem Bafög und anschließend durch Kindergeld/Kinderfreibetrag und Ausbildungsfreibetrag verringert. Abbildung 2 zeigt die Unterhaltsbelastung der Eltern ausgehend von einem Betrag von 1250 DM pro Monat⁷.

⁵ 1997 wurden insgesamt knapp 14000 Schülerinnen und Schüler von allgemeinbildenden Schulen gefördert; vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 7: Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bafög) 1997, Wiesbaden 1998, S. 37.

⁶ Der den folgenden Ausführungen zugrunde liegende Entwurf des Wissenschaftsministeriums Nordrhein-Westfalen vom 7. 5. 1998 geht von 350 DM aus. Da dies jedoch verfassungsrechtlich vermutlich nicht haltbar ist und zudem zwischenzeitlich das Kindergeld auf 250 DM erhöht wurde, erscheint der Betrag von 400 DM realistischer, so daß von diesem ausgegangen wird.

⁷ Dieser Betrag orientiert sich an den durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der Studierenden von 1280 DM; vgl. Klaus Schnitzer u.a., Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn 1998, S. 211 ff. sowie an den maximalen ausbildungsbezogenen staatlichen Leistungen von 1170 DM bzw. 1260 DM (inklusive Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag).

Da das Bafög mit steigenden Elterneinkommen abnimmt, steigt die verbleibende Unterhaltsbelastung (brutto) der Eltern parallel dazu an. Durch das Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag und ab einem Einkommen von rund 40 000 DM durch den Ausbildungsfreibetrag wird die Netto-Unterhaltsbelastung der Eltern verringert.

Höchste Belastung für mittlere Einkommen

Die zwangsläufige Folge eines progressiven Steuersystems mit steigender Steuererminderung – nach Auslaufen des Bafög bei einem Einkommen von 80 000 DM⁸ – sind c.p. sinkende Nettounterhaltslasten für die Eltern. Unter Einbeziehung des Bafög sind damit die Nettoaufwendungen von Studierendeneltern im mittleren Einkommensbereich am höchsten⁹. Im unteren Einkommensbereich beläuft sich die Netto-Unterhaltsbelastung der Eltern auf 80 DM, wenn von dem oben genannten Betrag von 1250 DM ausgegangen wird. Darüber hinaus dürfte das Studium aber auch nicht grundsätzlich gefährdet sein, wenn die Eltern diesen Betrag von 80 DM nicht leisten (können), und somit ihre Netto-Unterhaltslast im Extremfall auf Null DM verringern. Damit dürfte aber der Einfluß der Studierendenförderung zwar nicht von marginaler, aber auch nicht von zentraler Bedeutung für die Bildungsbeteiligung von Kindern aus einkommenschwächeren Familien sein¹⁰.

Wenn aber die zweite Schwelle nicht den zentralen Anlaß für den Studienverzicht aus finanziellen Gründen darstellt, ist zu untersuchen, inwieweit die erste Schwelle, d.h. der Übergang in die weiterführende allgemeinbildende Schule oder in eine Lehre, ein solches – möglicherweise nicht oder nur schwer zu überwindendes – Hindernis darstellt.

Finanzierungsentscheidung zwischen Lehre und Abitur

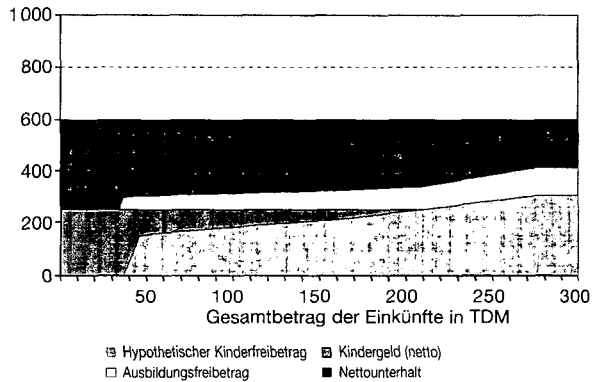
Bei den folgenden Überlegungen kommen für die Festlegung des jeweiligen Unterhaltsbetrages ver-

⁸ Die Ergebnisse sind insofern verzerrt, als von einem puristischen Berechnungsmodell ausgegangen wurde, d.h., es wurde bei der der Bafög-Berechnung zugrundeliegenden Einkommensteuer nur das absolute Minimum an Abzügen von der Steuerbemessungsgrundlage vorgenommen. Dies führt aufgrund der damit verbundenen vergleichsweise hohen Steuerschuld zu einem geringeren anrechenbaren Einkommen und damit zu einer höheren Förderung, als in der Realität zu erwarten.

⁹ Dieser Zusammenhang ist unter dem Stichwort „Mittleinkommensloch“ seit über zwei Jahrzehnten Gegenstand der Kritik; vgl. etwa Reiner Hagemann: Zur Neuordnung von Familienlastenausgleich und Ausbildungsförderung, in: Finanzarchiv, N.F., Band 35, 1976, S. 121-127; Bericht der Bundesregierung zur Ausbildungsfinanzierung in Familien mit mittlerem Einkommen, Bundestags-Drucksache 11/610 vom 13. 7. 1987.

