

Dieter Dohmen

Eine Analyse des Studiengebührenmodells
der niedersächsischen Landesregierung

Eine Reformfolgenabschätzung

im Auftrag der
SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag

FiBS-Forum Nr. 30

Köln, Dezember 2005

ISSN 1610-3548



W
U
B
O
E

© 2005 Forschungsinstitut für Bildungs-
und Sozialökonomie, Köln

Nachdruck und Vervielfältigung – auch aus-
zugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf
sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Ge-
nehmigung der Verfasser gestattet.



FiBS - Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie

Platenstraße 39

50825 Köln

Tel.: 0221/550 9516

Fax: 0221/550 9518

E-Mail: fibs@fibs-koeln.de

URL: www.fibs-koeln.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Hintergrund	5
2. Kurzdarstellung des Modells und der gesetzlichen Regelungen	6
3. Regelungen zum Studiendarlehen	8
3.1 Kreditbelastung der Studierenden bei Studienende	8
3.2 Rückzahlung des Studienkredits.....	10
3.2.1 Einleitung: Die konkreten Rückzahlungsregelungen	10
3.2.2 Zinseffekte der Karenzzeit	10
3.2.3 Aufgelaufene Darlehensschuld bei Rückzahlungsbeginn.....	12
3.2.4 Darlehensschuld und Rückzahlungsdauer nach einem Bachelorstudium	12
3.2.5 Darlehensschuld und Rückzahlungsdauer nach einem Bachelor- und Masterstudium	14
3.2.6 Darlehensschuld und Rückzahlungsdauer bei einem Ausschöpfen der Kreditoptionen	15
3.2.7 Aussetzen der Rückzahlung bei geringem Einkommen	16
3.2.8 Wer wird Kredite aufnehmen (müssen)?	20
3.3 Kombinierte Rückzahlung von BAföG und Studiengebühren	21
3.4 Schufa	25
4. Ausfallfonds	26
4.1 Überschreitung der Kappungsgrenze von € 15.000	27
4.2 Einkommensbedingte Tilgungsausfälle.....	29
4.3 Zusammenfassung	30
4.4 Exkurs: Gender.....	30
5. Gebührenregelung i.e.S.	31
5.1 Einheitsbeitrag oder –gebühr und Gebührenbefreiung.....	31
5.2 Vollzeit- versus Teilzeit-Studium	35
5.3 Konsekutives vs. nicht-konsekutives Masterstudium.....	36
5.4 Altersgrenze von 35 Jahren	37
5.5 Ausnahmeregelungen und Kreis der Anspruchsberechtigten.....	37
5.6 Administration und Rechtsstreitigkeiten	38



6. Studiengebühren und bessere Studienbedingungen?	39
6.1 Studiengebühren und Kapazitätsverordnung (KapVO)	39
6.2 Anreize für die Hochschulen?	41
7. Föderalismusfolgen und Studienentscheidungen	42
8. Zusammenfassung	45
Literaturverzeichnis	47

1. Einleitung und Hintergrund

Wie verschiedene andere Landesregierungen auch, beabsichtigt die niedersächsische Landesregierung, Studiengebühren einzuführen, und hat hierzu einen Gesetzentwurf vorgelegt, der in den kommenden Tagen vom Landtag verabschiedet werden soll.

Die Landtagsfraktion der SPD hat das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) gebeten, das konkrete Modell einer genaueren Betrachtung hinsichtlich der damit verbundenen Effekte zu unterziehen.

Es sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es dabei nicht um ein grundsätzliches Pro und Contra zu Studiengebühren geht, sondern um den konkreten Entwurf, d.h. der Gesetzentwurf wird eher handwerklich im Hinblick auf seine Effekte begutachtet. Dies entspricht auch der grundlegenden Position des FiBS zu Studiengebühren, die Modelle differenziert nach ihren konkreten Regelungen und Wirkungen zu bewerten und sich nicht an einer einfachen Pro- und Contra-Debatte zu beteiligen. Gute Modelle können nach unserer Auffassung durchaus positive Effekte für das deutsche Hochschulsystem entfalten, während unzureichend durchdachte oder handwerklich unzureichende Modelle diesem eher schaden dürften. An dieser Maxime und den im Ausland gemachten Erfahrungen mit unterschiedlichen Studiengebührenmodellen orientiert sich auch die folgende Betrachtung.

Zunächst sollen daher die wesentlichen Eckpunkte des Modells kurz vorgestellt und anschließend hinsichtlich ihrer Wirkungen genauer analysiert werden. Dabei ist nicht zu vermeiden, dass vielfach die Details im Vordergrund stehen – und weniger „die großen Linien“.

Bevor im Detail auf die Ausgestaltung und deren Stärken und Schwächen eingegangen wird, sollen noch zwei grundlegende Feststellungen vorangestellt werden, die allerdings für alle bisher vorliegenden Studiengebührenentwürfe gelten: Erstens, sie sind fast alle besser als man zwischenzeitlich befürchten musste. Insofern ist der Lernprozess während der Erarbeitung zu begrüßen. Zweitens gilt aber auch, dass ausnahmslos alle Regelungsansätze (weit) hinter wirklich guten Gebührenmodellen – und

solche gibt es m.E. durchaus – zurückbleiben. Hier besteht also durchaus noch Nachholbedarf, wie auch die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden.

Viele der nachfolgenden Ausführungen gelten stellvertretend auch für die Gesetzesentwürfe anderer Bundesländer zu Studiengebühren. Die Fokussierung auf die niedersächsischen Regelungen ist dem zugrunde liegenden Auftrag geschuldet.

2. Kurzdarstellung des Modells und der gesetzlichen Regelungen

Die Einführung von Studiengebühren soll auf Antrag der Fraktionen von CDU und FDP als Ergänzung zum Haushaltsbegleitgesetz 2006 erfolgen, in dem einige Regelungen des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) modifiziert werden. Die wesentlichen Vorschriften zu den so genannten Studienbeiträgen¹ sind in den neuen §§ 11 und 11a NHG enthalten, allerdings ergeben sich weitere Veränderungen durch Modifikationen in nachfolgenden Paragraphen.

Im Kern sollen von den Studierenden in einem Bachelor- und/oder konsekutiven Masterstudiengang Studienbeiträge in Höhe von € 500 pro Semester erhoben werden, sofern sie sich innerhalb der Regelstudienzeit zzgl. vier weiterer Semester befinden.²

Von der **Pflicht zur Entrichtung der Beiträge** sind Studierende unter bestimmten Voraussetzungen **ausgenommen**, u.a. wenn sie

- Kinder unter 14 Jahren *tatsächlich betreuen* oder
- nachgewiesenermaßen pflegebedürftige, nahe Angehörige betreuen
- ein in der Studienordnung vorgesehenes Studiensemester im Ausland absolvieren
- ein in der Studienordnung vorgesehenes praktisches Studiensemester durchlaufen
- das Amt der Gleichstellungsbeauftragten ohne Beurlaubung ausüben
- bei Durchführung eines gemeinsamen Studiengangs den Beitrag bereits an der anderen Hochschule entrichten

¹ Unabhängig von rechtssystematischen Überlegungen werden in diesem Gutachten die Begriffe Studiengebühren und Studienbeiträge synonym verwendet.

² Im Falle von Trimestern belaufen sich die Gebühren auf jeweils € 333, sofern sich die Studierenden innerhalb der Regelstudienzeit zzgl vier weiterer Trimester befinden.

Ausgenommen sind ferner Medizinstudierende im praktischen Jahr sowie Studierende, die aus bestimmten Gründen von der Zahlung eines Verwaltungskostenbeitrags ausgenommen sind. Die Studierenden haben die jeweiligen Nachweise auf Verlangen der Hochschule innerhalb bestimmter Fristen beizubringen, ansonsten müssen sie eine *Langzeitstudiengebühr* entrichten.

Mit dem gleichen Änderungsantrag sollen die **Langzeitstudiengebühren** dahingehend modifiziert werden, dass sie ab dem fünften Semester außerhalb der Regelstudienzeit € 600, ab dem siebten € 700 und ab dem neunten Semester € 800 je Semester betragen. Anders als die Studierenden, die Studienbeiträge entrichten müssen, haben Langzeitgebühren zahlende Studierende keinen Anspruch mehr auf ein Studendarlehen (§11a Abs. 3 S. 1).

Anspruch auf ein **Studiendarlehen in der Höhe des Studienbeitrags** haben Studienbewerberinnen und -bewerber sowie zur Zahlung von Studienbeiträgen verpflichtete Studierende, sofern sie

- Deutsche im Sinne des Grundgesetzes
- Staatsangehörige eines EU-Mitgliedsstaates bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder mit diesen verheiratet
- heimatlose Ausländer
- so genannte Bildungsinländer sind, d.h. ihren Hochschulzugang in Deutschland erworben haben

Dies heißt aber zugleich auch, dass *alle anderen AusländerInnen keinen Anspruch* auf ein solches Darlehen haben, auch wenn sie selbstverständlich Studienbeiträge zu entrichten haben. Dies gilt – hierauf verweist der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Niedersächsischen Landtags (GBD) ausdrücklich – für anerkannte Asylbewerberinnen und -bewerber, d.h. auch sie würden nach den derzeitigen Regelungen kein Darlehen aufnehmen können, was überstaatlichen Vereinbarungen widerspricht. Ausgenommen sind ferner alle Personen, die *bei Aufnahme des Erststudiums das 35. Lebensjahr vollendet* haben.

Die *Gewährung der Darlehen* kann einem Kreditinstitut zur Wahrnehmung im eigenen Namen übertragen werden, wofür offenbar die Landestreuhandstelle gedacht ist. Vorgesehen ist eine Ausfallbürgschaft des Landes, die jedoch ebenso wie die sonstigen aus dem Darlehensprogramm erwachsenen Lasten durch einen *auskömmlichen*

Fonds finanziert werden soll, den die Hochschulen bei diesem Kreditinstitut einrichten sollen. Die von den Hochschulen zu entrichtenden Beiträge richten sich nach der Anzahl der Studienbeitragspflichtigen im Sinne von § 11 Abs. 1. Die genauen Regelungen, d.h. die Höhe der Beiträge, die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme sowie das Verfahren regelt das MWK durch Verordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium.

Die Hochschulen haben die *Einnahmen ungeschmälert einzusetzen*, „um insbesondere das Betreuungsverhältnis zwischen Studierenden und Lehrenden zu verbessern, zusätzliche Tutorien anzubieten und die Ausstattung der Bibliotheken sowie der Lehr- und Laborräume zu verbessern.“

Die folgenden Betrachtungen beginnen bei den Konsequenzen für die Studierenden, die einen Studienkredit bei der Landestreuhandstelle aufnehmen müssen, da dies die zukünftigen Entwicklungen am eingängigsten deutlich macht. Anschließend werden die Folgen für den Ausfallfonds betrachtet, woran sich die Analyse der eigentlichen Gebührenregelungen anschließt.

3. Regelungen zum Studiendarlehen

3.1 Kreditbelastung der Studierenden bei Studienende

Wenn man die Diskussion verfolgt, fällt auf, dass bisweilen sehr unterschiedliche Zahlen hinsichtlich der Folgen für die Studierenden, d.h. der Kreditbelastung genannt werden, wobei häufig die Effekte der Zinsen und Zinseszinsen übersehen werden. Es scheint daher angebracht, die tatsächliche Belastung unter Zugrundelegung unterschiedlicher Zinssätze und Beispielfälle zu ermitteln.³ Vorab sei darauf hingewiesen, dass im Folgenden nur „Normalfälle“ betrachtet werden, die wirklich Relevanz haben.

³ Es sei darauf hingewiesen, dass diese Zahlen eine grobe Orientierung darstellen, da je nach konkreter Ausgestaltung der Zinskonditionen leicht abweichende Beträge möglich sind. Die Berechnung geht dabei davon aus, dass der Betrag jeweils zum Semesterbeginn ausgezahlt und auf der Basis des jeweils genannten jährlichen Zinssatzes monatlich verzinst wird.

Tabelle 1 zeigt, dass die Kreditbelastung am Ende eines in sechs Semestern durchgeführten Bachelorstudiums im günstigsten Fall € 3.336 beträgt.⁴ Je länger die Studienzeit, desto höher die effektive Belastung durch die vorhergehend gezahlten Studiengebühren; auch hier zeigt sich eine mit dem Zinssatz steigende effektive Belastung. Kostet also das erste Semester quasi € 515 sind es im zehnten schon € 675 und im 14. Semester € 760, selbst wenn man vom niedrigsten Zinssatz von 6 % ausgeht.

	Semester- gebühr	Auflaufen der Kreditlast in Abhängigkeit vom Zinssatz				
		6%	7%	8%	9%	10%
1. Semester	€ 500,00	€ 515,19	€ 517,76	€ 520,34	€ 522,93	€ 525,53
2. Semester	€ 500,00	€ 1.046,03	€ 1.053,90	€ 1.061,84	€ 1.069,83	€ 1.077,88
3. Semester	€ 500,00	€ 1.592,99	€ 1.609,09	€ 1.625,36	€ 1.641,81	€ 1.658,44
4. Semester	€ 500,00	€ 2.156,57	€ 2.183,99	€ 2.211,80	€ 2.240,02	€ 2.268,63
5. Semester	€ 500,00	€ 2.737,27	€ 2.779,31	€ 2.822,10	€ 2.865,65	€ 2.909,98
6. Semester	€ 500,00	€ 3.335,61	€ 3.395,77	€ 3.457,22	€ 3.519,98	€ 3.584,07
7. Semester	€ 500,00	€ 3.952,13	€ 4.034,13	€ 4.118,17	€ 4.204,30	€ 4.292,58
8. Semester	€ 500,00	€ 4.587,37	€ 4.695,16	€ 4.806,00	€ 4.920,00	€ 5.037,26
9. Semester	€ 500,00	€ 5.241,91	€ 5.379,66	€ 5.521,81	€ 5.668,52	€ 5.819,95
10. Semester	€ 500,00	€ 5.916,34	€ 6.088,47	€ 6.266,73	€ 6.451,36	€ 6.642,61
11. Semester	€ 500,00	€ 6.611,25	€ 6.822,46	€ 7.041,95	€ 7.270,10	€ 7.507,26
12. Semester	€ 500,00	€ 7.327,27	€ 7.582,51	€ 7.848,71	€ 8.126,37	€ 8.416,06
13. Semester	€ 500,00	€ 8.065,05	€ 8.369,56	€ 8.688,27	€ 9.021,91	€ 9.371,25
14. Semester	€ 500,00	€ 8.825,23	€ 9.184,55	€ 9.561,98	€ 9.958,51	€ 10.375,21

Tabelle 1: Entwicklung der Kreditbelastung in Abhängigkeit vom Zinssatz

Angesichts des derzeit extrem niedrigen Zinsniveaus ist davon auszugehen, dass das Zinsniveau in Zukunft eher höher liegen wird; schließlich hat die Europäische Zentralbank erst in der vergangenen Woche den Leitzins um 0,25 Prozentpunkte angehoben. Nimmt man einmal das obere Ende der Betrachtungen, dann steigt die Kreditgesamtbelastung deutlich an. Wer 14 Semester bei einem Zinssatz von 10 % studieren würde, hätte am Ende eine Gesamtbelastung von über € 10.000 zu Buche stehen, wobei das letzte Semester effektiv € 1.000 kosten würde. Dies zeigt, dass eine längere Studienzeit – aus welchen Gründen sie letztlich auch immer erforderlich ist – erhebliche Konsequenzen für die Gebührenbelastung am Studienende hätte. Hierbei sollte man sich vor Augen führen, dass die Studierenden meist einen nur begrenzten Einfluss auf den Umfang der Erwerbstätigkeit, die Betreuung ihrer Kinder oder die Studiendauer haben. Inwieweit sie wirklich Einfluss auf die Angebotserstellung der Hochschulen ha-

⁴ Angesichts der von der Europäischen Zentralbank angekündigten Zinserhöhung erscheint ein Zinssatz von 6 % als realistische Untergrenze.

ben, hängt von verschiedenen Rahmenbedingungen ab, die derzeit (und wohl auch in Zukunft) nur bedingt absehbar sind (siehe hierzu weiter unten Kapitel 5.6).

