

Dok-HuF-2012/08

Stellungnahme für das BMBF zum Entwurf einer "Ersten Verordnung zur Änderung Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung"

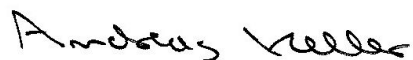
Verteiler: BFGA HuF, BASS, Projektgruppen beim VoB HuF, DGB-AG Hochschulpolitik, HuF-Koordinierungsgruppe, interessierte Öffentlichkeit

Liebe Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,

das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat uns sehr kurzfristig um eine Stellungnahme zum Entwurf einer "Ersten Verordnung zur Änderung Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung" gebeten. Dieser Bitte sind wir nachgekommen und ich übersende beigefügt unsere Stellungnahme.

Bereits in der Vergangenheit hat die GEW im Rahmen des sogenannten Deutschlandstipendiums Stellungnahmen abgegeben. Hierbei handelt es sich um eine Stellungnahme zum „nationalen Stipendienprogramm“ (Dok-HuF-2010/10) und um eine Stellungnahme für das BMBF zum Entwurf einer "Verordnung der Bundesregierung zur Durchführung des Stipendienprogramm-Gesetzes" (Dok-HuF-2010/11).

Mit kollegialen Grüßen



Andreas Keller

Frankfurt am Main, 10. Juli 2012



Stellungnahme
der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

zur Ersten Verordnung zur Änderung
der Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung

abgegeben von

Dr. Andreas Keller

Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands der GEW

Frankfurt am Main, 6. Juli 2012

Vorbemerkung

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) hat in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG) am 31. Mai 2010 ihre grundsätzlichen Bedenken vorgebracht und vorgeschlagen, die für das Deutschlandstipendium vorgesehenen Mittel zum Ausbau der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zu verwenden.¹ Die Bedenken stützen sich vor allem auf die Fragen der sozialen Treffsicherheit des nationalen Stipendienprogramms und des großen Einflusses der privaten Mittelgeber, bis hin zu einer Beteiligung an der Auswahl der zu fördernden Studierenden. Zudem wurden die fehlende Planungssicherheit für Studierende, der fehlende Rechtsanspruch auf ein Stipendium und der bürokratische Aufwand benannt. Ferner hat die GEW in der genannten Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die in § 15 des Gesetzes zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms vorgesehene Evaluation nach vier Jahren unzureichend ist: „Das ist angesichts der äußerst kritischen Auseinandersetzung mit dem Projekt viel zu spät, um frühzeitig auf eventuelle negative Folgen des Gesetzes reagieren zu können.“

In einer Stellungnahme vom 18. Oktober 2010 zur Verordnung der Bundesregierung zur Durchführung des Stipendienprogramm-Gesetzes hat die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft ihre Kritik bekräftigt und präzisiert:² Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes – über Verwaltungskosten und Steuerausfälle, da die Stipendienggeber die Ausgaben als Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben geltend machen und damit der steuerlichen Bemessungsgrundlage entziehen dürften – wurden ebenso thematisiert wie die problematische Auswahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten und die fehlende Transparenz und Planbarkeit.

Die GEW hält an der in den beiden genannten Stellungnahmen ausgeführten Kritik fest und sieht sich durch die Entwicklungen der Studienfinanzierung in dieser Haltung bestärkt. Die GEW ist nach wie vor der Meinung, dass es sinnvoller wäre, die Mittel des Stipendienprogramms zu einem Ausbau des BAföG einzusetzen. Schon die Ausführung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung („Das Deutschlandstipendium steht für Spitzenförderung mit breitem Ansatz“, so heißt es unter www.deutschland-stipendium.de/de/2157.php) macht das Dilemma deutlich: Entweder man betreibt Spitzenförderung oder man betreibt Förderung in der Breite. Die Mittel, die zur (vermeintlichen) Spitzenförderung (Deutschlandstipendium) verwendet werden, stehen zur Förderung von Menschen, die auf entsprechende Unterstützungen angewiesen sind (BAföG), nicht mehr zur Verfügung. Unbeschadet dieser grundsätzlichen Bedenken nimmt die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft im Folgenden zur Ersten Verordnung zur Änderung der Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung Stellung.