¹⁰ Aus der vorstehenden Aussage kann allerdings nicht der Umkehrschluß gezogen werden, daß das Studierend-Bafög nicht dringend reform- und verbesserungsbedürftig ist. Diese Notwendigkeit besteht sehr wohl, wie weiter unten noch zu zeigen sein wird.

Abbildung 3
Nettoausbildungskosten der Eltern bei einem volljährigen Schüler
1 Kind, 1999



Quelle: Forschungsinstitut für Bildungskosten- und Sozialökonomie, Köln.

schiedene Möglichkeiten in Abhängigkeit von Alter und Unterbringung des Kindes in Betracht. Im folgenden wird für ein bei den Eltern wohnendes Kind von einem Betrag von 600 DM ausgegangen.

Abbildung 3 zeigt die Netto-Unterhaltsbelastung der Eltern bei einem volljährigen Kind in einer allgemeinbildenden schulischen Ausbildung¹¹. Die Unterhaltsbelastung der Eltern wird durch das Kindergeld von 250 DM bzw. den Kinderfreibetrag von bis zu 305 DM¹² und den Ausbildungsfreibetrag von bis zu 106 DM gemindert. Demnach sinken die Netto-Unterhaltsaufwendungen mit zunehmendem Elterneinkommen von 350 DM auf knapp 190 DM ab. Unter Investitionsüberlegungen ist damit eine Ausbildung für Kinder wohlhabenderer Eltern c.p. rentabler als für Kinder weniger begüterter Eltern. Allein diese Feststellung ist bereits grundsätzlich geeignet, die positive Korrelation zwischen der Nachfrage nach weiterführender Bildung und Elterneinkommen zu erklären.

In Abbildung 3 werden jedoch nur die wirksam werdenden monetären Aufwendungen der Eltern dargestellt. Der Gegensatz und die für die Eltern relevanten Folgekosten der Ausbildungsentscheidung werden noch deutlicher, wenn berücksichtigt wird, daß Auszubildende im dualen System eine Ausbildungsver-

¹¹ Bei minderjährigen Kindern wird der Ausbildungsfreibetrag in der Regel nicht gewährt, so daß die Steuererminderung ausschließlich durch das Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag erfolgt. Allerdings dürften auch die erforderlichen Unterhaltsaufwendungen niedriger sein. So geht die Düsseldorf Tabelle in der untersten Einkommensstufe beispielsweise von 502 DM statt von 580 DM aus.

¹² In Abbildung 3 wird die Minderung der Ausbildungsaufwendungen durch den Kinderfreibetrag und das (kompensierende) Kindergeld getrennt ausgewiesen. Würde nur der Kinderfreibetrag berücksichtigt, so würden die Nettoausbildungskosten negativ mit dem Elterneinkommen korrelieren und Eltern mit einem niedrigen Einkommen (oberhalb der Sozialhilfe) müßten die Ausbildungskosten in vollem Umfang aus dem eigenen Einkommen finanzieren.

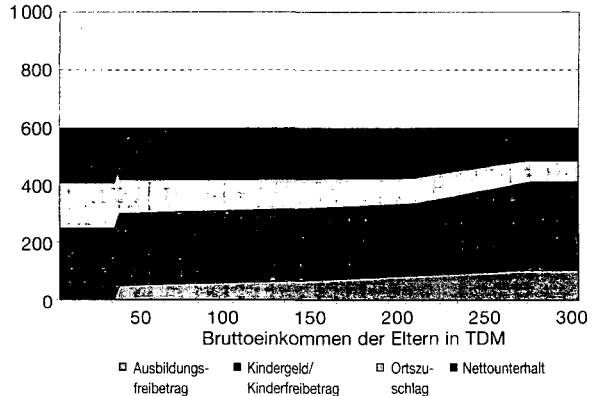
gütung erhalten, die in nahezu allen Fällen ausreicht, um die Lebenshaltungsausgaben eines im Elternhaus lebenden Auszubildenden zu finanzieren. D.h. die Brutto-Unterhaltsaufwendungen der Eltern würden in Abbildung 3 durch die Abszisse wiedergegeben. Da jedoch das Kindergeld bzw. der Kinderfreibetrag erst ab einer monatlichen Brutto-Ausbildungsvergütung von 1250 DM entfällt, erhalten 80% der Eltern von Auszubildenden weiterhin das Kindergeld¹³. Dies bedeutet, eine negative Netto-Unterhaltsbelastung der Eltern. Mit anderen Worten: Mangels Unterhaltslasten führt die mit der Ausbildung der Kinder verbundene Weiterzahlung des Kindergeldes zu einer Erhöhung des für den Konsum der Eltern verfügbaren Einkommens¹⁴. Graphisch gesehen, ist dies eine Verlagerung der Kindergeld-/Kinderfreibetrags-Linie in den negativen Bereich.