3.2 Rückzahlung des Studienkredits

Die Aufnahme eines Studienkredits stellt unter Umständen eine langfristige Bindung von Teilen des zukünftigen (und bei Studienbeginn nicht absehbaren) Einkommens dar; wie lange, hängt einerseits von der Höhe des aufgelaufenen Kredits, dem Zinssatz und der monatlichen Rate während der Rückzahlung ab. Dass daraus sehr unterschiedliche Folgen resultieren können, zeigen die nachfolgenden Berechnungen, die von unterschiedlichen Fallbeispielen ausgehen und somit einen guten Überblick über mögliche Belastungen bieten. Wir berücksichtigen dabei die verschiedenen Studienzeiten für ein Bachelor- und Masterstudium in Grundzügen. Vorher sollen jedoch die konkreten Regelungen und deren Konsequenzen kurz beschrieben werden.

3.2.1 Einleitung: Die konkreten Rückzahlungsregelungen

Nach den bisher vorliegenden Informationen *kann*⁵ „die Rückzahlung des Studiendarlehens ... frühestens zwei Jahre nach dem Ende des Studiums und höchstens nach dem Ablauf der doppelten Regelstudienzeit verlangt werden, sofern die Darlehensnehmerin oder der Darlehensnehmer ein Einkommen erzielt, das die in § 18a Abs. 1 BAföG genannte Einkommensgrenze um mindestens 100 Euro übersteigt. ²Die Rückzahlung ... entfällt, soweit das Studiendarlehen einschließlich der Zinsen zusammen mit den Darlehen nach § 17 Absatz 2 Satz 1 BAföG 15.000 Euro überschreitet“ (§ 11a Abs. 4 des Gesetzentwurfs). Diese Regelungen sollen kurz „übersetzt werden“, damit sie konkret nachvollziehbar sind, wobei zunächst auf die Effekte der Karenzzeit auf die Darlehenssumme bei Rückzahlungsbeginn anhand unterschiedlicher Fallbeispiele und anschließend auf die Wirkungen der Einkommensgrenze eingegangen wird.

3.2.2 Zinseffekte der Karenzzeit

Hierbei ist von Bedeutung, dass in der zweijährigen Karenzzeit die Zinsen weiter auflaufen und sich somit der zurück zu zahlende Betrag entsprechend erhöht. Dieser Effekt ist naturgemäß umso größer, je höher das ursprüngliche Darlehen ist bzw. die

⁵ Der Gesetzgeberische Beratungsdienst (GBD) schlägt hierzu vor, dass das Wort „kann“ durch „darf“ ersetzt werden soll.

Zinssätze sind, wie Tabelle 2 und insbesondere Tabelle 3 zeigen. Dies hat u.U. erhebliche Rückwirkungen auf die Rückzahlungszeiträume und den Gesamtrückzahlungsbetrag, wie später noch zu zeigen sein wird. Dies gilt im Übrigen auch, wenn später wegen unzureichenden Einkommens zeitweise (und ggf. längerfristig) mit der Rückzahlung ausgesetzt werden muss und die jeweiligen Raten nicht durch den Ausfallfonds übernommen werden sollten.

Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass eine solche Karenzzeit in jedem Fall zumindest als Option angezeigt und zu begrüßen ist; es erscheint jedoch ebenso notwendig, die daraus resultierenden Konsequenzen aufzuzeigen, die mit der Verzinsung des Darlehens verbunden sind.

	Semester- gebühr	Auflaufen der Kreditlast in Abhängigkeit vom Zinssatz				
		6%	7%	8%	9%	10%
1. Semester	€ 500,00	€ 580,70	€ 595,32	€ 614,36	€ 625,64	€ 641,35
2. Semester	€ 500,00	€ 1.179,04	€ 1.211,78	€ 1.253,72	€ 1.279,96	€ 1.315,44
3. Semester	€ 500,00	€ 1.795,56	€ 1.850,14	€ 1.919,07	€ 1.964,28	€ 2.023,94
4. Semester	€ 500,00	€ 2.430,80	€ 2.511,17	€ 2.611,49	€ 2.679,99	€ 2.768,62
5. Semester	€ 500,00	€ 3.085,34	€ 3.195,67	€ 3.332,07	€ 3.428,51	€ 3.551,32
6. Semester	€ 500,00	€ 3.759,77	€ 3.904,48	€ 4.081,96	€ 4.211,35	€ 4.373,97
7. Semester	€ 500,00	€ 4.454,68	€ 4.638,47	€ 4.862,35	€ 5.030,08	€ 5.238,62
8. Semester	€ 500,00	€ 5.170,70	€ 5.398,52	€ 5.674,48	€ 5.886,36	€ 6.147,42
9. Semester	€ 500,00	€ 5.908,48	€ 6.185,57	€ 6.519,64	€ 6.781,90	€ 7.102,62
10. Semester	€ 500,00	€ 6.668,66	€ 7.000,56	€ 7.399,18	€ 7.718,50	€ 8.106,58
11. Semester	€ 500,00	€ 7.451,94	€ 7.844,50	€ 8.314,49	€ 8.698,04	€ 9.161,79
12. Semester	€ 500,00	€ 8.259,01	€ 8.718,42	€ 9.267,02	€ 9.722,50	€ 10.270,88
13. Semester	€ 500,00	€ 9.090,60	€ 9.623,37	€ 10.258,30	€ 10.793,94	€ 11.436,59
14. Semester	€ 500,00	€ 9.947,45	€ 10.560,46	€ 11.289,90	€ 11.914,50	€ 12.661,81

Tabelle 2: Gesamtdarlehensschuld bei Rückzahlungsbeginn 2 Jahre nach Studienende

Konkret führt die zweijährige Karenzzeit zu einer Erhöhung des zurückzuzahlenden Darlehensbetrags, dessen Umfang vom jeweiligen Einzelfall abhängt. So erhöht sich die Darlehensschuld nach einem Bachelorstudium bei niedrigsten Zinssatz mindestens € 420 bis 500, nach einem Bachelor- **und** Masterstudium um mindestens € 750. Betrachtet man die ungünstigste Konstellation, in der die maximale Zeit ausgeschöpft wird bzw. werden muss, so steigt die Darlehensschuld um mindestens € 850 und kann im Extremfall auch über € 2.000 betragen, wobei Letzteres sicherlich einen extremen Ausnahmefall darstellt.

Es wäre daher m.E. unabdingbar, dass der Gesetzentwurf an dieser Stelle als Schutzvorschrift zu Gunsten der Hochschulabsolventen verstanden und dahingehend interpretiert wird, dass es den DarlehensnehmerInnen freigestellt wird, ggf. auch vor

Ablauf dieser Frist mit der Rückzahlung zu beginnen. Da die fertigen AkademikerInnen ohnehin ein Interesse an der frühzeitigen Rückzahlung haben, stellt sich die Frage, ob diese Vorschrift nicht sogar entbehrlich ist. Eine Einkommensuntergrenze für die Rückzahlung sollte eigentlich ausreichen, wobei wir weiter unten auf mögliche Größenordnungen eingehen werden.

	Semester- gebühr	Auflaufen der Kreditlast in Abhängigkeit vom Zinssatz				
		6%	7%	8%	9%	10%
1. Semester	€ 500,00	€ 65,51	€ 77,56	€ 94,03	€ 102,71	€ 115,82
2. Semester	€ 500,00	€ 133,01	€ 157,88	€ 191,88	€ 210,13	€ 237,56
3. Semester	€ 500,00	€ 202,56	€ 241,05	€ 293,71	€ 322,47	€ 365,51
4. Semester	€ 500,00	€ 274,23	€ 327,18	€ 399,69	€ 439,97	€ 499,99
5. Semester	€ 500,00	€ 348,07	€ 416,36	€ 509,97	€ 562,85	€ 641,33
6. Semester	€ 500,00	€ 424,16	€ 508,71	€ 624,74	€ 691,37	€ 789,90
7. Semester	€ 500,00	€ 502,55	€ 604,34	€ 744,18	€ 825,78	€ 946,05
8. Semester	€ 500,00	€ 583,33	€ 703,36	€ 868,48	€ 966,36	€ 1.110,17
9. Semester	€ 500,00	€ 666,56	€ 805,91	€ 997,83	€ 1.113,37	€ 1.282,66
10. Semester	€ 500,00	€ 752,32	€ 912,09	€ 1.132,44	€ 1.267,13	€ 1.463,97
11. Semester	€ 500,00	€ 840,69	€ 1.022,05	€ 1.272,53	€ 1.427,95	€ 1.654,53
12. Semester	€ 500,00	€ 931,73	€ 1.135,91	€ 1.418,32	€ 1.596,13	€ 1.854,82
13. Semester	€ 500,00	€ 1.025,55	€ 1.253,81	€ 1.570,03	€ 1.772,03	€ 2.065,34
14. Semester	€ 500,00	€ 1.122,21	€ 1.375,90	€ 1.727,92	€ 1.955,99	€ 2.286,60

Tabelle 3: Zinsbedingte Differenz zwischen der Gesamtdarlehensschuld bei Studienende und dem Rückzahlungsbeginn 2 Jahre nach Studienende

Im Folgenden werden die finanziellen Folgen des vorgesehenen Studienkredits anhand einiger typischen Fallkonstellationen genauer betrachtet.

3.2.3 Aufgelaufene Darlehensschuld bei Rückzahlungsbeginn

Die folgenden Betrachtungen gehen auf der Basis der bisher vorgesehenen Regelungen davon aus, dass nach Studienende eine zweijährige Karenzzeit besteht und erst anschließend mit der Rückzahlung begonnen wird. Ausgangspunkt sind dabei die in Tabelle 2 ausgewiesenen Beträge, die der besseren Übersichtlichkeit halber in den nachfolgenden Tabellen noch einmal im Kopf wiedergegeben werden.

3.2.4 Darlehensschuld und Rückzahlungsdauer nach einem Bachelorstudium

Nach einem sechssemestrigen Bachelorstudium beläuft sich die Gesamtkreditaufnahme in Abhängigkeit vom jeweiligen Zinssatz auf € 3.760 bis € 4.375. Unterstellt man, dass sich die Rückzahlungssumme vor allem nach dem eigenen Einkommen der fertigen AbsolventInnen und den sonstigen Ausgaben, d.h. faktisch dem verfügbaren

Einkommen richtet, dann erscheinen monatliche Raten zwischen € 50 und € 200 realistisch, wobei die Rückzahlungsdauer zwangsläufig umso kürzer ist, je höher die zugrunde gelegte Rate.

Geht man von den derzeit recht günstigen Zinskonditionen aus, dann dauert die Rückzahlung bei geringen monatlichen Raten knapp 8 Jahre und reduziert sich mit zunehmenden Raten auf bis zu gut 1,5 Jahren. Steigende Zinsen werden insbesondere bei geringen monatlichen Rückzahlungsraten bzw. geringeren Einkommen zu deutlich längeren Rückzahlungszeiträumen führen. Im ungünstigsten Fall können daraus nahezu 13 Jahre werden. Bei höheren Rückzahlungsraten verlängert sich der Rückzahlungszeitraum unterproportional; so verlängert sich die Rückzahlungsdauer bei monatlichen Raten von € 200 auch bei hohen Zinsen nur um gut vier Monate.

Zinssatz	6%	7%	8%	9%	10%
Kreditbetrag	€ 3.760	€ 3.904	€ 4.082	€ 4.211	€ 4.374
Rückzahlbetrag	Rückzahlungsdauer in Monaten				
€ 50,00	93,9	103,7	117,1	132,0	154,7
€ 75,00	57,5	61,8	67,3	72,4	79,3
€ 100,00	41,5	44,1	47,4	50,3	54,1
€ 125,00	32,5	34,4	36,7	38,6	41,1
€ 150,00	26,7	28,1	29,9	31,4	33,2
€ 175,00	22,7	23,8	25,3	26,4	27,9
€ 200,00	19,7	20,7	21,9	22,8	24,0

Tabelle 4: Rückzahlungsdauer nach einem Bachelorstudium

Dies zeigt deutlich, dass die **Gebühr in der vorgesehenen Höhe bei einem Bachelorstudium prinzipiell zu Kreditbelastungen führt, die man als vertretbar bezeichnen könnte. Allerdings sollte dabei nicht unberücksichtigt bleiben, dass ungünstige Rahmenbedingungen, z.B. geringe Einkommen oder andere Verpflichtungen, trotz allem zu längerfristigen Belastungen führen können**, selbst wenn man den günstigsten Fall, d.h. niedrige Zinsen und kurze Studiendauer unterstellt.

Abschließend sei kurz darauf hingewiesen, dass die vorstehenden Betrachtungen von einer reibungslosen Rückzahlung ausgehen, d.h. umgekehrt, dass Zeiten mit geringem Einkommen (u.a. Arbeitslosigkeit, Kindererziehung, Pflege naher Angehöriger etc.) zur ggf. deutlichen Verlängerung der Rückzahlungszeit führen kann, wenn während dieser Zeit nicht mindestens die auflaufenden Zinsen durch andere, d.h. insbesondere den Ausfallfonds getragen werden.

3.2.5 Darlehensschuld und Rückzahlungsdauer nach einem Bachelor- und Masterstudium

Verlängert sich die Studiendauer um vier Semester, weil ein konsekutives Masterstudium angeschlossen wird, dann steigt die Darlehensbelastung um weitere € 3.000 bis € 3.700 auf € 6.670 bis € 8.100 an. Entsprechend verlängert sich die Rückzahlungsdauer, allerdings in der Regel überproportional, da sich die monatliche Tilgung aufgrund der höheren Zinslast reduziert.

Tabelle 5 zeigt, dass in ungünstigen Fällen, d.h. bei Zinserhöhungen eine Rate von monatlich € 50 nicht ausreicht, um die Zinsbelastung zu decken. Bei einem Zinssatz von 9 % (10 %) p.a. beläuft sich die monatliche Zinsbelastung auf € 58 (€ 67,50), erst bei darüber hinausgehenden Raten kann der Kredit, wenn auch ggf. nur moderat, getilgt werden.

