

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Ausbildungsfinanzierung in Familien mit mittlerem Einkommen

Gliederung	Seite
Einleitung	
I. Analyse	
1. Ausgangssituation	5
2. Modellrechnungen	6
2.1 Wirtschaftliche Situation von Familien mit zwei Kindern in Ausbildung	6
2.2 Wirtschaftliche Situation von Familien mit einem oder mehr als zwei Kindern in Ausbildung	11
3. Auswirkungen der angestrebten Änderungen im Steuerrecht	14
4. Ergebnis	14
II. Altersgrenzen im öffentlichen Recht und Unterhaltsrecht	
1. Einführung	15
2. Altersgrenzen	15
2.1 Steuerrecht	15
2.2 Kindergeldrecht	16
2.3 Waisengelder und -renten	16

	Seite	
2.4	Ausbildungsförderung nach dem Bundesversorgungsgesetz	16
2.5	Sonstige kindbezogene Leistungen	16
2.6	Bundesausbildungsförderungsgesetz	16
3.	Verfassungsmäßigkeit unterschiedlicher Altersgrenzen	17
4.	Harmonisierung der unterschiedlichen Altersgrenzen	17
5.	Unterhaltsrecht	17
5.1	Der Anspruch auf Ausbildungsunterhalt	17
5.2	Unterhaltswirklichkeit	17
5.3	Systemimmanente Begrenzungen des Unterhaltsanspruchs	18
5.4	Einführung einer Altersgrenze im Unterhaltsrecht	18
5.5	Auswirkungen einer altersmäßigen Begrenzung auf das Förderungsrecht	18
6.	Ergebnis	19
 III. Direkte Leistungen		
1.	Bundeskindergeldgesetz	19
1.1	Grundzüge	19
1.2	Entlastungsmöglichkeiten	19
1.3	Ergebnis	19
2.	Bundesausbildungsförderungsgesetz	20
2.1	Grundzüge	20
2.2	Entlastungsmöglichkeiten	20
2.2.1	Veränderung der Bedarfssätze	20
2.2.2	Veränderung der absoluten Freibeträge	20
2.2.3	Veränderung der relativen Kinderfreibeträge	20
2.3	Ergebnis	21
 IV. Steuerliche Maßnahmen		
1.	Kinder- und Ausbildungsfreibeträge	21
2.	Anhebung der Kinder- und Ausbildungsfreibeträge	21
3.	Ergebnis	22
 V. Entlastungen durch Anreize und Hilfen zu eigener Vorsorge oder einer Kreditaufnahme — Neue Finanzierungsmodelle im Bildungsbereich —		
1.	Grundanforderungen	22
2.	Finanzierungsformen	22

	Seite
VI. Ansparförderung	
1. Ausgangsüberlegung	22
2. Modellbeschreibung	23
3. Bewertung	23
3.1 Nachfrage	23
3.2 Entlastungswirkung	23
3.3 Abgrenzung zum Bundesausbildungsförderungsgesetz	23
4. Finanzaufwand	23
5. Ergebnis	24
VII. Kollektives Bildungssparen (Prof. Dr. Zink)	
1. Ausgangsüberlegung	24
2. Modellbeschreibung	24
3. Bewertung	25
3.1 Realisierbarkeit des Modells	25
3.1.1 Bildungssparprämie und Arbeitnehmersparzulage	25
3.1.2 Steuerliche Förderungsmaßnahmen	26
3.2 Verbot von Zwecksparsystemen im Gesetz über das Kreditwesen ...	26
3.3 Selbstbindung des Gesetzgebers	26
3.4 Abstimmung mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	26
3.5 Vorlaufzeit	27
4. Ergebnis	27
VIII. Ausbildungsdarlehen (Prof. Dr. Oberhauser)	
1. Ausgangsüberlegung	27
2. Modellbeschreibung	27
2.1 Grundgedanke	27
2.2 Flexibilität der Gestaltungsparameter	28
2.2.1 Kreditspezifische Parameter	28
2.2.2 Sozial- und Leistungskomponenten	29
2.3 Abgrenzung zum Bundesausbildungsförderungsgesetz	29
3. Bewertung	29
3.1 Erfüllung der Grundbedingungen	29
3.2 Verträglichkeit mit dem Unterhaltsrecht	29
3.3 Ergebnis	29