Damit aber sind die Opportunitätskosten der Eltern deutlich höher als in Abbildung 3 dargestellt. Die Alternative lautet: Absolviert das Kind eine Lehre im dualen System, erhöht sich das für den Eigenkonsum der Eltern verfügbare Einkommen um die Netto-Ausbildungsvergütung und das Kindergeld von mindestens 250 DM pro Monat, während der weiterführende Schulbesuch mit monatlichen Kosten von – interessanterweise gerade im unteren Einkommensbereich – bis zu 350 DM verbunden ist, die mit zunehmendem Einkommen auf 190 DM absinken.

Dieser Ansatz, die Bildungsnachfrage in Zusammenhang mit der Netto-Unterhaltsbelastung der Eltern zu bringen, kann damit erklären, warum die Bildungsnachfrage positiv mit dem Elterneinkommen korreliert und somit, warum Kinder aus einkommensschwächeren Familien weniger Bildung nachfragen als Kinder wohlhabenderer Familien. Eine weitere Bestätigung dieses Ansatzes ergibt sich, wenn die auch in unteren Einkommensbereichen höhere Bildungsnachfrage des öffentlichen Dienstes zusätzlich in die Betrachtung einbezogen wird.

Deren Nettoausbildungsausgaben sind aufgrund des für unterhaltspflichtige Kinder gezahlten Ortszuschlages noch geringer. Hierdurch mindern sich die Netto-

Abbildung 4
Nettoausbildungskosten der im öffentlichen Dienst beschäftigten Eltern bei einem Schüler
 1 Kind, 1999



Ausbildungsausgaben mit zunehmenden Einkommen von 120 auf 75 DM abnehmend, d.h. sie belaufen sich auf 180 bis 115 DM pro Monat¹⁵. Die geringeren Nettounterhaltsausgaben können mithin auch die höhere Bildungsnachfrage von Kindern im öffentlichen Dienst beschäftigter Eltern erklären.

Chancengleichheit

Im Ergebnis ist daher festzustellen, daß der geltende Familienleistungsausgleich eine mit dem Elterneinkommen steigende bzw. längere Bildungsnachfrage unterstützt und damit die Forderung nach Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit konterkariert. Weiterhin benachteiligt er Eltern, die bereit sind, in die Bildung und damit in die Zukunft ihrer Kinder zu investieren. Dies ist nicht nur unter bildungs- und sozialpolitischen Gesichtspunkten zu kritisieren, sondern bedeutet auch eine Steuerungerechtigkeit, da Eltern mit stark unterschiedlichen Unterhaltsbelastungen c.p. eine gleichhohe Steuerbelastung zu tragen haben. Dies bedeutet aber einen Nachteil für Eltern, deren Kinder eine weiterführende Schule besuchen¹⁶.

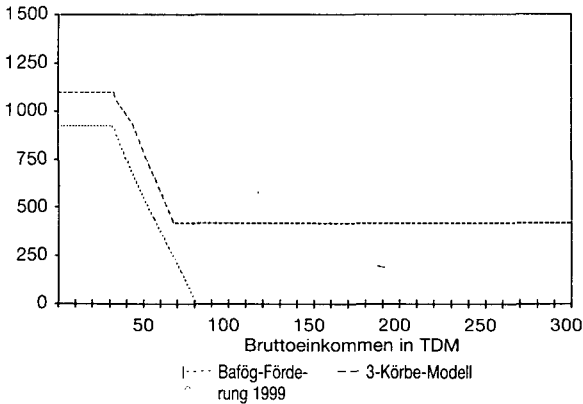
Die vorgesehene Reform allein der studentischen Ausbildungsförderung ist somit aber nicht geeignet, den Anteil von Kindern aus einkommensschwachen Familien an den Studierenden insgesamt zu erhöhen! Wirkungen wird sie allenfalls innerhalb der Gruppe der Studierenden entfalten.

¹³ Bei minderjährigen Auszubildenden wird das Kindergeld ohne Einschränkungen gewährt, d.h., die Höhe der Ausbildungsvergütung hat keinen Einfluß auf dessen Gewährung.

¹⁴ Bereits die Zahlung der Ausbildungsvergütung führt zu einer Erhöhung des Elterneinkommens, da in diesem Umfang kein Unterhalt mehr zu leisten ist. Die zusätzliche Weitergewährung des Kindergeldes führt zu einer Einkommenserhöhung um 100%; würde das Kindergeld nicht mehr weitergezahlt, wäre der „Ertrag“ der Eltern aus der Ausbildung um mindestens 250 DM geringer. Es ist natürlich nicht ausgeschlossen, daß die Eltern (einen Teil) des Kindergeldes zugunsten des Auszubildenden verwenden, aber in den meisten Fällen nicht anzunehmen. Vielmehr dürften einige Eltern noch eine Erstattung für Kost und Logis von ihrem Kind verlangen und somit ihr verfügbares Einkommen weiter erhöhen.

¹⁵ Betrachtet man gar alleinstehende Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, dann werden die Nettoausbildungsausgaben im gesamten Einkommensbereich negativ, d.h., das für den Elternkonsum verfügbare Einkommen erhöht sich selbst dann, wenn das Kind eine weiterführende Schule besucht; vgl. Dieter Dohmen: Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich – Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen, Berlin 1999 (im Erscheinen), S. 238 ff.