Zinssatz	6%	7%	8%	9%	10%
Kreditbetrag	€ 6.669	€ 7.001	€ 7.399	€ 7.718	€ 8.107
Rückzahlrate	Rückzahlungsdauer in Monaten				
€ 50,00	218,4	287,3	588,9	neg.	neg.
€ 75,00	117,1	134,0	159,4	194,4	269,6
€ 100,00	80,8	89,6	101,3	114,4	133,6
€ 125,00	61,8	67,5	74,9	82,4	92,5
€ 150,00	50,1	54,3	59,5	64,6	71,3
€ 175,00	42,1	45,4	49,4	53,3	58,2
€ 200,00	36,4	39,0	42,3	45,3	49,2

Tabelle 5: Rückzahlungsdauer nach einem Bachelor- und Masterstudium

Deutlich wird aber auch, dass sich ggf. die Gefahr extrem langer Rückzahlungszeiträume bei ungünstigen Umständen weiter verschärfen kann und vergleichsweise schnell 10, manchmal gar 20 Jahre überschreiten können. Dass aus einer solch langen Rückzahlungsdauer eine, insgesamt gesehen, erhebliche Rückzahlungssumme resultieren kann, wird anhand von Tabelle 6 deutlich. Bei niedrigen Raten kann u.U. die erhaltene Summe verdoppelt werden. Auch wenn dies nicht den Regelfall darstellt, müssen entsprechende Konstellationen berücksichtigt werden, da gerade sie die Problemfälle darstellen, die hinterher bei der Umsetzung für Schwierigkeiten sorgen. Ein gutes Gesetz ist auch daran zu messen. Es wird weiter unten noch auf einige weiter zu beachtende Rahmenbedingungen eingegangen werden.

Zinssatz	6%	7%	8%	9%	10%
Kreditbetrag	€ 6.669	€ 7.001	€ 7.399	€ 7.718	€ 8.107
Rückzahlrate	Rückzahlungsbetrag insgesamt				
€ 50,00	10.920	14.367	29.447	neg.	neg.
€ 75,00	8.783	10.050	11.958	14.583	20.222
€ 100,00	8.083	8.955	10.134	11.438	13.358
€ 125,00	7.731	8.440	9.361	10.298	11.565
€ 150,00	7.518	8.140	8.929	9.696	10.696
€ 175,00	7.376	7.942	8.652	9.321	10.177
€ 200,00	7.274	7.802	8.459	9.065	9.831

Tabelle 6: Rückgezahlter Kreditbetrag nach einem 10-semesterigen Studium

3.2.6 Darlehensschuld und Rückzahlungsdauer bei einem Ausschöpfen der Kreditoptionen

Noch ungünstiger sehen die Bedingungen bei denjenigen Studierenden aus, die den maximalen Kreditrahmen ausschöpfen (müssen) – aus welchen Gründen auch immer. Sollten sie – wiederum aus welchen Gründen auch immer – zudem nur in der Lage sein, relativ geringe Raten leisten zu können, werden sie in vielen Fällen extrem lange Rückzahlungszeiten benötigen; dies gilt selbst dann, wenn ihre Raten nicht auf dem niedrigsten Niveau sind. Eine monatliche Rate von € 50 reicht in den meisten Fällen nicht einmal aus, um die Zinsen zu finanzieren. Dies gilt teilweise auch für Raten von € 75.

In diesem Fall dürften Rückzahlungszeiträume von 15 bis 20 Jahren und mehr keine Seltenheit sein, selbst wenn die Zinsen langfristig relativ niedrig bleiben sollten.

Eine Folge davon ist, dass die zurückgezahlten Beträge vielfach deutlich über den erhaltenen Betrag hinausgehen und häufig mehr als das doppelte des erhaltenen Betrags ausmachen (siehe Tabelle 8).

Zinssatz	6%	7%	8%	9%	10%
Kreditbetrag	€ 9.947	€ 10.560	€ 11.290	€ 11.915	€ 12.662
Rückzahlrate	Rückzahlungsdauer in Monaten				
€ 50,00	919,3	neg.	neg.	neg.	neg.
€ 75,00	216,2	291,6	869,4	neg.	neg.
€ 100,00	136,9	163,0	207,2	291,7	neg.
€ 125,00	101,1	115,8	137,2	165,5	218,7
€ 150,00	80,3	90,2	103,9	119,7	144,1
€ 175,00	66,6	74,1	83,9	94,6	109,8
€ 200,00	57,0	62,9	70,5	78,4	89,3

Tabelle 7: Rückzahlungsdauer bei Ausschöpfen des Kreditrahmens

Zinssatz	6%	7%	8%	9%	10%
Kreditbetrag	€ 9.947	€ 10.560	€ 11.290	€ 11.915	€ 12.662
Rückzahlrate	Rückzahlungsbetrag insgesamt				
€ 50,00	45.964	neg.	neg.	neg.	neg.
€ 75,00	16.217	21.871	65.203	neg.	neg.
€ 100,00	13.694	16.297	20.724	29.173	neg.
€ 125,00	12.633	14.469	17.150	20.682	27.337
€ 150,00	12.041	13.533	15.578	17.962	21.619
€ 175,00	11.663	12.960	14.678	16.556	19.215
€ 200,00	11.400	12.572	14.091	15.686	17.851

Tabelle 8: Rückgezahlter Kreditbetrag am Ende der Rückzahlung bei ausgeschöpftem Kreditrahmen

3.2.7 Aussetzen der Rückzahlung bei geringem Einkommen

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Rückzahlung nur erfolgen soll, wenn der Einkommensfreibetrag des § 18a Abs. 1 BAföG von derzeit € 960 pro Monat für Alleinstehende um mindestens € 100 überschritten wird.

Dabei ist allerdings vorab darauf hinzuweisen, dass der Gesetzesentwurf m.E. an dieser Stelle nicht eindeutig ist, ob er sich ausschließlich auf den Freibetrag des § 18a Abs. 1 BAföG bezieht oder ob er auch die Einkommensanrechnung nach § 21 BAföG berücksichtigt. Hieraus würde dann ein um rund € 470 höheres Bruttoeinkommen resultieren. Es seien daher beide Optionen betrachtet, da sich daraus auch Rückwirkungen auf den Ausfallfonds ergeben können, worauf im Detail in Kapitel 4 eingegangen wird.

Variante 1: Bruttoeinkommensgrenze € 1.060 (Alleinstehende) bzw. € 1.540 (Verheiratete)

Geht man davon aus, dass der Gesetzentwurf sich nur auf den Freibetrag des BAföG stützt, würde für die Rückzahlung eine monatliche Einkommensuntergrenze von € 1.060 für Alleinstehende und € 1.540 für Verheiratete gelten. Für jedes unterhaltspflichtige bzw. in Ausbildung befindliche Kind erhöht sich die Einkommensgrenze um € 435, wobei eigene Einkünfte von Ehegatten und Kindern anzurechnen sind. Bei Überschreitung der vorgenannten Grenzen wird die zu zahlende Rate in vollem Umfang fällig, wobei bisher noch unklar ist, ob eine festgelegte Mindest- oder einheitliche Rate vorgesehen ist, oder ob die DarlehensnehmerInnen die Rückzahlungsrate frei mit der Bank vereinbaren können. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass letzteres der Fall ist, wobei m.E. anders lautende Regelungen im Gesetz getroffen werden sollten.

Um eine Vorstellung hinsichtlich der damit verbundenen Netto- oder verfügbaren Einkünfte zu bekommen, sollen diese kurz erläutert werden.

Von einem monatlichen Bruttoeinkommen von € 1.060 (€ 1.540) sind zunächst rund 21 % für Sozialversicherungsbeiträge⁶ sowie die Einkommen- und Kirchensteuer abzuziehen. Nach diesen Pflichtabzügen verbleiben noch € 815 bzw. € 1.220, wie die nachfolgende Tabelle ausweist. Zieht man anschließend noch einmal vergleichsweise bescheidene Beträge für Miete und Lebenshaltung ab, dann bleibt vor Abzug der Darlehensrückzahlung bei Kinderlosen noch ein Einkommen von rund € 160 bis 180 übrig, wobei zu berücksichtigen ist, dass weder Kosten für Auto/ÖPNV z.B. zur Berufsausübung oder Urlaub noch für sonstige durchaus notwendige Ausgaben (z.B. Haftpflicht-/Berufsunfähigkeitsversicherung, private Altersvorsorge) berücksichtigt worden sind. Dies gilt auch für die Rückzahlung des Studienkredits. Von den o.g. Beträgen sind also noch mindestens € 50, je nach Kreditsumme auch deutlich mehr abzuziehen. Ausgehend von diesem Betrag bleibt noch ein relativ geringer Betrag von rund € 100 pro Monat übrig.

Betrachtet man nun noch, dass möglicherweise Kinder im Haushalt leben, dann wird unter Einbeziehung des Kindergeldes auf der Einnahmen- und der Betreuungskosten auf der Ausgabenseite deutlich, dass bei Alleinerziehenden ein marginaler Betrag von ca. € 60 und bei Verheirateten in der Größenordnung von Kinderlosen (ca € 180) zur Darlehenstilgung übrigbleibt.

	Alleinstehend	Alleinstehend (1 Kind)	Verheiratet	Verheiratet (1 Kind)
Brutto-Einkommen	1.060 €	1.495 €	1.540 €	1.975 €
SV-Beiträge (21 %)	-223 €	-314 €	-323 €	-415 €
Steuern	-22 €	-124 €	0 €	-35 €
Kindergeld		154 €		154 €
Netto-Einkommen	815 €	1.211 €	1.217 €	1.679 €
Miete	-400 €	-600 €	-600 €	-750 €
Lebenshaltungskosten	-250 €	-450 €	-450 €	-650 €
Kindergarten/-betreuung		-100 €		-100 €
verbleibendes Einkommen	165 €	61 €	167 €	179 €

Nicht berücksichtigt: Kosten für Auto/ÖPNV, Urlaub etc.

Tabelle 9: Verbleibendes Einkommen nach Abzug minimaler Ausgaben

⁶ Hierbei werden rund 7,2 % für die Krankenversicherung zugrunde gelegt, 9,75 % für die Rentenversicherung, 3,25 % für die Arbeitslosenversicherung und 0,85 für die Pflegeversicherung. Dass dies keine überhöhte Betrachtung ist, werden die meisten Leser feststellen, wenn sie in ihre Gehaltsabrechnung schauen.

Die Betrachtungen zeigen somit deutlich, dass – unter der Maßgabe, dass nur die Einkommensgrenze des BAföG, nicht aber dessen Einkommensanrechnung zugrunde gelegt wird – ein ausgesprochen niedriger Lebensstandard nach Abzug der absolut notwendigen Ausgaben verbleibt, und dies ggf. über lange Rückzahlungszeiträume. Deutlich gegenüber den anderen Konstellationen benachteiligt sind dabei Alleinerziehende mit kleinen Kindern, denen nach Abzug lebensnotwendiger Kosten kaum noch genügend Geld verbleibt, um das Studiendarlehen zu tilgen. Selbst wenn sie nur eine minimale Rate von € 50 zahlen wollten, bliebe ihnen faktisch nichts mehr übrig.

Es sei ferner darauf hingewiesen, dass die vorgenommenen Abzüge keineswegs überhöht, sondern eher am unteren Rande des Notwendigen liegen dürften und insofern sicherlich kein „überzogenes Bild“ gezeichnet wird. Trotz allem dürfte deutlich geworden sein, dass die verbleibenden Beträge sehr gering und, wenn man die noch unberücksichtigten, aber allgemein üblichen Ausgaben einbezieht, in aller Regel unzureichend sind.⁷

Dies bedeutet für Personen, die – aus welchen Gründen auch immer – ein Einkommen erzielen, das nur knapp über den Freibeträgen liegt, auch eine monatliche Rate von nur € 50 eine kaum zu finanzierende Belastung darstellt.

Nun mag es nahe liegen zu argumentieren, dass dies für die meisten AkademikerInnen sicherlich nicht relevant sein wird, was für „Normalfälle“ vermutlich meist auch zutreffend sein dürfte. Gleichwohl lassen sich aber bestimmte **Risikogruppen** identifizieren:

- alleinerziehende Elternteile
- Teilzeiterwerbstätige und
- Einverdienerhaushalte in mittleren und unteren Berufsgruppen

Die vorstehenden Überlegungen zeigen m.E. recht deutlich, dass vor allen Dingen (alleinerziehende und teilzeitarbeitende) Frauen ein überproportionales Risiko zu tragen haben. Bevor wir uns diesem aber vertiefend zuwenden, soll zunächst die andere Variante betrachtet werden.

⁷ Insbesondere sei darauf hingewiesen, dass der Aufbau einer privaten Altersvorsorge angesichts des sehr geringen verbleibenden Einkommens nicht möglich ist, obwohl dies zunehmend erforderlich wird, wenn ein geringere Lebensstandard im Alter verhindert werden soll.

Variante 2: Freibetrag und Einkommensanrechnung nach BAföG

Die folgenden Betrachtungen gehen nunmehr davon aus, dass auch die Einkommensanrechnungsvorschriften des BAföG Anwendung finden, wodurch sich die Einkommensgrenze i.d.R. nicht unbeträchtlich, d.h. um mindestens € 450 und somit letztlich deutlich überproportional erhöhen. Statt € 1.060 müssen Alleinstehende nunmehr erst ab einem monatlichen Einkommen von mindestens € 1.530 und Verheiratete erst ab etwa € 2.000 das Studiendarlehen zurückzahlen. Mit jeweils einem Kind erhöhen sich die Grenzen auf € 2.400 bzw. € 2.780.

Tabelle 10 verdeutlicht, dass die somit nach Abzug aller (jedoch nach wie vor eher geringen Ausgaben) zwangsläufig etwas mehr für andere Ausgaben übrig bleibt. Das verfügbare Einkommen (vor Darlehensrückzahlungen) erhöht sich auf € 400 bis 600. Auch wenn sich mit diesen Beträgen sicherlich keine Reichtümer anhäufen lassen, zeigt sich doch, dass dies deutlich akzeptablere Größenordnungen sind als bei den vorhergehenden Berechnungen. Es zeigt sich ferner wiederum, dass Alleinerziehende gegenüber Verheirateten benachteiligt sind.

	Alleinstehend	Alleinstehend (1 Kind)	Verheiratet	Verheiratet (1 Kind)
Brutto-Einkommen	1.530 €	2.400 €	2.015 €	2.780 €
SV-Beiträge (21 %)	-321 €	-504 €	-423 €	-584 €
Steuern	-141 €	-388 €	-41 €	-207 €
Kindergeld		154 €		154 €
Netto-Einkommen	1.068 €	1.662 €	1.551 €	2.143 €
Miete	-400 €	-600 €	-600 €	-750 €
Lebenshaltungskosten	-250 €	-450 €	-450 €	-650 €
Kindergarten/-betreuung		-150 €		-150 €
verbleibendes Einkommen	418 €	462 €	501 €	593 €

Nicht berücksichtigt: Kosten für Auto/ÖPNV, Urlaub etc.