	Seite
IX. Bildungskredit	
1. Kreditnahme- und Rückzahlungsverfahren	30
1.1 Grundzüge des Bildungskreditangebotes	30
1.2 Anwendungsbereich	30
1.3 Höhe des Darlehensbetrages	30
1.4 Rückzahlungspflichtiger	30
1.5 Ruhephase	31
1.6 Zinshöhe, Zinsberechnung, Zinsobergrenze, Einkommensgrenzen ..	31
1.7 Ausfallhaftung	31
2. Organisatorische Abwicklung	31
2.1 Zentrales Kreditinstitut	31
2.2 Ämter für Ausbildungsförderung	32
2.3 Verwaltungskosten	32
3. Sozial- und Familienkomponenten	32
4. Einbeziehung Teilförderungsbereich	32
5. Ergebnis	32
X. Zusammenfassung	33
XI. Anlagen	35

Einleitung

Bildungs- und sozialpolitische Überlegungen müssen darauf gerichtet sein, ausgewogene materielle Bildungsvoraussetzungen für alle sozialen Schichten zu schaffen. Für die unteren Einkommensgruppen wird dieses Ziel durch das staatliche System der individuellen Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz angestrebt. Die Bundesregierung sieht in der Ausbildungsförderung unverändert eine Sozialleistung, die von ganz entscheidender Bedeutung für die von ihr gewollte soziale Öffnung und Offenhaltung des Bildungswesens, insbesondere der Hochschulen war und ist. Sie wird noch in diesem Jahr den Regierungsentwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des BAföG vorlegen, durch den die Bedarfsätze, Freibeträge und Pauschalen zur Abgeltung der Aufwendungen für die soziale Sicherung gemäß § 35 BAföG aktualisiert werden. Um sicherzustellen, daß das 1971 in Kraft getretene Gesetz seiner Funktion auch künftig voll gerecht wird, hat der BMW den Beirat für Ausbildungsförderung um die grundsätzliche Überprüfung der rechtlichen Regelung der individuellen Ausbildungsförderung bis zum Herbst 1988 gebeten.

Unabhängig davon hat sich der Deutsche Bundestag mit den jenseits des Bereichs sozialer Leistungen entstandenen wirtschaftlichen Problemen bei der Ausbildungsfinanzierung bei der Beratung des 10. BAföGÄndG am 15. Mai 1986 befaßt und in einer Entschließung (Protokoll 10/216 zu BT-Drucksache 10/5410 Nummern 2 u. 3, Seite 16666) dazu folgendes festgestellt und beschlossen:

„Die Ausbildungskosten können heute oftmals von Familien mit mittlerem Einkommen, deren Kinder Förderungsleistungen nur noch in geringer Höhe oder überhaupt nicht erhalten, insbesondere dann, wenn sich mehrere Kinder gleichzeitig in der Ausbildung befinden, nicht oder unter nahezu unzumutbarer Absenkung ihres Lebensstandards aufgebracht werden. Zusätzlich betroffen sind die Fami-

lien in dieser Einkommensschicht dadurch, daß sie in der Regel jede staatliche soziale Transferleistung knapp verfehlen. Nach den spürbaren und regelmäßigen Verbesserungen des BAföG in der 10. Legislaturperiode müssen nunmehr in einem zweiten Schritt diese Familien gezielt entlastet werden.

Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

- die wirtschaftliche Situation dieser Familien detailliert zu analysieren und darzustellen; dabei sind auch die unterschiedlichen Altersgrenzen im Steuer-, Sozialversicherungs-, Sozialleistungs- und öffentlichen Dienstrecht einerseits sowie die grundsätzlich unbeschränkte Dauer der Verpflichtung nach dem Bürgerlichen Unterhaltsrecht andererseits zu berücksichtigen,
- Modelle zu ihrer Entlastung durch indirekte, insbesondere steuerliche Maßnahmen, durch direkte Leistungen sowie durch Anreize und Hilfen zu eigener Vorsorge oder einer Kreditaufnahme zu entwickeln und
- den hierfür erforderlichen Mittelaufwand zu berechnen.

Dem Deutschen Bundestag ist über das Ergebnis der Untersuchung bis zum 31. Mai 1987 zu berichten und ein Lösungsvorschlag vorzulegen.“

Hierzu wird der folgende Bericht vorgelegt. Die Bundesregierung legt sich darin nicht auf einen bestimmten Lösungsvorschlag fest; sie will eine Diskussion über die Vor- und Nachteile aller dargestellten Finanzierungsmöglichkeiten anregen. Sie wird zu Beginn der zweiten Hälfte der Legislaturperiode unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Gesamtsituation von Bund und Ländern und dem Ergebnis der weiteren Meinungsbildung prüfen, ob sie die Realisierung eines Modells vorschlagen kann, das der Entlastung der Familien im mittleren Einkommensbereich bei der Ausbildungsfinanzierung dient.