Abbildung 5
Förderung der Studierenden im Bafög und im 3-Körbe-Modell



Wirkungen der geplanten Bafög-Reform

Betrachten wir zunächst die Folgen der Reform für die Studierenden. Abbildung 5 zeigt, daß die Studierenden durch die Reform über den gesamten Förderungsbereich eine teilweise deutlich höhere Förderung erhalten würden. Die konkrete Förderungserhöhung variiert jedoch in Abhängigkeit vom Elterneinkommen. Haben die Eltern ein geringes Einkommen erhöht sich die Förderung um 180 DM, während sie bei höheren Elterneinkommen um 350 oder 400 DM über den bisherigen Förderungsbeträgen liegt¹⁷. Die in allen Fällen höhere Ausbildungsförderung verringert zugleich für alle Eltern, deren Kinder zum Gefördertenkreis gehören, auch die Brutto-Unterhaltsbelastung.

Mit der Reform verbunden ist jedoch gleichzeitig der Wegfall der bisherigen Leistungen (Kindergeld/ Kinderfreibetrag und Ausbildungsfreibetrag), so daß die Brutto-Unterhaltsbelastung der Eltern gleichbedeutend mit der Nettobelastung wäre. Ausgehend von

Abbildung 6
Ausbildungsförderung und „Netto-Unterhaltslasten“ des 3-Körbe-Modells

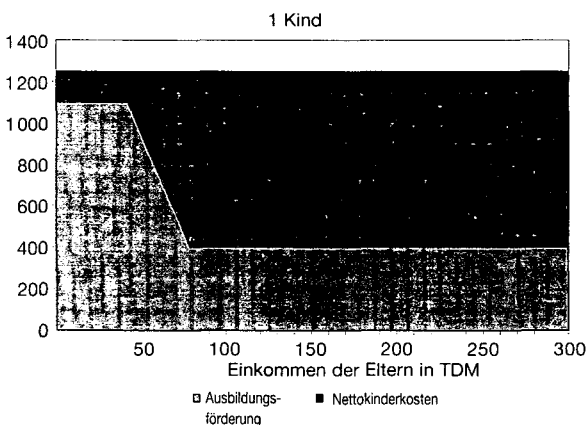
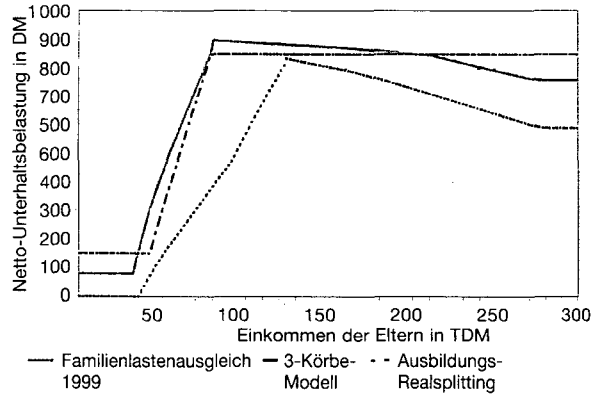


Abbildung 7
Vergleich der Netto-Unterhaltsbelastung der Eltern in den verschiedenen Modellen



den oben genannten 1250 DM, die ein Studierender für die Lebenshaltung und die Ausbildungsausgaben benötigt, müßten die Eltern im unteren Einkommensbereich 150 DM und im oberen Einkommensbereich 850 bzw. 900 DM zuschießen (siehe Abbildung 6). In der direkten Gegenüberstellung mit der derzeitigen Netto-Unterhaltsbelastung (siehe Abbildung 7) zeigt sich, daß die Eltern damit im unteren sowie im oberen Einkommensbereich c.p. eine höhere Netto-Unterhaltsbelastung als im bestehenden System zu tragen hätten, was gleichbedeutend wäre mit einer Verringerung des für eigene Konsumzwecke verfügbaren Einkommens.

Demgegenüber würden die Eltern, deren Jahreseinkommen zwischen 35000 DM und 200000 DM liegt, eine erhebliche Minderung der Unterhaltsbelastung dadurch erhalten, daß sich die Ausbildungsförderung für ihre studierenden Kinder stärker erhöht als es dem Wegfall der Steuerminderung entsprechen würde. Die stärkste Minderung der Netto-Unterhaltsbelastung von 150 DM erhalten Eltern mit einem Einkommen von rund 45000 DM. Soweit die Eltern diese Verringerung der Netto-Unterhaltsbelastung nicht durch eine höhere Zahlung an ihre Kinder weitergeben, erhöht sich das für den eigenen Konsum verwendbare Einkommen.