Tabelle 10: Verbleibendes Einkommen nach Abzug minimaler Ausgaben

Hinzuweisen ist abschließend aber darauf, dass die durch die Einkommensanrechnung des BAföG bedingten höheren verfügbaren Einkommen allerdings nicht ohne einen „Preis“ zu haben sind. Entweder muss die jeweils anstehende Rate nämlich durch den Ausfallfonds getragen werden und erhöht somit die notwendigen Einzahlungen der Hochschulen oder – alternativ – erhöht sich die Darlehensschuld durch den Zinseffekt. Da Letzteres aber – insbesondere bei längeren „rückzahlungsfreien“ Zeiten – zu einer Verschuldungsfalle führen würde, ist von der erstgenannten Lösung auszugehen, d.h. es wird angenommen, dass die jeweiligen Raten durch den Ausfallfonds

getragen werden, woraus sich – wie erwähnt – negative Effekte auf das durch diesen Fonds zu deckende Finanzvolumen ergeben. Wir werden in Kapitel 4 auf die mögliche Größenordnung eingehen.

Darüber hinaus ist ferner noch darauf hinzuweisen, dass die grundlegendere Frage, was passiert, wenn das Einkommen den genannten Betrag nicht überschreitet, z.B. wegen **Arbeitslosigkeit, Kindererziehung** etc., nicht eindeutig geregelt ist. Der Gesetzentwurf sieht hierfür soweit ersichtlich keine konkrete Regelung vor.

Dies kann einerseits bedeuten dass sich die **Darlehensschuld insgesamt erhöht, wenn dies nicht durch den Ausfallfonds übernommen wird**, woraus im ungünstigsten Fall, z.B. bei längerer Arbeitslosigkeit oder geringer Erwerbstätigkeit wegen Kindererziehung, eine Verschuldungsfalle resultieren kann. **Alternativ** wäre festzulegen, dass zumindest die während dieser Zeit anfallende **Zinslast durch den Ausfallfonds zu tragen** wäre, womit aber ggf. eine Erhöhung der durch den Fonds abzudeckenden Risiken verbunden wäre (siehe hierzu im Detail Kapitel 4).

Diese bisherige Nichtregelung bedeutet eine Lücke im Gesetzentwurf, da damit die Regelungen für die Betroffenen wie die Hochschulen, aber auch für die politische Öffentlichkeit intransparent bleiben. Da zudem nach Auffassung des GBD möglicherweise ein Finanzierungserfordernis bzgl. der Ausfälle durch den Landeshaushalt besteht, wird dort die Auffassung vertreten, dass dies durch den Gesetzentwurf hätte geregelt werden müssen.

3.2.8 Wer wird Kredite aufnehmen (müssen)?

Es erscheint plausibel, davon auszugehen, dass nicht alle grundsätzlich berechtigten Studierenden ein Darlehen aufnehmen werden. Vielmehr ist anzunehmen, dass es vor allem diejenigen Studierenden sein werden, die über keine Alternativoptionen verfügen, d.h. vor allem, wenn die Eltern die Studiengebühren nicht übernehmen können oder wollen und (zusätzliche) Erwerbstätigkeit nicht möglich ist oder als nicht sinnvoll angesehen wird.⁸

Die niedersächsische Landesregierung geht wohl von rund 30 % Studierenden aus, die den Kredit aufnehmen könnten. Betrachtet man den Anteil der in Niedersachsen

⁸ Eine dritte Gruppe könnten Studierende sein, die sich ökonomisch rational i.e.S. verhalten. Dies setzt aber vor allem voraus, dass – ein abgestimmtes Verhalten mit den Eltern unterstellt – der Kapitalanlagezins höher ist als der Kreditzins und sich die Kreditaufnahme deshalb lohnt. Alternativ bleiben eigentlich nur noch Mitnahmeeffekte.

nach BAföG geförderten Studierenden von knapp 30 % (bezogen auf die deutschen Studierenden), dann wird deutlich, dass die Landesregierung vor allem die BAföG-geförderten Studierenden als DarlehensnehmerInnen ansieht. Dies erscheint insoweit eine zu geringe Größenordnung, als darüber hinaus ein weiterer Teil auf das Darlehen angewiesen sein dürfte, wobei m.W. einerseits keine Daten darüber vorliegen, wie groß die Gruppe derer ist, bei denen das monatliche Einkommen der Eltern in Größenordnungen von € 100 bis 200 oberhalb der Einkommensgrenzen des BAföG liegt. Ferner ist auch zu berücksichtigen, dass selbst das BAföG trotz der Verbesserungen der vergangenen Jahre noch keine „üppigen“ Einkommensgrenzen vorweisen kann, so dass die o.g. 30 % vermutlich eher als Untergrenze anzusehen ist. Da – wie erwähnt – die darüber hinausgehende Größenordnungen nur sehr schlecht genauer abzuschätzen sind, sollte man als obere Grenze mindestens von 40 %, wenn nicht gar Sicherheitshalber von 50 % ausgehen.

Dies bedeutet aber, dass die Mehrheit der den Studienkredit in Anspruch nehmenden Studierenden zugleich ein BAföG-Darlehen erhält und hinterher auch tilgen muss.

3.3 Kombinierte Rückzahlung von BAföG und Studiengebühren

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Studierende insoweit von der Rückzahlung befreit werden sollen, als ihre Gesamtsumme incl. Zinsen € 15.000 überschreitet. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die rückzahlbare Darlehenssumme beim BAföG auf € 10.000 begrenzt ist, d.h., incl. Verzinsung ist ein gebührenbedingter Darlehensbetrag von € 5.000 erforderlich.

Bevor die Betrachtungen vertieft werden, sollen noch kurz die BAföG-Regelungen bzgl. der Darlehensförderung dargestellt werden. Die maximale monatliche Förderung beläuft sich derzeit auf € 585, von denen die Hälfte als zinsloses Darlehen gewährt wird. Bei Studierenden, die den Förderungshöchstsatz erhalten, erhöht sich die Darlehenssumme jedes Jahr um € 3.500. Nach einem sechssemestrigen Bachelorstudium sind also maximal € 10.500 aufgelaufen, d.h. bei Höchstförderung greift die Kappungsgrenze des BAföG kurz vor Ende des Bachelorstudiums.

Um die Auswirkungen der Regelungen für Niedersachsen konkret erfassen zu können, zeigt die vorstehende Tabelle 11 die Anzahl und den Anteil der geförderten Studierenden in Abhängigkeit vom Förderungsbetrag. Deutlich wird dabei, dass zwar – wie

bereits erwähnt – nahezu kein/e Studierende/r nach einem Bachelorstudium von der Kappungsgrenze von € 10.000 profitiert, dafür aber rund zwei Drittel derjenigen mit einem Bachelor- und Masterstudium sowie drei Viertel derjenigen, die die maximale Förderungsdauer von 14 Semestern ausschöpfen würden.⁹

BAföG-Zahlungsfälle (Studentenwerk Hannover 08/05)			Gesamtschuldenstand nach		
Förderbetrag	Förderfälle	Anteil an Gesamt	Bachelor (6 Semestern)	Master (10 Semestern)	14. Semestern
bis 25	303	1,0%	405	675	945
26 - 50	528	1,7%	675	1.125	1.575
51 - 75	614	2,0%	1.125	1.875	2.625
76 - 100	684	2,2%	1.575	2.625	3.675
101 - 125	755	2,4%	2.025	3.375	4.725
126 - 150	830	2,7%	2.475	4.125	5.775
151 - 175	911	2,9%	2.925	4.875	6.825
176 - 200	981	3,1%	3.375	5.625	7.875
201 - 225	1.061	3,4%	3.825	6.375	8.925
226 - 250	1.069	3,4%	4.275	7.125	9.975
251 - 275	1.111	3,6%	4.725	7.875	10.000
276 - 300	1.079	3,5%	5.175	8.625	10.000
301 - 325	1.159	3,7%	5.625	9.375	10.000
326 - 350	1.147	3,7%	6.075	10.000	10.000
351 - 375	1.177	3,8%	6.525	10.000	10.000
376 - 400	2.202	7,0%	6.975	10.000	10.000
401 - 425	966	3,1%	7.425	10.000	10.000
426 - 450	1.392	4,5%	7.875	10.000	10.000
451 - 475	1.558	5,0%	8.325	10.000	10.000
476 - 500	1.409	4,5%	8.775	10.000	10.000
über 500	10.331	33,0%	9.900	10.000	10.000

Tabelle 11: Verteilung der BAföG-geförderten Studierenden nach Förderungsbetrag im Studentenwerk Hannover

In einem weiteren Schritt sollen diese Angaben zur BAföG-Förderung nun mit den Berechnungen zum Studienkredit kombiniert werden, wobei die folgenden Betrachtungen von einem durchschnittlichen Zinssatz von 7 % ausgehen. Tabelle 12 zeigt dabei recht eindringlich, dass zwar vermutlich kaum ein Bachelorabsolvent die Kappungsgrenze von € 15.000 erreichen wird, dafür aber rund drei Viertel derjenigen, die anschließend ein Masterstudium anschließen sowie über 90 % derer, die insgesamt 14 Semester studieren würden. Die in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Beträge

⁹ Bezüglich der Berechnung sei darauf hingewiesen, dass vom jeweiligen Durchschnittswert der Förderbetragsgruppe ausgegangen wurde. Dies kann dazu führen, dass im Grenzbereich leichte Abweichungen entstehen, die jedoch für das Gesamtergebnis nahezu unbedeutend sind.

lassen zudem, soweit sie über € 15.000 hinausgehen, unmittelbare Rückschlüsse auf den durch den Ausfallfonds zu tragenden Betrag zu. Für den Großteil der nach 10 Semestern das Studium beendenden Studierenden beläuft sich die durch den Ausfallfonds zu tragende Last auf € 2.000, für über drei Viertel der den Rahmen ausschöpfenden Studierenden sind über € 5.500 pro Person zu tragen.

BAföG-Zahlungsfälle (Studentenwerk Hannover 08/05)			Gesamtschuldenstand bei Rückzahlungsbeginn BAföG plus Studienkredit (Zins 7 %)		
Förderbetrag	Förderfälle	Anteil an Gesamt	Bachelor (6 Semestern)	Master (10 Semestern)	14. Semestern
bis 25	303	1,0%	4.309	7.676	11.505
26 - 50	528	1,7%	4.579	8.126	12.135
51 - 75	614	2,0%	5.029	8.876	13.185
76 - 100	684	2,2%	5.479	9.626	14.235
101 - 125	755	2,4%	5.929	10.376	15.285
126 - 150	830	2,7%	6.379	11.126	16.335
151 - 175	911	2,9%	6.829	11.876	17.385
176 - 200	981	3,1%	7.279	12.626	18.435
201 - 225	1.061	3,4%	7.729	13.376	19.485
226 - 250	1.069	3,4%	8.179	14.126	20.535
251 - 275	1.111	3,6%	8.629	14.876	20.560
276 - 300	1.079	3,5%	9.079	15.626	20.560
301 - 325	1.159	3,7%	9.529	16.376	20.560
326 - 350	1.147	3,7%	9.979	17.001	20.560
351 - 375	1.177	3,8%	10.429	17.001	20.560
376 - 400	2.202	7,0%	10.879	17.001	20.560
401 - 425	966	3,1%	11.329	17.001	20.560
426 - 450	1.392	4,5%	11.779	17.001	20.560
451 - 475	1.558	5,0%	12.229	17.001	20.560
476 - 500	1.409	4,5%	12.679	17.001	20.560
über 500	10.331	33,0%	13.804	17.001	20.560

Tabelle 12: Gesamtdarlehensbelastung durch BAföG und Studienkredit in Abhängigkeit von der Studiendauer

Die vorstehenden Betrachtungen gehen dabei von einem vergleichsweise moderaten (durchschnittlichen) Zinssatz von 7 % aus, selbst wenn derzeit noch mit Zinssätzen von rund 6 % argumentiert wird. Die Zinserhöhung der Europäischen Zentralbank aus der letzten Woche zeigt, dass die Phase sehr niedriger Zinsen vorbei sein dürfte. Ferner liegt das langfristige Durchschnittsniveau in dieser Größenordnung. Insofern erscheint noch die Berücksichtigung der Effekte steigender Zinsen sinnvoll. Steigen diese weiter an, dann steigt auch die Gebührenlast weiter an und der Anteil an Studierenden, deren Gesamtschuld oberhalb der Kappungsgrenze von € 15.000 liegt, nimmt weiter zu und der durch den Ausfallfonds zu erstattende Betrag steigt ebenfalls an.

Dies bedeutet, dass Studierende, je länger sie studieren und gleichzeitig BAföG erhalten, umso eher in den „Genuss“ der Kappungsgrenze und damit den Teilerlass von Gebühren kommen.

Für Studierende, die die Kappungsgrenze erreichen, ist jede weitere Kreditaufnahme mit einem nicht-rückzahlbaren Zuschuss gleichzusetzen, d.h. sie haben einen **Anreiz, die – grundsätzlich sinnvollen – Regelungen auszuschöpfen. D.h. sinnvolle Schutzmechanismen entfalten u.U. einen Anreiz zu deren Ausnutzung. Ferner führen steigende Zinsen dazu, dass diese Kappungsgrenze „schneller“ erreicht wird, mit der Folge, dass der Ausfallfonds verstärkt in Anspruch genommen werden würde.**

Dies bedeutet zusammenfassend, dass ein Großteil der BAföG-geförderten Studierenden mit einem teilweisen „Erlass“ der gebührenbedingten Darlehensschuld rechnen kann, wobei die dafür „notwendige Studienzzeit“ in Abhängigkeit von Förderungshöhe etc. erheblich variieren kann.

Gesetzestechisch ist darüber hinaus auch darauf hinzuweisen, dass derzeit noch völlig unklar ist, wie dies praktisch geregelt werden soll. Naheliegend wäre davon auszugehen, dass bei Beginn der Darlehensrückzahlung, d.h. in der Regel zwei Jahre nach Studienabschluss, die Gesamtbelastung festgestellt und dann die Erlasshöhe entsprechend bestimmt wird. Im Gesetzentwurf ist dies allerdings bisher nicht geregelt. Es sei auch darauf hingewiesen, **dass diese – wie erwähnt sinnvolle und notwendige – Regelung auch dazu führen kann, dass Personen, deren Darlehenssumme im Grenzbereich der Kappungsgrenze ist, einen Anreiz zur Einkommensreduktion oder verzögerten Erwerbsaufnahme haben. Auch in diesem Fall könnten sich also negative Anreizwirkungen ergeben,** wiederum mit Folgen für den Ausfallfonds.

Geht man noch einen Schritt weiter und betrachtet das nach Abzug beider Darlehensrückzahlungen (BAföG und Studienkredit), dann zeigt sich, dass – unter Zugrundelegung der Einkommensanrechnung des BAföG – in einigen Fällen das verfügbare Einkommen recht gering bleibt (siehe Tabelle 13).