I. Analyse

1. Ausgangssituation

Die Überlegungen darüber, mit welchen Maßnahmen die wirtschaftliche Situation der in der Entschließung angesprochenen Familien mit mittlerem Einkommen verbessert werden kann, setzen eine detaillierte Kenntnis über die wirtschaftliche Situation dieser Familien und der sie bestimmenden Faktoren voraus. Der Vermittlung dieser Kenntnisse dient die folgende Analyse.

Maßgeblich für die finanzielle Lage sind in erster Linie das Einkommen und die Größe der Familie sowie die staatlichen Transferleistungen und die kindbedingten Steuerfreibeträge. Da hier Familien mit Kindern in Ausbildung betrachtet werden, sollen nur die folgenden kinder- und ausbildungsbezogenen staatlichen Transferleistungen und Steuerfreibeträge näher erläutert und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Familien modellmäßig erfaßt werden:

- das Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG),
- die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG),
- die Kinder- und die Ausbildungsfreibeträge nach dem Einkommensteuergesetz (EStG).

Diese vier Maßnahmen bewirken bei gleichen Bruttoeinkommen im Ergebnis eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens bei Familien mit Kindern in Ausbildung im Vergleich zu Verheirateten und Alleinstehenden ohne Kinder in Ausbildung.

- Das Kindergeld beträgt monatlich

für das erste Kind	50 DM
für das zweite Kind	100 DM
für das dritte Kind	220 DM
für das vierte und jedes weitere Kind	240 DM.

Die für das zweite und jedes weitere Kind geltenden Beträge werden ab einer bestimmten von der Familiengröße abhängigen Einkommensgrenze stufenweise um je 20 DM monatlich vermindert bis auf Sockelbeträge in Höhe von monatlich 70 DM für das zweite und 140 DM für jedes weitere Kind.

- Die Leistungen nach dem BAföG sind u. a. abhängig von der Art der besuchten Ausbildungsstätte und Unterbringung, der Geschwisterzahl sowie dem Einkommen und Familienstand der Eltern. Für einen auswärts untergebrachten Studenten beträgt der Bedarfssatz zur Zeit 710 DM monatlich. Der Förderungsbetrag verringert sich mit steigendem Elterneinkommen kontinuierlich, da dieses nach Abzug bestimmter Einkommensfreibeträge (s. III.2.1) auf den Bedarfssatz angerechnet wird.
- Der Kinderfreibetrag im Einkommensteuerrecht beträgt seit dem 1. Januar 1986 2 484 DM. Ist das zu versteuernde Einkommen der Eltern so niedrig, daß dieser Freibetrag nicht oder nur zu einem Teil zur Wirkung kommt, wird ein Zuschlag zum Kindergeld bis zu 46 DM monatlich gezahlt.

Die Ausbildungsfreibeträge betragen seit dem 1. Januar 1986

- 1 200 DM für auswärts untergebrachte Kinder in Ausbildung unter 18 Jahre,
- 1 800 DM für bei den Eltern wohnende Kinder über 18 Jahre,
- 3 000 DM für auswärts untergebrachte Kinder über 18 Jahre.

Anders als etwa das Kindergeld bewirken die Steuerfreibeträge keine Minderung der Unterhaltlast, sondern stellen nur sicher, daß Eltern für Einkommensteile, die sie zum Kindesunterhalt verwenden, nicht zusätzlich noch eine Steuer zahlen müssen. Sie stellen in dieser Höhe die nach Abzug der staatlichen Transferleistungen verbleibende Eigenbelastung der Eltern steuerfrei. Die durch die Kinder- und Ausbildungsfreibeträge erreichte Abstufung der Steuerbelastung zwischen Steuerzahlern mit und Steuerzahlern ohne Kinder ist daher keine Steuervergünstigung im Sinne ei-

ner Steuersubvention, sondern entspricht dem Erfordernis der Steuergerechtigkeit. Sie wirkt sich wirtschaftlich betrachtet als eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens aus und kann unter diesem Gesichtspunkt in die wirtschaftliche Gesamtbetrachtung im Rahmen dieser Analyse einbezogen werden.

Die vier von ihrer Zweckrichtung und ihren Voraussetzungen her unterschiedlichen Regelungen bestimmen im wesentlichen die Höhe des verfügbaren Einkommens, aus dem die Eltern die Ausbildungsfinanzierung bestreiten müssen.

Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe anderer staatlicher Fördermaßnahmen, die von der Familiengröße abhängen und Familien mit Kindern zugute kommen, wie z. B. das Wohngeld und die Wohnbauförderung. Auf sie soll hier nicht im einzelnen eingegangen werden, weil diese Leistungen nicht ausbildungsbezogen sind.

2. Modellrechnungen

Die Auswirkungen der vorgeschilderten rechtlichen Bestimmungen sollen an Modellrechnungen verdeutlicht werden. Aus Gründen der Verständlichkeit werden sie auf folgende vier Familientypen beschränkt:

- Familientyp 1 — Familie mit einem Kind (auswärts untergebrachter Student)
- Familientyp 2 — Familie mit zwei Kindern (1 Schüler zu Hause, 1 Student auswärts)
- Familientyp 3 — Familie mit drei Kindern (1 Schüler zu Hause, 2 Studenten auswärts)
- Familientyp 4 — Familie mit vier Kindern (2 Schüler zu Hause, 2 Studenten auswärts)

Die Modellrechnungen erfassen für jeden dieser vier Familientypen monatliche Bruttoeinkommen zwischen 1 000 DM und 12 000 DM. Bei der Ermittlung des verfügbaren Familieneinkommens wurden jeweils die Einkommen- und Kirchensteuer, die Sozialabgaben, die Steuerermäßigung aus Kinder- und Ausbildungsfreibeträgen, die direkten Leistungen nach dem BAföG¹⁾ und dem Kindergeldgesetz berücksichtigt. Als Vergleichsmaßstab dient die Einkommenssituation eines kinderlosen Ehepaares. Bei allen Modellrechnungen wurde jeweils ein verheirateter Alleinverdiener unterstellt. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind im einzelnen in den Tabellen 1 bis 5 in der Anlage dargestellt.

2.1 Wirtschaftliche Situation von Familien mit zwei Kindern in Ausbildung

Die wichtigsten Ergebnisse und Schlußfolgerungen sollen zunächst am Beispiel der Modellfamilie mit zwei Kindern (Familientyp 2) erläutert werden. Diese

¹⁾ Als Berechnungsgrundlage für die Leistungen nach dem BAföG wurde das Einkommen des vorletzten Kalenderjahres herangezogen, wobei ein durchschnittlicher Einkommensanstieg von 3 v. H. pro Jahr unterstellt wurde.

Familie erhält bei einem aktuellen monatlichen Bruttoeinkommen bis etwa 3 200 DM für den Studenten Leistungen nach dem BAföG in Höhe des vollen Bedarfssatzes von 710 DM monatlich. Dazu kommt monatlich Kindergeld für zwei Kinder in Höhe von insgesamt 150 DM. Als Folge der steuerrechtlichen Kinderfreibeträge und des Ausbildungsfreibetrages für den Studenten bleiben der Familie im Vergleich zu einem kinderlosen Ehepaar mit gleichem Bruttoeinkommen insgesamt rd. 160 DM monatlich mehr an verfügbarem Einkommen. Zusammengerechnet ergibt sich ein Mehrbetrag von rd. 1 020 DM im Monat.

Mit steigendem monatlichem Bruttoeinkommen vermindern sich die Leistungen nach dem BAföG rasch, sie laufen bei etwa 5 400 DM monatlich aus. Hinzu kommt, daß in diesem Einkommensbereich, und zwar bei rd. 5 800 DM monatlichem Bruttoeinkommen das Kindergeld von 150 DM auf 120 DM abgesenkt wird. Die Auswirkungen der Steuerfreibeträge steigen dagegen im Einkommensbereich zwischen 3 200 DM und 5 400 DM – wenn auch nur geringfügig – von 160 DM auf 210 DM monatlich an. Bei dieser Einkommenshöhe ist das Mehr an verfügbarem Einkommen der Familie gegenüber Kinderlosen am geringsten, es beträgt nur noch 340 DM. Danach steigt der Mehrbetrag aufgrund der sich stärker auswirkenden Steuerfreibeträge wieder langsam an, bei 7 000 DM Bruttoeinkommen z. B. auf 380 DM.

Die für 1990 vorgesehenen steuerlichen Maßnahmen führen zu einer namhaften steuerlichen Entlastung der hier behandelten Modellfamilie mit zwei Kindern. Bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 5 800 DM beträgt die steuerliche Entlastung aus der Erhöhung des Grundfreibetrags, der Kinderfreibe-

träge, des Ausbildungsfreibetrags und der Progressionsabflachung gegenüber 1987 insgesamt gut 150 DM monatlich.