Die Vermutung, daß die Eltern die Verbesserung ihrer Einkommensposition aufgrund der BAföG-Reform – wenn überhaupt – nicht in vollem Umfang an ihre Kinder weitergeben werden, wird durch die 15. Sozialerhebung gestützt. Sie zeigte, daß trotz einer geringen Gefördertenquote von 18,6% nur 25% aller Studierenden mehr als 1000 DM von ihren Eltern erhalten

¹⁶ Auf die damit zwangsläufig verbundene Frage, warum Eltern überhaupt bereit sind, die Bildung ihrer Kinder zu finanzieren, soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden; vgl. hierzu Dieter D o h m e n, a.a.O., S. 125 ff.

und die durchschnittliche Elternzuwendung bei rund 860 DM monatlich liegt¹⁸. Dies bedeutet, daß der durchschnittliche Studierende von den Eltern nicht einmal Zuwendungen in Höhe des BAföG-Höchstförderungssatzes von 920 DM erhält¹⁹.

Erst ab einem Nettoeinkommen der Eltern von 6000 DM pro Monat wird ein Betrag erreicht, der ungefähr dem BAföG-Höchstsatz entspricht. Damit wird nur eine Minderheit der Studierenden von den Eltern in dem Umfang unterstützt, wie es nach den Vorstellungen des Gesetzgebers erforderlich ist bzw. von diesen erwartet wird²⁰.

Es ist daher anzunehmen, daß die Eltern das von ihnen wahrgenommene niedrigere Einkommen aus zwei Gründen nicht (in vollem Umfang) an ihre Kinder weitergeben werden. Erstens, weil sehr viele Eltern den staatlich geforderten Beitrag zur Studienfinanzierung aufgrund unrealistisch niedriger Einkommensfreibeträge nicht leisten können²¹. Zweitens ist der Nutzen, den die Eltern aus der Ausbildung des Kindes ziehen, vergleichsweise gering. Nur wenn sie stark altruistisch sind und über ein subjektiv ausreichendes Einkommen verfügen, ist mit einer ausreichenden Beteiligung an der Ausbildungsfinanzierung zu rechnen²².

Umgekehrt ist im mittleren Einkommensbereich zu erwarten, daß die geringere Netto-Unterhaltsbelastung, wenn überhaupt, nur eingeschränkt an die studierenden Kinder weitergegeben wird. Dies dürfte neben den beiden oben genannten Gründen auch einen dritten Grund haben. Die Eltern werden die Streichung des Kindergeldes bzw. Kinderfreibetrages und des Ausbildungsfreibetrages unmittelbar über ein geringeres Nettoeinkommen wahrnehmen, während sie die höhere Ausbildungsförderung und den damit sinkenden Unterhaltsanspruch nur indirekt über das Kind in Erfahrung bringen können²³.

Damit besteht jedoch eine hohe Wahrscheinlichkeit, daß sich die Einkommensposition des Auszubildenden nicht in dem vom Gesetzgeber angestrebten Umfang verbessern wird. Dies führt zu Sickerverlusten zugunsten des Elternkonsums oder zu einer geringeren Effizienzsteigerung im Hinblick auf die Ausbildungsförderung und damit auf die Studiensituation. Diese Sickerverluste werden um so größer sein, je weniger altruistisch die Eltern sind. Mit anderen Worten: Die Einkommensposition wird sich bei den Eltern am stärksten verbessern, die am wenigsten bereit sind, die Ausbildung ihrer Kinder zu unterstützen²⁴.

Diese Überlegungen bedeuten zugleich, daß c.p. die tatsächliche Unterhaltsleistung bei altruistischen Eltern höher ist als bei nicht-altruistischen Eltern. Da allerdings die unterschiedlichen tatsächlichen Unterhaltsbelastungen steuerlich – weder im heutigen noch im reformierten System – berücksichtigt werden bzw. würden, ergibt sich eine Benachteiligung altruistischer Eltern. Bevor der Frage nachgegangen wird, wie eine solche Benachteiligung altruistischer Eltern verhindert werden kann, soll kurz auf die Folgen der kürzlich ergangenen Verfassungsgerichtsentscheidungen eingegangen werden.

Verfassungsrechtliche Anforderungen

Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich des Ausbildungsunterhalts im vergangenen Jahrzehnt einige zentrale Entscheidungen getroffen. Hier sind zum einen die Entscheidungen zur Nichtbesteuerung des Existenzminimums von Unterhaltsberechtigten²⁵ und zum anderen die Entscheidungen zur erforderlichen Höhe des Ausbildungsfreibetrages²⁶ zu nennen.

Während das Existenzminimum eines Kindes in vollem Umfang steuermindernd zu berücksichtigen ist, muß der darüber hinausgehende Ausbildungsunterhalt aufgrund der für die Nachfrager kostenlosen Bereitstellung des Bildungsangebots nur zur Hälfte berücksichtigt werden. Zur Begründung führt das Bundesverfassungsgericht an, daß sich Aufwendun-

¹⁷ Die genaue Höhe hängt von der konkreten Festlegung des Sockelbetrages, d.h. des Ausbildungsgeldes, ab.

¹⁸ Vgl. 15. Sozialerhebung, S. 151 ff.

¹⁹ Vgl. 15. Sozialerhebung, S. 154.