Noch geringer würden die nach Abzug der Darlehensschuld noch verfügbaren Einkommen, wenn beim Studienkredit lediglich der Freibetrag, nicht aber die Einkommensanrechnung des BAföG angewandt würden (siehe Tabelle 14). So blieben bei

Alleinstehenden gerade einmal rund € 160 und bei Alleinerziehenden gut € 200 übrig, sofern auch nur relativ geringe Ausgaben für den Lebensunterhalt abgezogen würden.

	Alleinstehend	Alleinstehend (1 Kind)	Verheiratet	Verheiratet (1 Kind)
Brutto-Einkommen	1.530 €	2.400 €	2.015 €	2.780 €
SV-Beiträge (21 %)	-321 €	-504 €	-423 €	-584 €
Steuern	-141 €	-388 €	-41 €	-207 €
Kindergeld		154 €		154 €
Netto-Einkommen	1.068 €	1.662 €	1.551 €	2.143 €
Miete	-400 €	-600 €	-600 €	-750 €
Lebenshaltungskosten	-250 €	-450 €	-450 €	-650 €
Kindergarten/-betreuung		-150 €		-150 €
BAföG-Darlehen	-105 €	-105 €	-105 €	-105 €
Gebührendarlehensrückzahlung	-50 €	-50 €	-50 €	-50 €
verbleibendes Einkommen	263 €	307 €	346 €	438 €

Nicht berücksichtigt: Kosten für Auto/ÖPNV, Urlaub etc.

Tabelle 13: Verfügbares Einkommen bei gleichzeitiger Tilgung von BAföG und Studienkredit sowie Anwendung der Einkommensanrechnungsvorschriften des BAföG

	Alleinstehend	Alleinstehend (1 Kind)
Brutto-Einkommen	1.320 €	2.190 €
SV-Beiträge (21 %)	-277 €	-460 €
Steuern	-75 €	-325 €
Kindergeld		154 €
Netto-Einkommen	968 €	1.559 €
Miete	-400 €	-600 €
Lebenshaltungskosten	-250 €	-450 €
Kindergarten/-betreuung		-150 €
BAföG-Darlehen	-105 €	-105 €
Gebührendarlehensrückzahlung	-50 €	-50 €
verbleibendes Einkommen	163 €	204 €

Nicht berücksichtigt: Kosten für Auto/ÖPNV, Urlaub etc.

Tabelle 14: Verfügbares Einkommen bei gleichzeitiger Tilgung von BAföG und Studienkredit, wenn bei Letzterem die Einkommensanrechnungsvorschriften des BAföG nicht angewendet werden¹⁰

3.4 Schufa

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass bisher nicht ausgeschlossen ist, dass die gebührenbedingten Darlehen an die Schufa zu melden sind und inso-

¹⁰ Die Abweichung des zugrunde gelegten Einkommens gegenüber anderen Tabellen ergibt sich dadurch, dass erst bei Erreichen der Einkommensgrenze des BAföG beide Zahlungen zu leisten sind. Die Einkommensbeträge in der Tabelle entsprechen daher der Einkommensgrenze des BAföG.

fern die Kreditwürdigkeit von Akademikern beeinflussen können. Es sei daher dringend angeraten, im Gesetzentwurf klar zu regeln, dass diese Darlehen nicht der Schufameldung unterliegen.

Nicht zu vermeiden sein dürfte ferner auch, dass diese Darlehen bei den Kreditwürdigkeitsprüfungen der Banken berücksichtigt werden, da sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der jeweiligen Personen beeinflussen.

Nachdem nun die Darlehens-, Zins- und Rückzahlungseffekte detailliert betrachtet wurden, soll untersucht werden, welche Folgen sich daraus für den Ausfallfonds ergeben.

4. Ausfallfonds

Wie bereits weiter oben dargestellt, sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Hochschulen einen *auskömmlichen* Fonds einzurichten haben, aus dem einerseits die über die Kappungsgrenze von € 15.000 hinausgehenden Darlehensbelastungen (incl. Zinsen) und andererseits die darüber hinausgehenden Ausfälle getragen werden soll. Dieser Ausfallfonds soll von den Hochschulen in Abhängigkeit von der Zahl der jeweils eingeschriebenen Studierenden bzw. Gebühren entrichtenden Studierenden finanziert werden.

Nach den bisherigen Vorstellungen geht die Landesregierung davon aus, dass von den 30 % Studierenden, die nach ihrer Berechnung ein Darlehen aufnehmen, etwa 20 % den Ausfallfonds werden in Anspruch nehmen müssen. Aus der Kombination beider Zahlen errechnet sie eine Größenordnung von 6 % bezogen auf alle Studierenden bzw. die gesamten Gebühreneinnahmen. Ob und welche konkreten Daten diesen Berechnungen zugrunde liegen, ist nicht bekannt.

Es erscheint daher sinnvoll, die genauen Tatbestände noch einmal aufzuschlüsseln, in denen der Fonds in Anspruch genommen werden soll bzw. könnte. Vorgesehen sind bisher (vermutlich) zwei Regelungen, von denen allerdings nur eine im Gesetzentwurf klar benannt wird, die Übernahme von BAföG- und Studienkrediten, die einschließlich Zinsen über € 15.000 hinausgehen. Auch wenn dies im Gesetzentwurf nicht explizit

spezifiziert ist, ist davon auszugehen, dass sich dieser Betrag auf den Beginn der Rückzahlung zwei Jahre nach Studienende bezieht.¹¹

Die zweite mögliche Ausfalloption, die Übernahme von Raten, die aufgrund eines unzureichenden Einkommens nicht gezahlt werden können, ist m.E. bisher jedoch nur bedingt geregelt. Neben der Übernahme der jeweiligen Rate durch den Ausfallfonds ist aber auch nicht auszuschließen, dass in diesem Fall die Rate gestundet wird. Anders als beim BAföG führt die Verzinsung dann jedoch dazu, dass sich die verbleibende Darlehensschuld erhöht und somit bei Wiedereintritt in die „Zahlungsfähigkeit“, d.h. bei Überschreiten der o.g. Einkommensgrenzen, eine höhere Schuld als vorher abgetragen werden muss.

Diese Option hätte für den Ausfallfonds den Vorteil, dass die insgesamt zu tragenden Risiken deutlich geringer wären. Aus Sicht der betroffenen Studierenden bedeutet dies aber die – je nach den Umständen des Einzelfalls unterschiedlich große – Gefahr einer Verschuldungsfalle und eines geringer werdenden Anreizes zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, deren Einkommen über die Einkommensgrenzen für die Rückzahlung hinausgeht. Wie bereits in Kapitel 3.2 ausgeführt, gibt es dabei einige recht klar abgrenzbare Risikogruppen unter den Erwerbstätigen (Alleinerziehende, Teilzeit-Erwerbstätige), aber natürlich auch Nicht-Erwerbstätige und Arbeitslose, die bei den Betrachtungen weiter oben noch nicht berücksichtigt worden waren, da ihr Einkommen i.d.R. nicht im Grenzbereich zwischen Rückzahlung und Nicht-Rückzahlung liegt, sondern meist darunter.

Im Folgenden sollen diese beiden Fallkonstellationen genauer untersucht werden.

4.1 Überschreitung der Kappungsgrenze von € 15.000

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel ausführlicher dargestellt, steigt der Anteil der Studierenden, deren Gesamtschuld aus BAföG und Studienkredit den Betrag von € 15.000 übersteigen könnte, mit der Dauer des Studiums und der Höhe der BAföG-Förderung deutlich an.

Während z.B. Studierende nach einem sechssemestrigen Bachelorstudium nur ausnahmsweise von der Kappungsgrenze profitieren würden, wären es nach einem Ba-

¹¹ Eine möglicherweise kostengünstigere Alternative könnte darin bestehen, dass Darlehen, die erkennbar die o.g. Größenordnung überschreiten, unmittelbar teilweise abgelöst werden.

chelor- und Masterstudium bzw. einem zehensemestri- gen Diplom- oder Magisterstudium bereits nahezu drei Viertel aller BAföG-geförderten Studierenden. Geht die Studienzeit darüber hinaus, dann steigt der Anteil der möglicherweise von der Kappung betroffenen Studierenden auf bis zu 90 % an.

Nicht genau abschätzbar sind in diesem Zusammenhang nun die Anteile der Studierenden, die in Zukunft „nur“ ein Bachelorstudium oder ein Bachelor- und Masterstudium anstreben. Die folgenden Betrachtungen werden sich daher an den derzeitigen Bedingungen orientieren.

Ginge man vom derzeitigen Studienverhalten und der Studiendauer aus, dann müsste bei bis zu drei Viertel der BAföG-geförderten Studierenden ein Teil der Darlehensschuld übernommen werden. Ginge man einmal von einem durchschnittlichen Betrag von € 3.000 je Studierenden aus, dann resultieren hieraus bei rund 21.000 AbsolventInnen in Niedersachsen (Basis 2004) und rund 25 % (30 %) BAföG-geförderten Studierenden rund € 15 bis € 19 Mio. Setzt man dies in Relation zu den von der Landesregierung unterstellten 118.000 Gebühren zahlenden Studierenden (Gesetzentwurf S. 7), dann entspricht dies einem Anteil von 13 % bis 16 % an den gesamten Gebühreneinnahmen der „Normalstudierenden“.

Wie erwähnt, ist eine sachgerechte Schätzung der zukünftigen Entwicklung nicht möglich, sondern von diversen – auch politisch zu setzenden – Variablen abhängig, wie z.B. der Übergangsquote vom Bachelor- in ein Masterstudium, dem Studienverhalten, einschließlich der Entwicklung der Studienzeiten, den Schwund- und Fachrichtungswechslerquoten etc. und – immer zu berücksichtigen – dem Anteil der BAföG-geförderten Studierenden daran. Wenn die Umstellung vollzogen ist, ergeben sich daher voraussichtlich komplett andere Rahmenbedingungen, die der Schätzung zugrunde gelegt werden müssten und die in weiten Teilen noch nicht wirklich absehbar sind. Dies sei kurz anhand einiger möglicher Entwicklungen verdeutlicht:

- Führt die Einführung der Studiengebühren zu einem (vorübergehenden?) Rückgang der Studienanfängerzahlen? So geht offenbar die KMK davon aus, dass die Ankündigung der Einführung von Studiengebühren bereits zu einem Absinken der Studienanfängerzahlen geführt hat.
- Umgekehrt könnte die Verkürzung der normalen Studiendauer bis zum Bachelorabschluss dazu führen, dass die Studierneigung tendenziell steigt, da die „Opportunitätskosten“ eines Studiums sinken.

- Die Schwundquoten könnten sinken
- Die durchschnittlichen Studienzeiten könnten sich verkürzen und wiederum zu einer höheren Studierneigung führen.
- Wie reagiert der Arbeitsmarkt auf Bachelor und Master? Welche Karrierewege werden insbesondere Bachelorabsolventen eröffnet?

Alle diese und etliche weitere Fragen lassen sich derzeit nicht endgültig beantworten. Es wird daher auf eine solche Prognose verzichtet und in Anlehnung an alle bisher vorliegenden Betrachtungen von den derzeitigen Bedingungen ausgegangen.

Dies heißt aber **in der Konsequenz, dass allein bezogen auf die kombinierte Kappungsgrenze von BAföG und Studienkredit mit einer Ausfallquote von deutlich über 10 % bzw. 15 % gerechnet werden muss, will man auch gegen den ungünstigsten Fall abgesichert sein. Bezogen auf die aufgenommene Darlehenssumme im Rahmen des Studienkredits dürfte dies auf eine Ausfallquote von rund einem Drittel hinauslaufen.**

Darüber hinaus ist noch einzubeziehen, dass der Fonds auch bei einem unzureichenden Einkommen in Anspruch genommen werden könnte.

4.2 Einkommensbedingte Tilgungsausfälle

Die Berechnung der einkommensbedingten Tilgungsausfälle ist mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert. So ist nicht wirklich geklärt, von welcher Einkommensgrenze auszugehen ist bzw. ob der genannte Betrag von € 1.060 für eine/n alleinstehende/n DarlehensnehmerIn als Brutto- oder Netto-Betrag vorgesehen ist. Die Ausführungen in Kapitel 3.2.7 haben gezeigt, dass dies zu erheblichen Unterschieden bezüglich des jeweiligen Brutto-Einkommens und damit zwangsläufig auch der Anzahl der Betroffenen führt.

Die damit verbundenen Folgen sind entweder, dass die Betroffenen ihr Darlehen auch bei sehr geringen (und letztlich faktisch unzureichenden) Einkommen zurückzahlen müssten oder der Ausfallfonds in einem deutlichen größeren Umfang in Anspruch genommen werden würde. Sollte der Ausfallfonds für diese Gruppe hingegen keine Zahlungen übernehmen, würde sich die Darlehensschuld bei geringen Einkommen immer weiter erhöhen und die DarlehensnehmerInnen wären von einer Verschuldungsfalle bedroht. Davon ausgehend, dass Letzteres nicht gewünscht würde, gehen die

folgenden Betrachtungen davon aus, dass dieses nicht vorgesehen ist, d.h. der Ausfallfonds müsste dieses Risiko übernehmen.

Somit stellt sich die Frage, wie groß die Gruppe der DarlehensnehmerInnen ist, deren Einkommen unterhalb der jeweiligen Grenze liegt. Geht man vom BAföG aus, dann wurden in den vergangenen beiden Jahren zusammen fast 176.000 einkommensbedingte Freistellungen gewährt (16. Bericht nach § 35 BAföG), sodass im Jahresdurchschnitt von rund 88.000 Freistellungen auszugehen wäre. Bezogen auf eine Gesamtzahl von rund 3,2 Mio. DarlehensnehmerInnen entspricht dies einem Anteil von knapp 3 %. Zu berücksichtigen ist ferner, dass weiteren rund 82.000 Personen (2,6 %) ein Erlass wegen Kindererziehung (i.V.m. einem geringen Einkommen) gewährt wurde. Fasst man die beiden Zahlen zusammen, dann sind **jährlich rund 5 % der BAföG-EmpfängerInnen aufgrund eines unzureichenden Einkommens ggf. in Verbindung mit Kindererziehung von den Rückzahlungen befreit. Von einer entsprechenden Größenordnung ist daher auch bezüglich des Ausfallfonds auszugehen.**

4.3 Zusammenfassung

Fasst man die vorstehenden Ausführungen zusammen, so dürfte recht deutlich geworden sein, dass die unterstellten Ausfallraten von 6 % bezogen auf alle Studierenden unrealistisch niedrig sind. Stattdessen haben die vorstehenden, m.E. sehr realistischen Betrachtungen gezeigt, dass **man wohl eher von 15 % bis 20 % bezogen auf alle Studierenden ausgehen muss.** Bezogen auf die ein Darlehen in Anspruch nehmenden Studierenden ergibt sich somit eine Ausfallquote von 40 % bis 50 %, wobei der ganz überwiegende Teil aus der Kappungsgrenze und ein geringerer Anteil aus unzureichendem Einkommen resultiert.