Die Berechnung kann auch pro Kind angestellt werden. Im hier relevanten Einkommensbereich nach Auslaufen der Leistungen nach dem BAföG ergibt sich für den auswärts untergebrachten Studenten durch Kindergeld und Steuerermäßigung ein verfügbares Mehreinkommen von mindestens 213 DM²⁾ monatlich. Dieser Wert wird bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 5 800 DM erreicht. Demgegenüber erhalten Familien mit Bruttoeinkommen bis 3 200 DM monatlich für ihre Kinder den vollen Förderungsbetrag zur Finanzierung der Ausbildung. Familien mit Einkommen, die über diesen Betrag hinausgehen, müssen also die Ausbildung ihrer Kinder in zunehmendem Maße aus eigenen Mitteln (vor allem laufendes Einkommen, Ersparnisse) finanzieren.

Für die Betrachtung der wirtschaftlichen Situation von Familien im mittleren Einkommensbereich ist ein weiterer Aspekt wesentlich. Durch das Zusammentreffen des Auslaufens staatlicher Transferleistungen mit dem Anstieg der steuerlichen Belastung verbleiben der Familie von 100 DM zusätzlichem Bruttoeinkommen im Extremfall nur 30 DM zusätzlich verfügbares Einkommen. Steigende Leistung wird in diesem Einkommensbereich kaum noch belohnt.

Die geschilderte wirtschaftliche Situation wird an den nachfolgenden Schaubildern verdeutlicht.

²⁾ Berechnung: Kindergeld und Auswirkung der Kinderfreibeträge je zur Hälfte: 60 DM und 67 DM sowie die Auswirkung des Ausbildungsfreibetrages für den Studenten 86 DM.