²⁰ In vielen Fällen liegt dies nicht an mangelndem Willen der Eltern, sondern an objektiv unrealistischen Erwartungen des Gesetzgebers in Form der Einkommensfreibeträge und Anrechnungsvorschriften; d.h., die Eltern sind vielfach nicht leistungsfähig.

²¹ So liegt der Einkommensfreibetrag für verheiratete Eltern derzeit bei 2020 DM und damit unterhalb des steuerrechtlichen Existenzminimums von knapp 2180 DM, das sich seinerseits an die Höhe der Sozialhilfe anlehnt; vgl. hierzu auch Dieter Dohmen, Neuordnung der Studienfinanzierung, Frankfurt 1996, S. 20 ff. Hinzu kommen gegenläufige Wirkungen aufgrund der nur eingeschränkten Abzugsfähigkeit von steuermindernden Regelungen, während die hierdurch in vollem Umfang geminderte Einkommensteuer abgezogen wird. Dies führt im Umkehrschluß zu einem überhöhten anrechnungsfähigen Einkommen und damit einer überhöhten angenommenen Leistungsfähigkeit; vgl. hierzu auch Dieter Dohmen: Neuordnung der Studienfinanzierung, a.a.O., S. 44 ff.

²² Vgl. hierzu ausführlich Dieter Dohmen: Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich..., a.a.O., S. 149 ff.

²³ Auf die an dieser Stelle naheliegende Diskussion verhandlungs- oder spieltheoretischer Ansätze soll hier verzichtet werden. Jedoch dürften beide Seiten ein erhebliches Interesse haben, ihre Einkommensposition gegenüber dem vorherigen Zustand zu verbessern bzw. zumindest nicht zu verschlechtern. Das Ergebnis dieses Verhandlungsprozesses ist damit im Einzelfall zwar ungewiß, aber durch den Kompromiß dürften die Entlastungsgewinne auf beide Seiten verteilt werden.

²⁴ Dies gilt allerdings im Grundsatz auch heute, wenn altruistische Eltern – bei gleich hohem Einkommen – ihren Kindern einen höheren Unterhalt zahlen als egoistische, diese unterschiedliche tatsächliche Einkommensbelastung jedoch bei der Steuerfestsetzung, z.B. aufgrund einheitlicher Freibeträge nicht berücksichtigt werden.

²⁵ Vgl. BVerfGE 82, 60; 82, 198; 87, 153.

gen für die Berufsausbildung von Kindern von existenzsichernden Unterhaltsleistungen dadurch unterscheiden, daß sie nicht mit der gleichen Zwangsläufigkeit entstünden und zudem – „Investitionen der Eltern in die wirtschaftliche und soziale Zukunft ihrer Kinder“²⁷ darstellten. Nun kann diese Entscheidung vor allem bereits deshalb nicht überzeugen, weil die für die Nachfrager entgeltlose Bereitstellung der Bildungseinrichtungen zwar geeignet ist, die für die Ausbildung erforderlichen Ausgaben zu verringern, aber dies kann nicht begründen, daß deshalb nur die Hälfte der entsprechenden Ausgaben steuermindernd zu berücksichtigen sei²⁸. Weiterhin führt eine eingeschränkte Verringerung der Bemessungsgrundlage dazu, daß Humankapitalinvestitionen c.p. zu einem geringeren Nettoertrag gegenüber vergleichbaren anderen Investitionen führen und somit in zu geringem Umfang getätigt würden.

Darüber hinaus ist der bisherige Kinderfreibetrag nach mehreren Anfang dieses Jahres veröffentlichten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts deutlich zu niedrig angesetzt. Sollte die Bundesregierung in den kommenden Jahren untätig bleiben, verringert sich die Steuerbemessungsgrundlage für verheiratete Eltern zum 1. 1. 2000 um Kinderbetreuungskosten von 4000 DM für das erste und 2000 DM für jedes weitere Kind und zum 1. 1. 2002 um den – bisher den Alleinerziehenden zustehenden – Haushaltsfreibetrag von 5616 DM²⁹. Zusammengenommen ergäbe sich somit ein monatlicher Freibetrag von 1377 DM für das erste Kind. Allerdings können Kinderbetreuungskosten bisher nur für Kinder bis zum vollendeten 16. Lebensjahr abgezogen werden und der Haushaltsfreibetrag wird nur einmal pro Haushalt berücksichtigt, so daß ersterer für die hier betrachtete Gruppe der Kinder in Ausbildung nicht in Betracht kommt und letzterer durch die Anzahl der Kinder in der Familie geteilt werden müßte. Von durchschnittlich zwei Kindern ausgehend, wäre demnach ein monatlicher Kinderfreibetrag von 810 DM zugrunde zu legen. Bei volljährigen Kindern in Ausbildung käme der Ausbildungsfreibetrag von 200 DM für Elternwohner und von 350 DM für Auszubildende, die in einer eigenen Wohnung leben, hinzu. Summa summarum ergäbe sich somit ein auszusetzender Unterhaltsbetrag von 1010 bzw. 1160 DM pro Auszubildenden und Monat. Dieser Betrag liegt zugleich in der Größenordnung des Grundfreibetrages.