4.4 Exkurs: Gender

Die vorstehenden Ausführungen haben einige Risikogruppen identifiziert (Alleinerziehende und Teilzeit-Erwerbstätige sowie Arbeitslose). Es erscheint wichtig, darauf hinzuweisen, dass dies einen recht **eindeutigen Gender-Bias** enthält. Alleinerziehende sind ganz überwiegend Frauen, gleiches gilt auch für Teilzeit-Erwerbstätige. Die Arbeitslosigkeit von Akademikerinnen ist ebenfalls höher als die von studierten Männern und die Einkommen sind in aller Regel niedriger. Auch wenn Letzteres nicht immer mit einem unzureichenden Einkommen gleichzusetzen ist, bedeutet dies dennoch,

dass der Einkommensanteil, der durch das Darlehen gebunden ist, höher ist als bei Männern, d.h. entweder ist **die relative Einkommensbelastung durch die Darlehensrückzahlung bei Frauen höher oder aber die Rückzahlung dauert entsprechend länger. Die Verzinsung des Darlehens führt in diesem Fall dazu, dass der zurückgezahlte Betrag bei Frauen höher ist als bei Männern.**

Dies lässt sich auch empirisch bestätigen. So zeigen australische Studien recht eindrücklich, dass die Rückzahlungszeiträume bei Frauen deutlich länger sind als die von Männern und bisweilen mehrere Jahrzehnte betragen können (Jackson 2002).

Weiterhin hatten die vorstehenden Ausführungen auch recht deutlich gezeigt, dass Alleinerziehende gegenüber anderen Konstellationen deutlich benachteiligt werden und das bei gleichen Annahmen nach Abzug der Darlehensschuld verbleibende Einkommen extrem niedrig ist (siehe Kapitel 3.2.7).

Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass die heute schon niedrige Geburtenrate bei Akademikerinnen, d.h. eine Entscheidung gegen Kinder oder eine ggf. spätere Elternzeit sich auch in Zukunft fortsetzen wird, wenn man sich Kinder und damit verbundene Erziehungszeiten „nicht leisten kann“¹² bzw. wenn die Darlehensbelastung vor einer Familienphase abgetragen sein soll. Auf die daraus resultierenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen sei an dieser Stelle nicht weiter eingegangen

5. Gebührenregelung i.e.S.

5.1 Einheitsbeitrag oder –gebühr und Gebührenbefreiung

Entgegen vorhergehender Ankündigungen sieht der Gesetzentwurf offenbar längerfristig – wenn auch, wie der Begründung zu entnehmen ist, nicht auf Dauer – eine einheitliche Gebühr von € 500 pro Semester für alle Hochschulen vor. Mit dieser Modifikation reagiert die Landesregierung nach eigenen Angaben „auf die derzeitigen Rahmenbedingungen, insbesondere wegen des geltenden Hochschul- und Gebührenrechts“, die „es problematisch (mache), den Hochschulen die volle Verantwortung für die Erhe-

¹² Anders als etwa beim BAföG führt die Verzinsung des Studienkredits zu steigenden Kreditbeträgen und damit späteren Zins- und Tilgungslasten, sofern dies nicht durch den Ausfallfonds übernommen wird. Dies würde allerdings die durch den Fonds zu tragenden Ausfallrisiken erhöhen.

bung von Studienbeiträgen zu übertragen. In der Anfangsphase ist daher ein einheitlicher Studienbeitrag vorgesehen“ (S. 9f.).

Um dies klar zu betonen, ich halte einheitliche Studiengebühren nicht aus rechtlichen, aber auch aus ökonomischen sowie regional- und strukturpolitischen Erwägungen heraus für sachgerecht. Eine solche Regelung ist aus der Gesamtverantwortung des Landes heraus zu begrüßen, auch wenn dies der Landesrechnungshof und verschiedene Hochschulpräsidenten anders sehen. Dass dies im Übrigen insbesondere die Präsidenten der großen Universitäten sind, ist dabei insofern nicht verwunderlich, als sie erhebliche Standort- und fächerstrukturelle Vorteile haben und insoweit davon ausgehen können, dass sie höhere Gebühren durchsetzen können. Dadurch könnten sie sich mittelfristig aufgrund besserer Einnahmepotenziale von den in ländlicheren Regionen gelegenen Hochschulen qualitativ absetzen – nicht, weil sie (unbedingt) a priori die bessere Qualität erbringen, sondern weil sie aufgrund der besseren Standortbedingungen höhere Einnahmen erwarten können.

Im Hochschulbereich findet vor allem – und dies wird sich auch längerfristig nicht wesentlich verändern – ein standortorientierter Wettbewerb statt, d.h. Hochschulen an attraktiveren Standorten haben einen erheblichen Wettbewerbsvorteil, der ihnen höhere Gebühren bei ggf. sogar schlechterer Qualität ermöglicht. Unterschiedliche Gebühren sind daher nicht als Folge eines qualitätsorientierten Wettbewerbs anzusehen, wie Wettbewerbsfanatiker gerne behaupten – auch wenn es sich theoretisch noch so schön anhört (siehe hierzu ausführlich Dohmen 2005).

Ob sich die Erwartung oder Hoffnung erfüllt, dass die Einführung von Studiengebühren zu einem stärker qualitätsorientierten Wettbewerb führt, wird sich erst noch erweisen müssen. Wie die Ausführungen weiter unten zeigen, sind hier erhebliche Zweifel angebracht – trotz aller ökonomischen Theorie; sie hat nämlich leider mit der hochschulpolitischen Realität nicht viel gemein.

Ferner ließe eine differenzierte Gebühr erhebliche Verzerrungseffekte beim Fächerangebot erwarten. Hochschulen, die nicht über BWL und Jura verfügen, sind gegenüber anderen Hochschulen klar im Nachteil. Diese Fächer kosten wenig, sind aber sehr marktgängig und könnten daher mit hohen Gebühren verbunden werden. Benachteiligt werden demgegenüber Hochschulen mit einem teureren und nur begrenzt ausgelasteten Fächerangebot, wie etwa in den Ingenieurwissenschaften, die teilweise ohnehin schon mit einer strukturell bedingten Unterauslastung konfrontiert sind; es wäre öko-

nomisch ohne weiteres begründbar, diese Fachbereiche zu verkleinern oder gar zu schließen – ohne auf die Folgen für den Standort Deutschland zu achten. Neue Studien zeigen allerdings, dass ein Zusammenhang zwischen Ingenieur- und Naturwissenschaften und der wirtschaftlichen Entwicklung sowie der technologischen Leistungsfähigkeit eines Landes bestehen (Himpele/Fuchs/Dohmen 2006).

Die Folge differenzierter Gebühren wären massive Verzerrungs- und Lenkungseffekte zugunsten von Hochschulen mit marktgängigeren Angeboten, ohne dass die Hochschulen – angesichts der vorhandenen Rahmenbedingungen – in der Lage wären, darauf in ökonomisch sinnvoller Weise zu reagieren, d.h. z.B. über die Öffnung oder Schließung entsprechender Fachbereiche entscheiden zu können. Dies würde den Ruin kleinerer Standorte und von Hochschulen mit „notwendigen“, aber weniger marktgängigen Hochschulen bedeuten oder aber die Notwendigkeit eines kompensierenden staatlichen Nachteilsausgleichs begründen.

Der Landesrechnungshof (2005) hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die aus Gebühreneinnahmen resultierenden Anteile an den jeweiligen Hochschulhaushalten bzw. formal genauer den Landeszuschüssen sehr unterschiedlich seien (siehe Tabelle 15). So betragen sie an den Universitäten durchschnittlich 8,9 %, sofern die Medizin berücksichtigt wird, und 11,3 % ohne diese, sowie 19,4 % an den Fachhochschulen. Daraus leitet der Landesrechnungshof ab, dass die vorgeschlagene Gebührenregelung die gewünschten Lenkungswirkungen nicht entfalte und ganz unabhängig von der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Hochschule oder Fachbereichs sei. Auch gingen die Verteilungswirkungen deutlich über die „vorsichtig dosierte Verteilungswirkung der in Aussicht genommenen Formelfinanzierung bei Weitem“ hinaus (S. 2).

Es stellt sich aber die Frage, was wirklich aus den unterschiedlichen Gebührenanteilen abgeleitet werden kann. Schließlich sind die Kosten der einzelnen Fächer sehr unterschiedlich, sodass die Gebührenanteile in kostenintensiven Fächern wie z.B. insbesondere Medizin, deutlich geringer sind als in anderen Fächern. Demgegenüber ist ihr Anteil in kostengünstigen Fächern, wie etwa Betriebswirtschaft deutlich höher. Würde man (wirklich) differenzierte Gebühren zulassen, dann wären die in BWL oder Jura erzielbaren Einnahmen noch deutlich höher, woran sich – der obigen Logik folgend – vermutlich im Endeffekt die gleiche Kritik an der Gebührenverteilung ableiten würde. Selbst wenn man die Gebührenhöhe eingrenzen würde, könnten sich ähnliche Effekte

ergeben, und ferner wäre anzunehmen, dass sich fast alle Hochschulen im oberen Segment ansiedeln würden.

	Studierende im WS 04/05*	Gebühren- aufkommen (in Tsd Euro)	Landeszuschuss gem. HS-titel (Ansatz 2005 in Tsd. Euro)	Gebührenaufkommen in Relation zum Landeszuschuss in %
TU Braunschweig	13.056	13.056	152.654	8,6%
TU Clausthal	2.771	2.771	56.201	4,9%
U Göttingen	20.025	20.025	191.995	10,4%
U Göttingen (Humanmedizin)	3.968	3.968	123.367	3,2%
U Hannover	23.626	23.626	207.532	11,4%
MHH	3.097	3.097	155.455	2,0%
TiHo	1.431	1.431	49.796	2,9%
U Hildesheim	3.978	3.978	22.554	17,6%
U Lüneburg	6.758	6.758	25.607	26,4%
U Oldenburg	11.286	11.286	87.318	12,9%
U Osnabrück	10.754	10.754	74.734	14,4%
H Vechta	2.779	2.779	15.076	18,4%
HBK Braunschweig	1.371	1.371	12.811	10,7%
HMT Hannover	1.217	1.217	17.253	7,1%
Uni insgesamt	106.117	106.117	1.192.353	8,9%
FH Br-Wolfenbüttel	7.191	7.191	30.153	23,8%
FH Hannove	5.939	5.939	37.614	15,8%
FH Hildesheim-Holz- minden-Göttingen	5.773	5.773	32.657	17,7%
FH Nordostnieder- sachsen	4.308	4.308	20.966	20,5%
FH OOW	9.834	9.834	52.434	18,8%
Osnabrück	7.597	7.597	35.905	21,2%
FH insgesamt	40.642	40.642	209.729	19,4%
Summe	146.759	146.759	1.402.082	10,5%

Quelle: LRH Niedersachsen

Tabelle 15: Gebühreneinnahmen der Hochschulen in Relation zum Landeszuschuss

In Großbritannien, das seit kurzem in Grenzen flexible Gebühren zulässt, erheben gerade einmal sieben Hochschulen Gebühren unterhalb der Höchstgrenze. Dies lässt sich auch ökonomisch einfach nachvollziehen; schließlich signalisiert eine geringere Gebühr doch vor allem, „dass man so schlecht ist, dass man nicht die höchsten Gebühren nehmen könne“. Zudem sind sie eine Folge von Nachfrageelastizitäten, die von sehr unterschiedlichen Faktoren beeinflusst werden. Selbst wenn es sich aus der ökonomischen Theorie heraus noch so einfach und schön anhört, sollte man zunächst einmal eine fundierte Analyse der tatsächlich zu erwartenden Wirkungen vornehmen

und erst auf dieser Basis entsprechende Mechanismen vorschlagen. Dies ist bisher bezogen auf die Effekte von einheitlichen bzw. differenzierten Studiengebühren nicht der Fall.

Das heißt nicht, dass differenzierte Gebühren grundsätzlich abzulehnen wären. Sie können u.U. durchaus ein Element einer längerfristigen Strategie sein; allerdings müssten sie dann aber mit einer weit(er)gehenden Umstrukturierung der Hochschulfinanzierung und anderer Rahmenbedingungen sowie einer strategischen Planung verbunden werden. Da eine solche aber zurzeit weder in Niedersachsen noch in anderen Bundesländern vorzufinden ist, halte ich die diesbezügliche Entscheidung der Landesregierung für richtig.

Die folgenden Abschnitte betrachten die vorgeschlagenen Gebührenregelungen etwas genauer.

5.2 Vollzeit- versus Teilzeit-Studium

Wenn ich im vorhergehenden Kapitel die einheitliche Gebühr von € 500 begrüßt habe, so gilt dies explizit nicht bezogen auf die Studierenden und deren unterschiedliches Studierverhalten. Hier stellt sie eine erhebliche und m.E. sachlich nicht begründbare Benachteiligung für die Studierenden dar, die aus anderen als den im Gesetzentwurf genannten Befreiungstatbeständen nicht Vollzeit studieren können oder wollen.

Damit folgt die Landesregierung einem in mehrfacher Hinsicht veralteten Ansatz, der unterstellt, dass alles im Detail geregelt und staatlich sanktioniert werden muss. Nur wer sich im vorgegebenen Muster bewegt, bleibt „straffrei“. Warum wird aber die studierende Mutter anders behandelt als jemand der/die sich den Studienunterhalt durch Erwerbstätigkeit finanziert, weil die Eltern das Studium nicht wie erforderlich finanzieren können und das BAföG nicht reicht? Um nicht falsch verstanden zu werden: Kindererziehung erfordert einen erheblichen zeitlichen Aufwand, der bei der Festsetzung der tatsächlichen Gebührenhöhe zu berücksichtigen ist. Dies gilt aber für andere Personen ebenso, wenn auch in anderer Form (z.B. Erwerbstätigkeit, Freiwilligenarbeit, Gremienarbeit etc.) – warum muss hier in die Entscheidungsfreiheit der Studierenden eingegriffen und gelenkt werden? Natürlich kann argumentiert werden, dass ein Vollzeit-Studium an sich wünschenswert sei – aber ist es dies wirklich? Was spricht gegen die Vereinbarkeit von Beruf und Studium, auch jenseits unzureichender BAföG-Förderung oder Elternunterstützung?

Dabei bleibt z.B. auch unberücksichtigt, dass zukünftig insbesondere im Masterstudium – aber warum nicht auch davor? – Beruf und Studium zunehmend nebeneinander ablaufen werden, wie dies in vielen anderen Ländern bereits selbstverständlich ist. Die damit verbundene, notwendig längere Studienzeit bleibt vollständig unberücksichtigt bzw. solche Studierende werden negativ sanktioniert; sie müssen die normale Gebühr von € 500 über einen längeren Zeitraum entrichten. Dies ist ein deutliches Zeichen dafür, dass man die aus der neuen Studienstruktur resultierenden Veränderungen im Zuge des Bologna-Prozesses offenbar noch nicht wirklich verstanden und verinnerlicht hat.

Die Folge davon sind einerseits ein erheblicher administrativer Aufwand (siehe unten) und andererseits erhebliche Verzerrungseffekte: einerseits zulasten von Studierenden, die dem vorgegebenen Muster nicht folgen können oder wollen, und andererseits zu Gunsten von Hochschulen, die ihr Studium weniger gut organisieren als andere. Sie können nämlich länger von den Studierenden die Einheitsgebühr von € 500 verlangen. Der Idealtypus aus Hochschulsicht ist daher der Teilzeitstudierende, der aber Gebühren für ein Vollzeit-Studium entrichten muss.