Schaubild 1

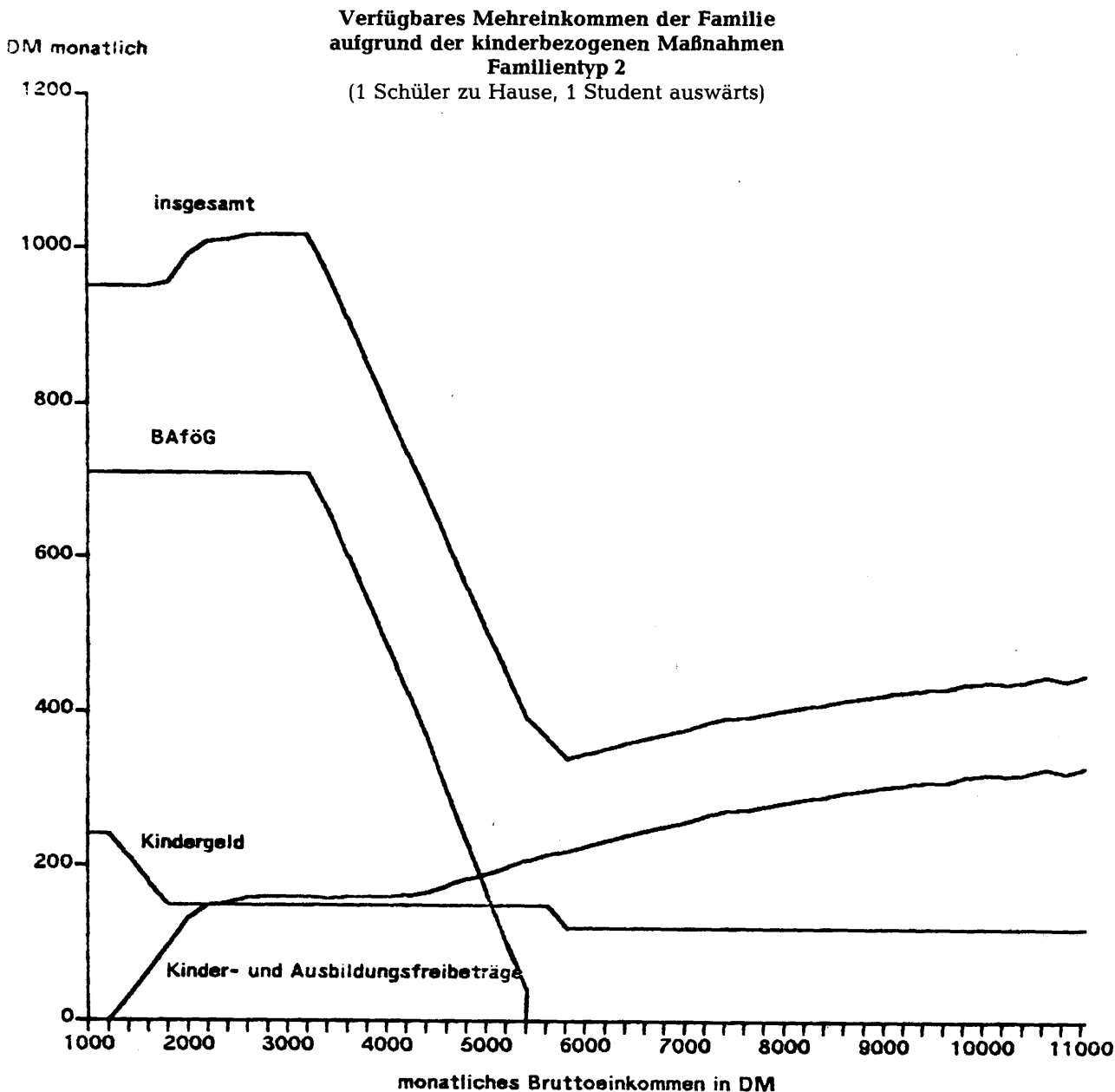


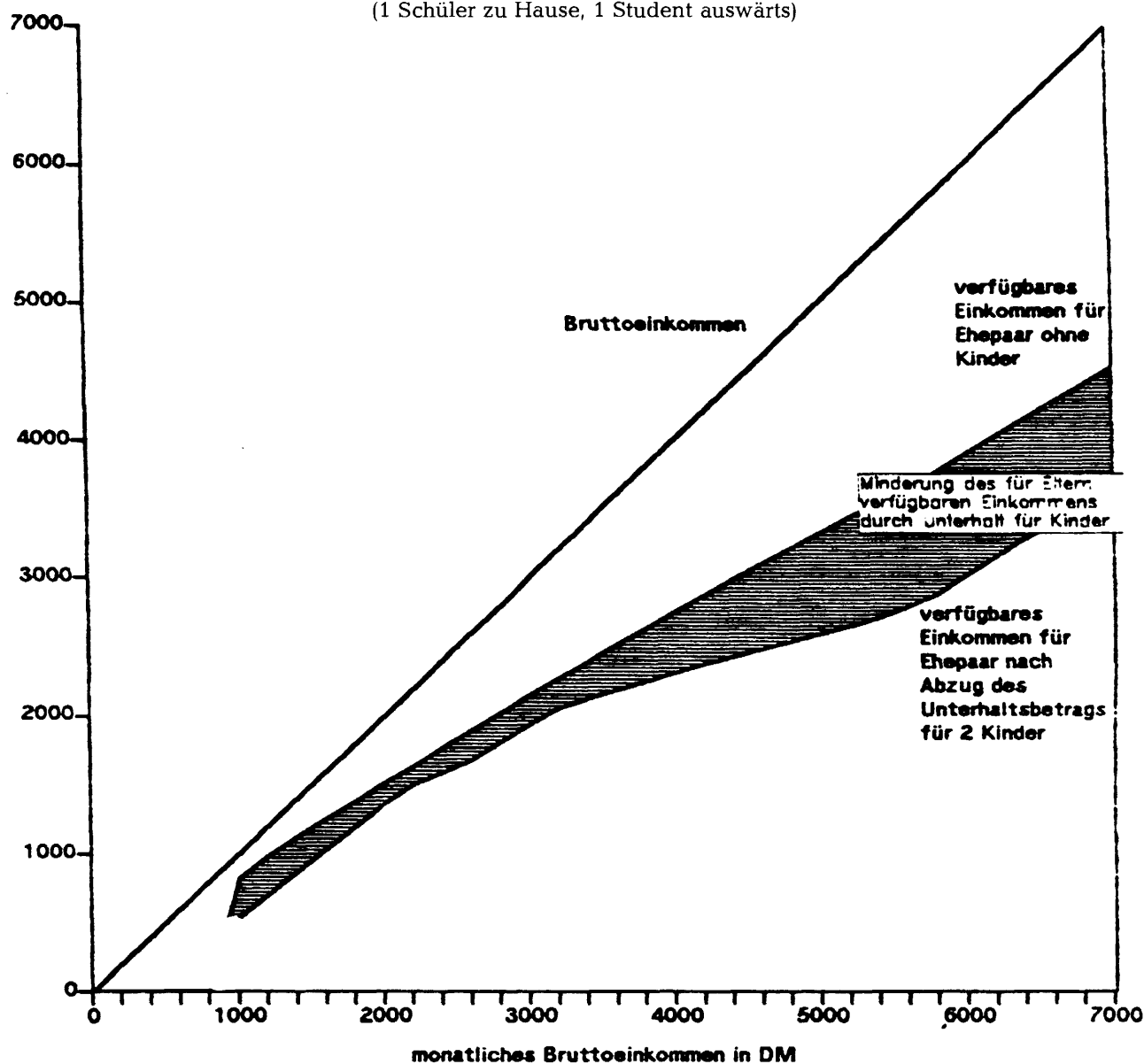
Schaubild 1 veranschaulicht die finanziellen Auswirkungen der kinder- und ausbildungsbezogenen Transferleistungen und Freibeträge im Steuerrecht auf die wirtschaftliche Lage der Familie im Vergleich mit Kinderlosen. Bei Brutto-Einkommen bis etwa 3 200 DM verbessert sich durch diese Maßnahmen das verfügbare Einkommen der Familien in hohem Umfang. Diese Situation verschlechtert sich im Einkommensbereich zwischen 3 200 DM und 5 400 DM zunehmend, bedingt durch das Auslaufen der Förderung nach dem BAföG. Zudem wird ab etwa 5 800 DM Monatseinkommen das Kindergeld nur noch in vermindelter Höhe gewährt. Familien aus diesen Einkommensbereichen müssen deshalb den Unterhalt für die Kinder in Ausbildung weitgehend aus dem eigenen Erwerbseinkommen bestreiten.