In einem weiteren Anfang Februar veröffentlichten Urteil wurde die Höhe des kindbedingten Ortszuschlages ab dem dritten Kind bei Beamten als verfassungsrechtlich unzureichend verworfen. Hier sei von 115% des relevanten Sozialhilferegelsatzes auszugehen³⁰. Das Gericht hat es dem Gesetzgeber freigestellt, die erforderlichen Regelungen im Rahmen des allgemeinen Familienleistungsausgleichs oder ausschließlich für die betroffenen Berufsgruppen vorzunehmen. Die vorstehenden Überlegungen zu den Wirkungen von Netto-Unterhaltsbelastungen auf Bildungsentscheidungen, aber auch weiterführende Gerechtigkeitsüberlegungen, verbieten jedoch eine gruppenpezifische Sonderregelung.

Ausbildungs-Realsplitting

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, daß die vorgesehene Reform nicht geeignet ist, die Situation der Studierenden entscheidend zu verbessern. Vielmehr ist zu befürchten, daß vor allem die Eltern die Nutznießer der Reform sein werden. Ferner wird gerade das Ziel, daß sich mehr Kinder aus einkommensschwachen Familien an den Hochschulen einschreiben, mit dieser Reform nicht erreicht, da das zentrale materielle Bildungshemmnis in der unzureichenden Finanzierung der Sekundarstufe II liegt.

Um dieses Ziel überhaupt erreichen zu können, ist die Wiedereinführung einer umfassenden Schülerförderung unabdingbar. Ferner muß sichergestellt werden, daß zusätzliche Leistungen die Auszubildenden auch erreichen, um eine höhere Ausbildungseffizienz zu gewährleisten. Diesen Überlegungen stehen die begrenzten öffentlichen Mittel entgegen.

Eine weitere Konsequenz der bisherigen Ausführungen ist, daß das Kindergeld für Auszubildende im dualen System in der Regel nicht mit den Unterhaltsbelastungen der Eltern gerechtfertigt werden kann, da keine bzw. kaum diesbezügliche Lasten zu tragen sind. Die Ausbildungsvergütung reicht meist zur Finanzierung des Lebensunterhalts der Auszubildenden aus. Aus diesem Grund ist eine weitere Zahlung des Kindergeldes – zumindest in der bisherigen Höhe – nicht erforderlich³¹. Eine grundlegende Reform muß daher die eigenen Einkünfte des Kindes auf den Elternunterhalt anrechnen, da sich in diesem Umfang die Unterhaltsbelastung der Eltern verringert.

²⁶ Vgl. BVerfGE 89, 346.

²⁷ BVerfGE 89, 346, 354.

²⁸ Vgl. entsprechend auch BVerfGE 82, 60, 88; sowie Hans-Bernhard Brockmeyer: Der finanz- und steuerrechtliche Rahmen der Ausbildungsförderung und des Familienlastenausgleichs, in: Albert von Mutius (Hrsg.): Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich, Dokumentation der Fachtagung des Deutschen Studentenwerks am 25. und 26. Mai 1988, Heidelberg 1989, S. 35.

²⁹ Vgl. Bundesverfassungsgerichts: Pressemitteilung Nr. 5 vom 19. 1. 1999: Auch zugunsten in ehelicher Gemeinschaft lebender Eltern sind Kinderbetreuungskosten sowie ein Haushaltsfreibetrag steuermindernd zu berücksichtigen (Entscheidung vom 10. 11. 1998 – 2 BvR 1057/91).

³⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht: Pressemitteilung Nr. 13 vom 5.2.1999: Die Besoldung von Beamten und Richtern mit mehr als zwei Kindern war im Zeitraum von 1988 bis 1996 zu gering.

Ausgehend vom Alter und der Wohnsituation der Auszubildenden werden unter Berücksichtigung des jüngsten Urteile sechs „Bedarfs-Kategorien“ gebildet³²:

	Elternwohner	eigene Wohnung
bis vollendetes		
17. Lebensjahr	800 DM	900 DM
bis vollendetes		
20. Lebensjahr	850 DM	1 050 DM
ab dem		
21. Lebensjahr	900 DM	1 250 DM

Die Elternfreibeträge werden auf 2500 DM für Verheiratete und 1750 DM für Alleinstehende angehoben. Freibeträge für weitere Kinder sollten ebenfalls in der oben genannten bzw. in angemessener Höhe berücksichtigt werden. Vom darüber hinausgehenden Einkommen sollten 65% für die Eltern und 5% für jedes Kind anrechnungsfrei bleiben.

Die Förderung erfolgt wie bisher für Schüler ausschließlich als Zuschuß, während die Förderung für Studierende von 50% Zuschuß und 50% unverzinsliches Darlehen auf einen Zuschuß von 80% und ein verzinsliches Darlehen von 20% umgestellt wird³³.