5.3 Konsekutives vs. nicht-konsekutives Masterstudium

Ausweislich des Gesetzentwurfs gilt die Gebühr von € 500 ausdrücklich für ein grundständiges Bachelor- sowie ein konsekutives Masterstudium. Auch wenn man damit teilweise geltenden Absprachen in der Kultusministerkonferenz folgt, ist darauf hinzuweisen, dass dies ein erhebliches Hemmnis für innovatives und zukunftsorientiertes Studieren darstellt. Nur wer sich im Rahmen (formal) aufeinander aufbauender Studiengänge bewegt, muss die Gebühr von € 500 zahlen, andernfalls werden wohl höhere Gebühren fällig. Anders als andere Fallkonstellationen (Langzeitgebühren und Seniorenstudium) regelt der Gesetzentwurf diesen Fall übrigens nicht!

Die Frage, ob ein Studiengang denn nun konsekutiv oder nicht ist, ist dabei ein dankbares Futter für Juristen und wird in Zukunft zu erheblichen Rechtsstreitigkeiten vor Gericht führen. Ist ein Jura-Studium nach einem Sozialpädagogik-Studium konsekutiv oder nicht? Viele werden wahrscheinlich sagen, Letzteres – aber ist es das wirklich? Warum kann sich jemand mit einer längeren Erfahrung im Sozialrecht nicht „ungestraft“ zum Juristen weiterbilden? Ein Masterstudium der Pädagogik wäre wahrscheinlich einfacher möglich – Lenkungswirkungen eingeschlossen.

Mindestens genau so wichtig wie die Frage der damit verbundenen Gebührenhöhe ist im Übrigen, dass die Studierenden in einem nicht-konsekutiven Masterstudiengang von der Aufnahme eines Studienkredits ausgeschlossen sind. Auch damit wird traditionelles Studienverhalten positiv und innovatives negativ sanktioniert. Dabei ist es in vielen anderen Ländern völlig normal, an den Bachelor erst eine Phase der Berufstätigkeit anzuhängen und dann ggf. in einer anderen Richtung weiterzustudieren. Dort bieten Hochschulen sogar Brückenkurse an, um NeueinsteigerInnen diese Option zu bieten. Flexiblere Lösungen böten ferner auch Elternteilen die Gelegenheit, nach einer Erziehungszeit (weiter) zu studieren.

5.4 Altersgrenze von 35 Jahren

Der Gesetzentwurf sieht weiterhin vor, dass nur Studierende, die bei Beginn des Erststudiums das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet haben bzw. hatten, Anspruch auf einen Studienkredit haben. Bereits der GBD hat auf die Abweichung vom BAföG und auf verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich einer solchen absoluten Ausschlussregelung hingewiesen. Juristen werden sich dankbar zeigen und diese Einnahmequelle nutzen – und der Weg bis zum Verfassungsgericht ist lang und (Rechtsanwalts-) gebührenintensiv.

Glücklich einerseits, wer bereits vor der Ausschlussgrenze von 35 Jahren einmal studiert hat; er oder sie kann zukünftig auch mit 55 Jahren noch ein Darlehen bekommen; eine Ausschlussregelung ist hier m.E. bisher jedenfalls nicht vorgesehen. In diesem Fall dürfte die Rückzahlungswahrscheinlichkeit u.U. allerdings gering sein, d.h. der Ausfallfonds dürfte in Anspruch genommen werden.

Unglücklich andererseits, wer – aus welchen Gründen auch immer (Kindererziehung, Arbeitslosigkeit, Berufswechsel etc.) – erst mit Ende 30 ein Studium beginnen möchte. Ihm oder ihr wird diese Option zumindest erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht.

5.5 Ausnahmeregelungen und Kreis der Anspruchsberechtigten

Im Gesetzentwurf ist zum einen geregelt, wer von der Gebührenzahlung befreit ist, und zum anderen, wer einen Anspruch auf einen Studienkredit hat.

Hinsichtlich der Befreiung von der Gebührenregelung fällt auf, dass hierzu etwa die Gremientätigkeit nicht zählt.

Der Kreis derer, die einen Studienkredit aufnehmen können, ist teilweise eingeschränkt und umfasst einige Gruppen, wie z.B. die allermeisten ausländischen Studierenden ebenso wenig wie anerkannte AsylbewerberInnen, die aber nach internationalen Vereinbarungen Inländern im Prinzip gleichgestellt werden müssen. Kann man Ersteres ggf. noch mit den hohen Ausfallrisiken begründen, gilt dies m.E. für die letztgenannte Gruppe nicht.

5.6 Administration und Rechtsstreitigkeiten

Die vorstehenden Ausführungen dürften gezeigt haben, dass die Umsetzung mit einem immensen administrativen Aufwand verbunden sein wird, da in jedem einzelnen Antragsfall das Vorliegen der entsprechenden Bedingungen geprüft werden muss. Wenn, wie teilweise vermutet wird, 10 % der Studierenden einen entsprechenden Grund geltend machen können (allein 6% haben nach der letzten Sozialerhebung ein Kind), dann sind dies in Niedersachsen rund 14.000 Fälle pro Jahr. Geht man nur einmal durchschnittlich von einer Stunde pro Bearbeitung eines Falles aus, dann sind dies 14.000 Stunden oder 9 Vollzeit-Stellen, die finanziert werden müssen. Zum Vergleich: Beim BAföG geht man von 600 Fällen pro SachbearbeiterIn aus – dies wären bereits 23 Stellen und ein entsprechender Finanzbedarf.

Folgt man dem Gesetzentwurf, dann dürfen diese zusätzlich erforderlichen Stellen jedenfalls nicht aus dem Gebührenaufkommen finanziert werden! Woraus aber dann?

Ferner stellt sich die Frage, wie bestimmte Sachverhalte geprüft werden sollen, wenn etwa nur der ein Kind **tatsächlich betreuende Elternteil** von der Gebührenzahlung befreit werden soll. Ab welchem Zeitaufwand kümmert man/frau sich tatsächlich um sein Kind? Oder wird dies grundsätzlich der Mutter unterstellt und der Vater muss nachweisen, dass er es tatsächlich ist – wodurch dann die Mutter Gebühren zahlen müsste? Wie will man in diesem Fall verhindern, dass Eltern, die beide studieren, nicht gegenüber Eltern, bei denen nur ein Partner studiert, benachteiligt werden – bei Letzteren wird sicherlich immer die/derjenige das Kind *tatsächlich* betreuen, der/die studiert.

Die Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln haben deutlich gezeigt, dass die Auslegung der einzelnen Regelungen mit erheblichen Unsicherheiten und auch

Ungerechtigkeiten verbunden ist. Es fällt daher nicht schwer, sich die auf die Gerichte zukommende Klagewelle vorzustellen.

Damit verbunden stellt sich die Frage, ob die Anwaltskosten der Hochschulen dann aus den Gebühreneinnahmen finanziert werden dürfen oder nicht; schließlich sind diese ausschließlich zur Verbesserung des Betreuungsverhältnisses gegenüber den Studierenden zu verwenden.

6. Studiengebühren und bessere Studienbedingungen?

6.1 Studiengebühren und Kapazitätsverordnung (KapVO)

Die Landesregierung verfolgt mit der Einführung von Studiengebühren u.a. die Absicht, die Studienbedingungen zu verbessern. Hierzu haben sie die Einnahmen aus Studiengebühren lt. § 11 Abs. 1 NHG (n.F.) ungeschmälert dazu „einzusetzen, um insbesondere das Betreuungsverhältnis zwischen Studierenden und Lehrenden zu verbessern, zusätzliche Tutorien anzubieten und die Ausstattung der Bibliotheken sowie der Lehr- und Laborräume zu verbessern.“ Weiterhin soll § 9 NHZG dahingehend ergänzt werden, dass das wissenschaftliche, künstlerische und sonstige Lehrpersonal, das aus den Studienbeiträgen nach § 11 Abs. 1 Satz 1 NHG finanziert wird, ... bei der Berechnung des Lehrangebots unberücksichtigt“ bleibt.

Zu diesen Regelungen merkt der GBD an, dass dies (unjuristisch formuliert) einerseits in sich unlogisch sei, andererseits mit anderen Rechtsvorschriften kollidiere. So folgert der GBD aus dem Satz, dass mit den Einnahmen „insbesondere das Betreuungsverhältnis zwischen Studierenden und Lehrenden zu verbessern, zusätzliche Tutorien anzubieten und die Ausstattung der Bibliotheken sowie der Lehr- und Laborräume zu verbessern“ sei, dass „danach ... die Finanzierung von wissenschaftlichem, künstlerischem und sonstigem Lehrpersonal und sonstigem Lehrpersonal an sich nicht vorgesehen zu sein“ schein und vor diesem Hintergrund die oben erwähnte Regelung zu § 9 NHZG entbehrlich sei.

Ich muss zugeben, dass sich mir die diesbezügliche Argumentationslogik des GBD nicht ganz erschließt. Wie sonst soll das Betreuungsverhältnis zwischen Studierenden

und Lehrenden verbessert werden?¹³ Ferner werden in der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 7f.) weitere Positionen benannt, die u.a. Personalkosten insbesondere für Mentorinnen und Mentoren, Tutorinnen und Tutoren, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte umfassen. Diese MitarbeiterInnen, so der Gesetzentwurf, sollen aber nicht zur Kapazitätsausdehnung führen können.

Wichtiger erscheint mir daher die sich daran anschließende Argumentation, dass die Einstellung zusätzlichen Personals zwingend zur Aufstockung der Aufnahmekapazität genutzt werden müsse, wolle man nicht gegen die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstoßen. Danach ist die vorhandene Ausbildungskapazität erschöpfend zu nutzen. Dies bedeutet aber nichts anderes, als das zusätzliche Personal vorrangig für die Ausdehnung der Lehrkapazitäten zu verwenden ist – und somit nicht zur Verbesserung des Betreuungsverhältnisses zur Verfügung stehen könnte. Damit würde die niedersächsische Regelung wohl gegen verfassungsrechtliche Vorgaben verstoßen und zumindest mittelfristig keinen Bestand haben.

Andererseits zeigt sich aber auch noch etwas anderes, nämlich und m.E. in sehr beeindruckender Weise, wie sehr sich die Hochschulpolitik – und letztlich die gesamte Politik – mittlerweile im Netz der rechtlichen Regelungen verfangen hat. Faktisch werden die notwendigen Reformen zur Verbesserung der in weiten Teilen inakzeptablen Studienbedingungen damit nahezu unmöglich gemacht! Die Konzentration der Gesetzesformulierung verlagert sich darauf, Nebenwege und Lücken zu nutzen, um das gewünschte Ziel auch nur ansatzweise und meist unzureichend zu erreichen.

Dies wird m.E. besonders deutlich an dem Vorschlag des GBD, dass letztlich zur Umgehung der KapVO festzulegen wäre, dass das aus den Studiengebühren finanzierte Personal „dienstrechtlich keinesfalls zur Lehre *verpflichtet* werden“ dürfe (S. 5; Hervorhebung im Original). Diese Gestaltungsmöglichkeit leitet der GBD aus der Rechtsprechung zu den sog. Drittmittelbeschäftigten ab, die aus Mitteln privater Zuschussgeber finanziert würden. Nun könnte man als Nicht-Jurist versucht sein, auch Studienbeiträge als private Finanzierung anzusehen, demgegenüber argumentiert der GBD allerdings, dass sich die Gebühren aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften ableiten wür-

¹³ Alternativ kommt natürlich in Betracht, dass die Landesregierung aufgrund der Einführung von Studiengebühren von einem deutlichen Rückgang der Studierendenzahlen ausgeht. In diesem Fall würde sich das Betreuungsverhältnis auch in NC-Studiengängen verbessern.

den und insofern auch als öffentliche Mittel anzusehen seien. Dies bedeute, dass aus Gebühren finanziertes Personal anders als aus „richtigen“ privaten Mitteln finanziertes Personal zur Erhöhung der Aufnahmekapazität einzusetzen seien.

Die damit verbundene – und letztlich weit über dieses Gutachten hinausgehende – Grundsatzfrage muss daher m.E. lauten, inwieweit der Primat der Politik sich weiterhin dem juristischen Diktat unterzuordnen hat. Es sei dabei deutlich betont, dass es nicht um die Aushebelung des Grundgesetzes geht, sich aber schon die Frage stellt, wie eng oder wie weit der Politik der Vorrang zu geben ist, da sie sonst nahezu handlungs- und gestaltungsunfähig wird.

6.2 Anreize für die Hochschulen?

Die Einführung von Studiengebühren geht in aller Regel von der Annahme aus, dass sich das Verhältnis von Hochschulen und Studierenden zugunsten der Studierenden verändern wird. Dies unterstellt allerdings einerseits, dass die Studierenden bessere Bedingungen einfordern und andererseits, was viel bedeutender ist, dass die Hochschulen hierauf reagieren. Voraussetzung dafür ist, dass ansonsten mit einer Abwanderung unzufriedener Studierender bzw. mit einer generell geringeren Nachfrage zu rechnen ist. D.h. es wird unterstellt, dass eine ausreichende Flexibilität der Nachfrage gegeben ist – mit anderen Worten, die Nachfrage kleiner ist als das Angebot – eine heroische Annahme angesichts der bereits bestehenden Überauslastung deutscher Hochschulen mit im Schnitt zwei Studierenden je Studienplatz und einem weiteren Anstieg der zu erwartenden Studierendenzahlen in den kommenden Jahren, wie sie die KMK zuletzt prognostiziert hat.

Unterstellt man einmal, dass die Studierenden sich so verhalten würden, wie man (theoretisch) erwarten sollte, und sich dorthin orientieren, wo die besseren Studienbedingungen geboten werden. Dort käme es zu einer steigenden Nachfrage, die jedoch nur befriedigt werden könnte, wenn ungenutzte Kapazitäten bestünden. Dies ist allenfalls in unterausgelasteten Fächern und Hochschulen der Fall oder aber, wenn sie zusätzliche Kapazitäten schaffen und bereitstellen könnten. Erscheint Ersteres in einigen, wenig nachgefragten Fächern oder an einzelnen Hochschulen theoretisch noch möglich, ist Letzteres hingegen nicht zu erwarten. Da die Gebühren nur einen relativ geringen Teil der Kosten abdecken, können damit keine zusätzlichen Kapazitäten geschaf-

fen werden, sodass letztlich nur ein vergleichsweise marginaler Teil der qualitätsreagiblen Nachfragesteigerung befriedigt werden könnte.