Schaubild 2 verdeutlicht diesen Tatbestand auf eine andere Weise. Die wirtschaftliche Situation eines kinderlosen Ehepaars wird mit der eines Ehepaars mit zwei Kindern (Familientyp 2) unter Berücksichtigung der durch den Kindesunterhalt eintretenden Belastungen verglichen. Die Gegenüberstellung zeigt, wieviel – bei gleichem Bruttoeinkommen – einem Ehepaar mit zwei Kindern an verfügbarem Einkommen gegenüber einem Ehepaar ohne Kinder verbleibt.

Um die Vergleichbarkeit zwischen beiden Einkommen herzustellen, mußte vom verfügbaren Einkommen der Familie mit zwei Kindern ein fiktiver Betrag abgezogen werden, den die Eltern für die Kinder aufwenden. Aus Gründen der Darstellbarkeit wurde in den Modellrechnungen für alle Einkommensbereiche

Schaubild 2

Kinderbezogene Belastungen der Familie
Familientyp 2
 (1 Schüler zu Hause, 1 Student auswärts)



ein einheitlicher Unterhaltsbetrag unterstellt, für den die BAföG-Bedarfssätze (710 DM für den Studenten sowie 525 DM für den Schüler) als Richtwerte herangezogen werden. Diese können aber nicht mit dem individuellen Unterhaltsanspruch der Kinder an die Eltern gleichgesetzt werden, deren Höhe nach bürgerlichem Recht grundsätzlich von den Einkommensverhältnissen der Eltern abhängt. Die Verwendung anderer denkbarer Unterhaltsbeträge (z. B. Bedarfssätze nach dem BSHG, Beträge in den Leitlinien der OLG-Familienenate) würde den Aussagewert des Schaubildes in dem hier untersuchten Einkommensbereich jedoch nicht wesentlich verändern.

Der Differenzbetrag zwischen dem verfügbaren Einkommen eines Ehepaares ohne Kinder und dem ver-

fügbaren Einkommen, das den Eltern des Familientyps 2 nach Abzug dieses Unterhaltsbetrages für die beiden Kinder verbleibt, ist im Schaubild schraffiert ausgewiesen. Im unteren Einkommensbereich ist die Differenz zwischen beiden Einkommen wegen der kinder- und ausbildungsbezogenen Transferleistungen sehr gering, im günstigsten Fall beträgt sie in diesem Beispiel nur etwa 215 DM. Ab etwa 3 200 DM Bruttoeinkommen steigt sie rasch an und erreicht bei 5 800 DM Bruttoeinkommen ihren höchsten Stand mit fast 900 DM. Um diesen Betrag ist also — bei Zugrundelegung des einheitlichen Unterhaltsbetrages — die wirtschaftliche Situation der Eltern in dem betrachteten Familientyp ungünstiger als die eines kinderlosen Ehepaares bei gleichem Erwerbseinkommen.