Die GEW betont, dass eine detaillierte juristische Prüfung angesichts der kurzen Frist von sechs Arbeitstagen nicht möglich war. Sollte ein ernsthaftes Interesse an einer Verbändebeteiligung bestehen, so sind künftig längere Fristen hierfür vorzusehen.

1 Die Stellungnahme ist online verfügbar unter www.gew.de/Binaries/Binary62054/Dok-HuF-2010-10_Stellungnahme_StipG.pdf.
2 Die Stellungnahme ist online verfügbar unter www.gew.de/Binaries/Binary67237/Dok-HuF-2010-11.pdf.

Entwicklung der Studienfinanzierung

Eine Bewertung der geplanten Änderungen im Rahmen des Deutschlandstipendiums ist aus Sicht der GEW nur zu gewährleisten, wenn das Gesamtsystem der Studienfinanzierung betrachtet wird.³

Deutschlandstipendium

Ein Evaluation des Deutschlandstipendiums steht – wie gesagt – noch aus, auf Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes lässt sich jedoch festhalten, dass

- die Zahl der Stipendien weit hinter den – bereits geringen – Erwartungen zurückbleibt,
- die Sorge nach regionale Verteilung berechtigt und
- die Sorge nach der Verteilung der Stipendien nach Fachrichtungen berechtigt ist.

Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes⁴ werden über alle Bundesländer und Hochschultypen hinweg 5.375 Studierende durch das Deutschlandstipendium unterstützt – das sind gerade einmal 0,23 Prozent aller Studierenden – und damit deutlich weniger, als die bisherige Förderhöchstgrenze von einem Prozent zulässt. Dabei schwankt die Quote regional erheblich: In Hamburg werden 27 Studierende oder 0,03 Prozent der Studierenden unterstützt, in Bremen sind es 0,38 Prozent (siehe folgende Tabelle). Ferner ist die Quote der Stipendiatinnen und Stipendiaten an Universitäten (0,25 Prozent) höher als an Fachhochschulen (0,19 Prozent), zudem werden deutsche Studierende zu 0,24 Prozent, ausländische hingegen lediglich zu 0,13 Prozent gefördert.

Bundesland	StipendiatInnen 2011	Studierende im WS 2011/2012	Quote
Hamburg	27	85.009	0,03%
Berlin	178	152.583	0,12%
Schleswig-Holstein	70	54.683	0,13%
Thüringen	83	53.668	0,15%
Brandenburg	81	51.676	0,16%
Hessen	362	208.742	0,17%
Rheinland-Pfalz	249	117.021	0,21%
Mecklenburg-Vorpommern	93	40.527	0,23%
Baden-Württemberg	730	308.296	0,24%
Nordrhein-Westfalen	1.430	597.536	0,24%
Sachsen	297	110.232	0,27%
Bayern	867	320.327	0,27%
Sachsen-Anhalt	164	54.903	0,30%
Niedersachsen	523	162.034	0,32%
Saarland	97	26.832	0,36%
Bremen	124	32.965	0,38%

Quellen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 4.6, Bildung und Kultur, Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz (Deutschlandstipendium) 2011; Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 4.1, Bildung und Kultur, Studierende an Hochschulen – Vorbericht Wintersemester 2011/2012; eigene Berechnungen; eigene Darstellung

3 Zur Debatte zur Weiterentwicklung der Studienfinanzierung siehe auch das von der GEW gemeinsam mit dem Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi) herausgegebene Forum Wissenschaft 3/2011: „40 Jahre BAföG. Reformmodell am Scheideweg“, Marburg.

4 Fachserie 11, Reihe 4.6, Bildung und Kultur, Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz (Deutschlandstipendium) 2011 (Stand: 29. Mai 2012) sowie Fachserie 11, Reihe 4.1, Bildung und Kultur, Studierende an Hochschulen – Vorbericht Wintersemester 2011/2012 (Stand: 16. März 2012) und eigene Berechnungen.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft hatte bereits in ihrer Stellungnahme vom 18. Oktober 2010 „die im Gesetz festgeschriebene mögliche Zweckbindung etwa an Fachrichtungen oder Studiengänge durch die privaten Mittelgeber“ kritisiert. Die folgende Tabelle macht deutlich, dass die Verteilung der Stipendien in der Tat sehr unterschiedlich nach den Fachrichtungen ausfällt – zu Gunsten der Ingenieurwissenschaften, der Mathematik und der Naturwissenschaften:

	StipendiatInnen 2011	Studierende im WS 2011/2012	Quote
Sport	20	27.294	0,07%
Sprach- und Kulturwissenschaften	697	454.727	0,15%
Veterinärmedizin	15	8.179	0,18%
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	1.362	726.518	0,19%
Kunst, Kunstwissenschaft	166	85.629	0,19%
Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften	291	130.832	0,22%
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	106	45.594	0,23%
Mathematik, Naturwissenschaften	1.244	420.880	0,30%
Ingenieurwissenschaften	1.474	470.510	0,31%
Sonstige Fächer und ungeklärt	0	6.871	0,00%

Quellen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 11 Reihe 4.6, Bildung und Kultur, Förderung nach dem Stipendienprogramm-Gesetz (Deutschlandstipendium) 2011; Statistisches Bundesamt: Fachserie 11 Reihe 4.1, Bildung und Kultur, Studierende an Hochschulen – Vorbericht Wintersemester 2011/2012; eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Die GEW sieht sich daher in ihren in der Stellungnahme vom 31. Mai 2010 geäußerten Befürchtungen bestätigt: „Es ist (...) davon auszugehen, dass Hochschulen in strukturschwachen Regionen sowie Studiengänge und Fachrichtungen, deren Förderung für die private Wirtschaft weniger interessant ist, deutlich schlechtere Chancen haben werden, Stipendien aus dem ‚nationalen Stipendienprogramm‘ zu vergeben.“

Bundesausbildungsförderungsgesetz

Gleichzeitig mit der Zustimmung zum Nationalen Stipendienprogramm hatte der Bundesrat die notwendige Erhöhung des BAföG aus Kostengründen abgelehnt.⁵ Was folgte, waren zähe Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern. Mit dem 23. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (23. BAföGÄndG) vom 24. Oktober 2010 wurden schließlich Bedarfssätze um 2 Prozent und die Freibeträge um 3 Prozent angehoben, was bestenfalls einen Ausgleich für die gestiegenen Lebenshaltungskosten darstellt. Die Bedarfssätze und Freibeträge waren davor 2008 und 2001 angehoben worden. Nach dem 19. Bericht nach § 35 BAföG⁶ ist die Zahl der geförderten Studierenden im Jahr 2010 auf 386.000 Studierende (gegenüber 360.000 im Jahr 2009) gestiegen. Die Gefördertenquote bezogen auf alle Studierenden betrug damit 18,4 Prozent, was ein Anstieg von 0,4 Prozent gegenüber 2009 bedeutet. Hier gilt es weiter anzusetzen, um die Vorteile des BAföG zu nutzen und an frühere Förderquoten anzuknüpfen (1992: 25,2 Prozent; 1972: 44,6 Prozent⁷).

5 Siehe Pressemitteilung der GEW vom 09.07.2010 unter www.gew.de/GEW_kritisiert_Raubbau_am_BAfoeG_fuer_Elite-Stipendien.html.

6 Abzurufen unter www.bmbf.de/pubRD/neunzehnter_bericht_bafoeg.pdf.

7 Siehe den Beitrag von Oliver Lost unter www.bafoeg-rechner.de/Hintergrund/art-1347-19.bafoeg-bericht-enthuehlt.php.

Insgesamt sind die Anpassungen durch das 23. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes unzureichend, die Vorschläge der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft sind in einer Stellungnahme nachzulesen.⁸

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft verweist – wie bereits in der Stellungnahme vom 31. Mai 2010 – auf die Vorteile des BAföG gegenüber dem Nationalen Stipendiengesetz und weist zudem erneut darauf hin, dass eine Zersplitterung der Förderlandschaft dem Gebot der Transparenz und Einfachheit widerspricht.