Umgekehrt, welches Risiko gehen die Hochschulen angesichts der deutlich über das Angebot hinausgehenden Nachfrage ein, wenn sie nicht auf die höheren Qualitätsansprüche der Studierenden reagieren? In den meisten Fällen keins! Die Studierenden, die gerne abwandern würden, werden ggf. durch Kapazitätsbeschränkungen daran gehindert bzw., wenn sie erfolgreich sind, werden sie durch andere (nunmehr woanders verdrängte) Studierende ersetzt. D.h. die Nachfrage nach Studienplätzen an den einzelnen Hochschulen wird sich aufgrund der zu geringen Kapazitäten allenfalls marginal verändern, sodass ein allenfalls ebenso marginaler Anreiz zur Verbesserung der Studienbedingungen und der Qualität bestehen wird. Stattdessen könnten die Hochschulen einem anderen Ziel folgen: Gebührenmaximierung durch Verschlechterung der Bedingungen.

Auch wenn man dies nicht automatisch unterstellen kann und sollte, so stellen die bestehenden Bedingungen einen erheblichen Anreiz in diese Richtung dar. Die Hochschulen können dabei eigentlich nur gewinnen, weshalb auch verständlich ist, dass die meisten von ihnen nunmehr Studiengebühren auch befürworten.

7. Föderalismusfolgen und Studienentscheidungen

Die folgenden Ausführungen mögen sich für manchen zwar vielleicht unglaublich und übertrieben anhören, sie stellen aber ein neues Stück Realität im Zuge länderspezifischer Regelungen dar. Man mag dies zwar positiv formuliert als Wettbewerbsföderalismus bezeichnen, tatsächlich hat dies aber nur wenig damit gemein.

Versetzen wir uns dazu in die Lage eines jungen Menschen, der oder die sich mit der Absicht zu studieren beschäftigt. Dazu gibt es 16 Bundesländer, von denen vier (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) bisher Gesetzesentwürfe zu Studiengebühren vorgelegt haben, die zwar in einigen Bereichen ähnliche Grundzüge aufweisen, faktisch aber in weiten Teil sehr unterschiedlich sind.

Ein erster Unterschied ist, dass z.B. Niedersachsen und Baden-Württemberg einheitliche Gebühren in Höhe von € 500 pro Semester, Bayern und Nordrhein-Westfalen den Hochschulen aber Entscheidungsfreiraum in leicht abgewandelter Form vorsehen.

Während die Hochschulen in NRW bis zur Höhe von € 500 frei entscheiden können und einige Hochschulen sich derzeit dahin gehend äußern, keine Gebühren erheben zu wollen, können Fachhochschulen in Bayern Gebühren zwischen € 100 und € 500 und Universitäten zwischen € 300 und € 500 erheben. Unter dem Gesichtspunkt Wettbewerbsföderalismus kann man diese Unterschiede durchaus akzeptieren. Gleichzeitig lässt es die Möglichkeit zu, unterschiedliche Regelungen auszuprobieren und zu analysieren.

Aus Sicht der einzelnen Studienberechtigten gibt es aber nachgelagert noch ein paar andere Aspekte zu berücksichtigen, wenn man annäherungsweise rationales Verhalten unterstellt. In diesem Fall kann nämlich die Entscheidung für oder gegen ein Bundesland oder einen Studienort noch von ganz anderen Kriterien abhängen als Qualität und Gebührenhöhe.

So sehen zwar alle vier Gesetzentwürfe die Pflege und Erziehung von Kindern als Ausnahmeregelung vor, im Detail kann es aber zu Abweichungen kommen. So können in Niedersachsen bis zum 14. Lebensjahr berücksichtigt werden, während in Bayern nur Kinder bis zum 10. und in Baden-Württemberg bis zum 8. Lebensjahr berücksichtigt. Nordrhein-Westfalen stellt es den Hochschulen frei, inwieweit die Erziehung von im Haushalt des Studierenden lebenden Kindern (ohne konkrete Altersgrenze) zum Erlass der Gebühren führen kann. Wer also ältere Kinder hat oder wessen Kinder während des Studiums die o.g. Altersgrenzen übersteigen, sollte sich eher für Niedersachsen oder NRW entscheiden. Der Sachverhalt behinderter Kinder ist – soweit ersichtlich – nur in Bayern explizit geregelt.

Studierende mit mehreren (gebührenzahlenden) Geschwistern sollten sich besonders für Bayern oder Baden-Württemberg interessieren. Dort können die Gebühren erlassen werden, wenn entweder mindestens zwei Geschwister Gebühren bezahlen oder mindestens sechs Semester gezahlt haben (Bayern) oder die unterhaltsverpflichteten Eltern oder Ehegatten für mindestens drei Kinder Kindergeld erhalten (Baden-Württemberg).

Wer gar von eher unzureichenden Hochschulleistungen ausgeht, sollte sich vielleicht für NRW entscheiden, da es dort die so genannte Geld-zurück-Garantie gibt. D.h. sind die Leistungen der Hochschulen unzureichend, können Studierende ihre Gebühren zurück fordern. Was im Sinne des Konsumentenschutzes prinzipiell sinnvoll ist,

wird praktisch kaum wirklich umsetz- bzw. anwendbar und in jedem Fall mit hohem Administrationsaufwand und vermutlich vielen Klagen verbunden sein.

Unklar sind bisher auch die einzelnen Darlehens- und Rückzahlungskonditionen der einzelnen Banken bzw. Länder. So wird in Baden-Württemberg bisher von einem Zinssatz von 5,7 %, in NRW von unter 6 % ausgegangen, während die Zinskonditionen der anderen Ländern bisher noch nicht spezifiziert wurden. Zum Vergleich: die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ging bei der Vorstellung ihres Modells von einem Zinssatz zwischen 5,0 und 5,5 % aus und wollte damit sogar noch die Ausfallrisiken finanzieren können. Da in allen vier Gebührenländern gesonderte Ausfallfonds zur Deckung der Ausfallrisiken vorgesehen sind, bedeutet dies, dass die Zinskonditionen deutlich schlechter sind als die der KfW. Dies ist m.E. durchaus erklärungsbedürftig, da Volumenvorteile diese Unterschiede kaum erklären können. Ferner sind die Zinskonditionen angesichts der Leitzinserhöhung der Europäischen Zentralbank wohl hinfällig.

Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Studierenden bei der KfW (theoretisch) ein höheres Zinsrisiko eingehen müssten, da sich deren Zins auch durch höhere Ausfallquoten als geplant hätten erhöhen können. Dieses Risiko sollte bei den Landesbanken geringer sein, da sie dieses Ausfallrisiko nicht tragen müssen.

Berücksichtigen sollten die Studierenden dabei auch die Kreditobergrenzen, die meist das BAföG-Darlehen miteinbeziehen. Während diese Grenze in Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg bei € 15.000, einschließlich Zinsen, liegt, sind es in NRW € 10.000. Hier werden also BAföG-geförderte und andere Studierende gleichbehandelt. Für BAföG-Empfänger ist dies also durchaus ein interessanter Aspekt, wobei in NRW auch nicht nach BAföG geförderte Studierende von der Obergrenze profitieren können.

Die vorstehenden Ausführungen sollen lediglich dazu dienen, einen kurzen Überblick über die unterschiedlichen Regelungen zu geben. Dies ist einerseits bei der Auswahl der Hochschule bzw. des Bundeslandes zu berücksichtigen, andererseits aber auch für die überregionale Mobilität von Bedeutung. Bei letzterer kommt noch hinzu, dass die Vorrangigkeit der Darlehens- bzw. Rückzahlungsregelungen nicht geklärt ist. Was passiert, wenn jemand in zwei oder gar drei Bundesländern studiert? Müssen dann alle Darlehen gleichzeitig zurückgezahlt werden? Es ist anzunehmen, dass dies die Mobilität von Studierenden nicht wirklich fördert.

8. Zusammenfassung

Die vorstehenden Darlegungen und Analysen zu den Effekten des niedersächsischen Gesetzentwurfs zeigen deutlich, dass noch einiger Nachbesserungsbedarf besteht. Im Einzelnen lassen sich die Ergebnisse wie folgt zusammenfassen:

1. Einleitend sei darauf hingewiesen, dass ich die einheitlichen Gebühren von € 500 allen theoretischen Argumenten zum Trotz für angemessen und sachgerecht halte. Die Verwerfungen wären bei differenzierten Gebühren vermutlich noch viel größer, wie die Ausführungen in Kapitel 5.1 zeigen.
2. Betrachtet man die einheitliche Gebühr aus Sicht der Studierenden, dann ist festzustellen, dass sie die Studierenden benachteiligt, die aus unterschiedlichen Gründen Teilzeit studieren müssen (oder wollen), dafür aber keine Gründe i.S. der akzeptierten Ausnahmeregelungen vorbringen können. Somit ist hier die Frage zu stellen, ob positive oder negative Sanktionierungen wirklich erforderlich sind; ferner sind sie mit erheblichem administrativen Aufwand verbunden, um z.B. zu prüfen, wer tatsächlich Kinder betreut, oder um medizinische Gutachten einzuholen. Einfacher zu administrieren wäre eine Regelung, die die Gebühren in Relation zur tatsächlichen Studiennachfrage stellt (siehe etwa Dohmen 2003a,b)

Unter Berücksichtigung der derzeit sehr niedrigen Zinsen beläuft sich die Gesamtschuld nach einem sechssemestrigen Bachelorstudium auf € 3.336 und nach einem zehensemestrigen Bachelor- und Masterstudium auf € 5.920. Geht man von einer zwölfsemestrigen Studiendauer aus, dann ergibt sich ein Darlehen von € 7.330, jeweils ohne BAföG-Darlehen. Die Verzinsung der Darlehen führt während der vorgesehenen zweijährigen Karenzzeit zu einer Erhöhung auf € 3.750, € 6.670 bzw. € 8.260. D.h. die Darlehensbelastung kann sich aufgrund der Verzinsung um bis zu € 930 erhöhen, wobei die konkreten Effekte abhängig sind vom der Darlehenshöhe bei Studienende und dem Zinsniveau. Unklar ist dabei, ob die Studierenden aus eigenem Interesse eine frühzeitigere Rückzahlung verlangen dürfen.

3. Wird der Lebensunterhalt für das Studium zudem durch ein BAföG-Darlehen finanziert, dann kann sich die Darlehensschuld insgesamt um bis zu € 10.000 erhöhen, wobei dies umso wahrscheinlicher ist, je höher die monatliche Förderung bzw. die Studiendauer ist. Dies bedeutet zugleich, dass dies eher für Studierende aus einkommensschwachen Familien gilt und diese einerseits die höchsten Schuldenlas-

ten zu tragen haben, andererseits aber am ehesten von der Kappungsgrenze profitieren.

4. Die vorgesehene Einkommensgrenze von € 1.060 kann zu einem sehr geringen, wenn nicht zu geringen verbleibenden Einkommen führen, wenn nicht gleichzeitig auch die Einkommensanrechnungsvorschriften des BAföG angewandt werden. Es wird daher davon ausgegangen, dass diese zugrunde gelegt werden. In diesem Fall müssen die Darlehen ab einem Brutto-Einkommen von gut € 1.500 pro Monat bei Alleinstehenden zurückgezahlt werden. Diese Grenzen erhöhen sich auf etwa € 2.400 bei Alleinerziehenden mit einem Kind bzw. € 2.000 bei Verheirateten. Die Unterschiede ergeben sich aus den abweichenden Steuersätzen, die bei Alleinerziehenden (trotz Kindergeld) deutlich höher sind. Trotz allem ist das verbleibende Einkommen von Alleinerziehenden unter Berücksichtigung der kindbedingten Ausgaben geringer.
5. Aus dem Ausfallfonds sollen zudem die Darlehen übernommen werden, die, einschließlich BAföG und Verzinsung, € 15.000 überschreiten. Da vor allem BAföG-geförderte Studierende das Studiendarlehen aufnehmen werden (müssen), ist bei rund drei Viertel der KreditnehmerInnen von einer Verschuldung oberhalb der o.g. Grenze auszugehen. Überschlägig ist mit einer Belastung von € 15 bis € 19 Mio. zu rechnen. Bezogen auf die von der Landesregierung erwarteten Gebühreneinnahmen von € 126 Mio. entspricht dies einem Anteil von 13 % bis 16 %.
6. Wird davon ausgegangen, dass die Raten bei unzureichendem Einkommen durch den Ausfallfonds getragen werden, dann ist in Analogie zum BAföG von 5 % betroffenen Personen auszugehen. Werden die Raten nicht durch den Fonds übernommen, droht die Überschuldung bei längerfristiger Tilgungsunfähigkeit. Insgesamt gesehen ist daher für den Ausfallfonds von einem Ausfallrisiko von 15 % bis 20 % auszugehen, das jedoch mit steigenden Zinsen weiter zunehmen wird.
7. Da für die Hochschulen weitere Kosten für Administration und Vorsorge für Anwaltskosten bei Rechtsstreitigkeiten entstehen, ist anzunehmen, dass insgesamt ein Viertel bis ein Drittel von den Gesamteinnahmen abzuziehen ist. Nimmt man den Gesetzentwurf wörtlich, dann dürfen sie diesen Aufwand nicht aus dem Gebührenaufkommen finanzieren.
8. Wichtig ist ferner, dass die verfassungsrechtliche Unvereinbarkeit von Personaleinstellungen für die Verbesserung der Lehre mit dem Kapazitätsrecht dazu führen

wird, dass letztlich das Betreuungsverhältnis nicht verbessert wird, sondern sich vor allem die Rahmenbedingungen ändern werden. Auch wenn dies nicht unbeachtlich ist, bleibt der Kern für die Verbesserung der Studienbedingungen unverändert.

9. Damit verbunden könnte man allerdings auch die weitergehende Frage stellen, inwieweit sich die politische Gestaltungsfähigkeit im Netz der rechtlichen Vorschriften verfangen hat.
10. Letztlich führen die unterschiedlichen Regelungen in den vier Gebührengesetzen dazu, dass sich die Frage nach der Vereinbarkeit von Wettbewerbsföderalismus und Mobilität stellt. Müssen alle Darlehen gleichzeitig getilgt werden, wenn in mehreren Bundesländern studiert wurde? Soll das Alter der Kinder oder die Frage, ab welcher Gesamtschuld ein Gebührenerlass einsetzt, die Studienortwahl beeinflussen?

Literaturverzeichnis

- Dohmen, Dieter (2003a), Entwicklung eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen im Land Berlin, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin, FiBS-Forum Nr. 19, Köln.
- Dohmen, Dieter (2003b), Entwicklung eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg, FiBS-Forum Nr. 18, Köln.
- Dohmen, Dieter (2005), Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen. Was können wir aus den Erfahrungen anderer Länder für die deutsche Diskussion lernen? FiBS-Forum Nr. 27 (www.fibs-koeln.de), Köln.
- Himpele, Klemens, Kathrin Fuchs, Dieter Dohmen (2006), Bildung, externe Effekte, Wirtschaftswachstum und technologische Leistungsfähigkeit (i.V.).
- Jackson, Natalie, The Higher Education Contribution Scheme – A HECS on the Family?, in: G. Carmichael, D. Dharmalingham (Hrsg.), The New Zealand and Australian Population at the Millennium. Special Issue of the Journal of Population Research, New Zealand and Australian Population Associations, Canberra and Wellington, S. 105-120.
- Landesrechnungshof Niedersachsen (2005), Hinweise und Thesen des LRH zu der Einführung von Studienbeiträgen, Vorlage 6 zu Drs. 2170, Hannover.