Soweit die Ausbildungsförderung aufgrund des Elterneinkommens nicht den oben genannten Höchstsätzen entspricht, sind die Eltern unterhaltspflichtig, so daß konsequenterweise auch nur dieser Betrag von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden kann. Dieser Ansatz läßt sich ohne Schwierigkeiten zum Familienrealsplitting³⁴ ausbauen, wenn die Ausbildungsförderung neben den Erwerbseinkünften ebenso zum vom Auszubildenden zu versteuernden Einkommen gerechnet wird wie die Unterhaltsleistung der Eltern. Eigene Netto-Einkünfte der

Auszubildenden werden in vollem Umfang auf die Ausbildungsförderung angerechnet, sofern sie nicht dazu dienen, unzureichenden Elternunterhalt zu kompensieren³⁵.

Damit sind die Grundzüge eines in sich stimmigen, effizienten und verteilungsgerechten, sozialpolitischen sowie steuerverfassungsrechtlichen Ansprüchen genügenden Ausbildungsförderungssystem skizziert. Da in heutiger Zeit kein Reformvorschlag mehr unterbreitet werden darf, ohne daß seine finanzpolitischen Konsequenzen benannt werden, soll dies auch hier nicht unterbleiben.

Finanzbedarf

Nach einschlägigen Berechnungen dürfte der Finanzbedarf des heutigen ausbildungsbedingten Familienleistungsausgleichs insgesamt rund 18,7 Mrd. DM betragen. Hiervon entfallen auf die Studierenden 6,8 Mrd. DM³⁶, rund 4,5 Mrd. DM auf Lehrlinge, allein aufgrund des Kindergeldes bzw. Kinderfreibetrages, sowie 7,4 Mrd. DM für Schülerinnen und Schüler an allgemein- und berufsbildenden Schulen nach der Sekundarstufe I.

Nach ersten Berechnungen würde die Reform der Ausbildungsförderung und des Familienleistungsausgleichs auf der Basis der in diesem Aufsatz genannten Elemente einen Finanzbedarf von rund 21 Mrd. DM verursachen, wobei allerdings die Lehrlinge unberücksichtigt geblieben sind, deren Eltern auch nach der Reform noch Unterhaltsverpflichtungen haben und diese deshalb beim Familienrealsplitting noch geltend machen können. Die Mehrkosten des Reformvorschlages dürften durch die zusätzlichen Aufwendungen aufgrund der Erhöhung des Familienleistungsausgleichs finanzierbar sein.

Entlastungen der öffentlichen Haushalte können in beträchtlichem Umfang eintreten, wenn die mögliche geringere Erwerbstätigkeit der Studierenden zur Schaffung von 630 DM-Jobs oder zu sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen führen würde³⁷.

³¹ Um diese Gruppe von Auszubildenden jedoch nicht dafür zu „bestrafen“, daß sie eine Ausbildung im dualen System durchlaufen, sollten gesetzlich geregelte Ansprüche eine spätere Inanspruchnahme, z.B. für zusätzliche Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, sicherstellen. Die Lehrlinge würden diese Leistungen insofern also nicht unwiderruflich verlieren. Weiter unten wird zudem darauf eingegangen, wie evtl. verbleibende Unterhaltsbelastungen berücksichtigt werden können.

³² Zur Zeit kennt das Bafög ohne die Berücksichtigung der Härtefall-Regelungen bereits 14 solcher Förderungskategorien.

³³ Dieser 20%ige verzinsliche Darlehensanteil ist bei einem Zinssatz von 6% identisch mit dem bisherigen 50%igen unverzinslichen Darlehen, d.h., es wird von einer unveränderten Rückzahlungssumme ausgegangen.

³⁴ Vgl. zum Konzept des Familienrealsplittings z.B. Joachim Lang: Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, Rechtssystematische Grundlagen steuerlicher Leistungsfähigkeit im deutschen Einkommensteuerrecht, Köln 1981/88, S. 650 ff.; ders.: Entwurf eines Steuergesetzbuchs, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 49, Bonn 1993; Michael Wosnitzer: Die Besteuerung von Ehegatten und Familien – Zur ökonomischen Rechtfertigung eines Realsplittings, in: Steuer und Wirtschaft, 73. (26.) Jahrgang, 1996, S. 123-136.

³⁵ Da die Eltern in diesem Umfang offensichtlich auch keinen Unterhalt leisten, können sie diesen Betrag auch nicht steuermindernd geltend machen. Anders als im bestehenden System werden Mitnahmeeffekte dadurch verhindert, daß die Auszubildenden aufgrund der Anrechnung auf die Ausbildungsförderung oder – alternativ – aufgrund der Steuerpflicht des über den Freibetrag von 15000 DM hinaus gehenden Einkommens, kein Interesse daran haben, nicht geleistete Unterhaltsbeträge anrechnen zu lassen, d.h., bei den Eltern werden auch nur die Einkommensteile steuermindernd berücksichtigt, die sie tatsächlich zum Unterhalt der Kinder beigetragen haben.

³⁶ Vgl. Dieter Dohmen: Neuordnung der Studienfinanzierung, a.a.O., S. 71 ff.

³⁷ Vgl. hierzu Dieter Dohmen: Das Ausbildungs-Realsplitting, FIBS-Forschungsbericht Nr. 4, Köln 1999.