1. Das BAföG gewährt einen Rechtsanspruch auf individuelle Ausbildungsförderung für ein der Neigung, Eignung und Leistung entsprechendes Studium – wenn den Studierenden die für ihren Lebensunterhalt und ihre Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Auf Stipendien im Rahmen des „nationalen Stipendienprogramms“, die in der „Endausbaustufe“ für maximal acht Prozent der Studierenden bereit gestellt werden sollen, soll es dagegen erklärtermaßen keinen Rechtsanspruch geben. Kriterien für die Vergabe der Stipendien sind nicht die Bedürftigkeit der BewerberInnen, sondern „Begabung“ und „Leistung“.
2. Das BAföG zielt auf eine bedarfsdeckende Finanzierung des Lebensunterhalts und der Ausbildung von Studierenden ab. Stipendien im Rahmen des „nationalen Stipendienprogramms“ sind indes mit einem Förderbetrag in Höhe von 300 Euro monatlich nicht bedarfsdeckend.
3. Die Förderung nach dem BAföG erfolgt als staatliche Sozialleistung selbstverständlich unabhängig von der Bereitstellung einer Kofinanzierung durch Private. Das Deutschlandstipendium ist hingegen an eine Kofinanzierung zu einem Anteil von 50 Prozent durch private Mittelgeber geknüpft. Stipendien können überhaupt nur von Hochschulen vergeben werden, die erfolgreich private Partner für die Kofinanzierung der Stipendien gewinnen. Darüber hinaus können zwei Drittel der jährlich neu bewilligten Stipendien von den privaten Mittelgebern mit einer Zweckbindung für bestimmte Fachrichtungen oder Studiengänge versehen werden – auch der öffentlich finanzierte Teil der Stipendien unterliegt dieser von Privaten ausgesprochenen Zweckbindung. Anders als beim BAföG ist eine Förderung der Studierenden in der Breite – unabhängig von Hochschulstandorten, Studiengängen und Fachrichtungen – nicht vorgesehen.
4. Die Förderung nach dem BAföG ist grundsätzlich mobilitätsfreundlich ausgestaltet – der Förderanspruch ist nicht an die Hochschule gebunden, an der die Studierenden ihr Studium aufgenommen haben; darüber hinaus kann vom ersten Semester an ein Studium im Ausland gefördert werden. Dagegen sollen StipendiatInnen des „nationalen Stipendienprogramms“ ihr Stipendium mit Ablauf des Semesters, in dem sie die Hochschule verlassen, verlieren

Konkrete Anmerkungen zur Ersten Verordnung zur Änderung der Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung

Wie aus den bisherigen Ausführungen deutlich wird, tritt die GEW für eine Konzentration bei der Studienförderung auf das BAföG ein. Die Gelder des Deutschlandstipendiums sollten zu einer Erhöhung der BAföG-Fördersätze und einer Ausweitung des Kreises der BAföG-Berechtigten sowie zu einer Rückführung des Darlehensanteils beim BAföG genutzt werden. Entsprechend lehnt die GEW eine Ausweitung der Stipendien, wie sie durch die genannte Verordnung vorgesehen ist, ab.

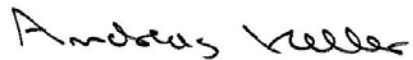
8 Die Stellungnahme ist online verfügbar unter www.gew.de/Binaries/Binary62053/Dok-HuF-2010-09.pdf.

Die von der Bundesregierung geplante Übertragbarkeit der durch eine Hochschule nicht verwendeten Mittel auf andere Hochschulen desselben Bundeslandes sieht die GEW ebenfalls kritisch. Zwar werden die von einer einzelnen Hochschule abrufbaren Gelder für Stipendien auf 1,5 Prozent der Studierende gedeckelt, allerdings entsteht durch die Übertragbarkeit eine noch stärkere Gefahr der regionalen Spreizung. Bereits die ersten Daten des Statistischen Bundesamtes lassen regionale Disparitäten erkennen, eine Entwicklung, die sich mit der geplanten Änderung verschärfen dürfte.

Zusätzliche Anmerkung

Die GEW fordert den Verordnungsgeber weiterhin auf, die Regelung zur Erhebung einer Statistik, die im Gesetz geregelt ist, zu präzisieren und die soziale Herkunft der Geförderten (Einkommen der Eltern, Bildungsabschluss der Eltern) mit zu erfassen.

Frankfurt am Main, 6. Juli 2012



*Dr. Andreas Keller
Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands
Leiter des Vorstandsbereichs Hochschule und Forschung*