Schaubild 3

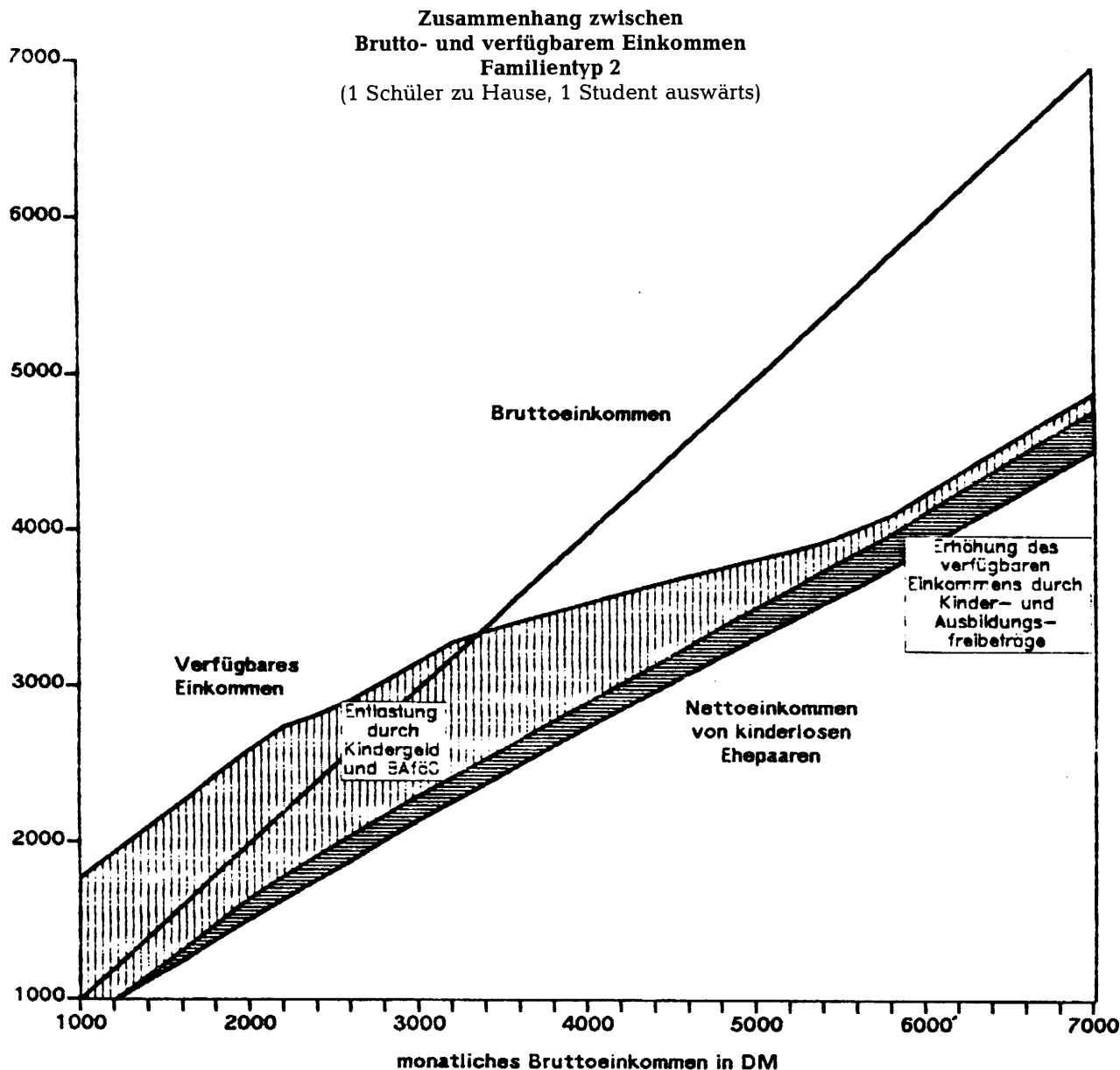


Schaubild 3 verdeutlicht einen weiteren wichtigen Aspekt. Durch die kinderbezogenen Transferleistungen ist im unteren Einkommensbereich, hier bei etwa 3 200 DM brutto, das verfügbare Einkommen der Familie größer als das monatliche Bruttoeinkommen. Danach setzt der Rückgang der staatlichen Transferleistungen ein, während die Minderungen des Bruttoeinkommens durch Steuern nach Eintritt in den Bereich der progressiven Besteuerung zunehmen. Dies führt dazu, daß das verfügbare Einkommen mit steigendem Bruttoeinkommen bis etwa 5 400 DM nur noch in verhältnismäßig geringem Umfang zunimmt. Von dem steigenden Bruttoeinkommen zwischen 3 200 DM und 5 400 DM, also von 2 200 DM Mehrverdienst, verbleiben der Familie lediglich rd. 650 DM, das sind knapp 30 v. H.

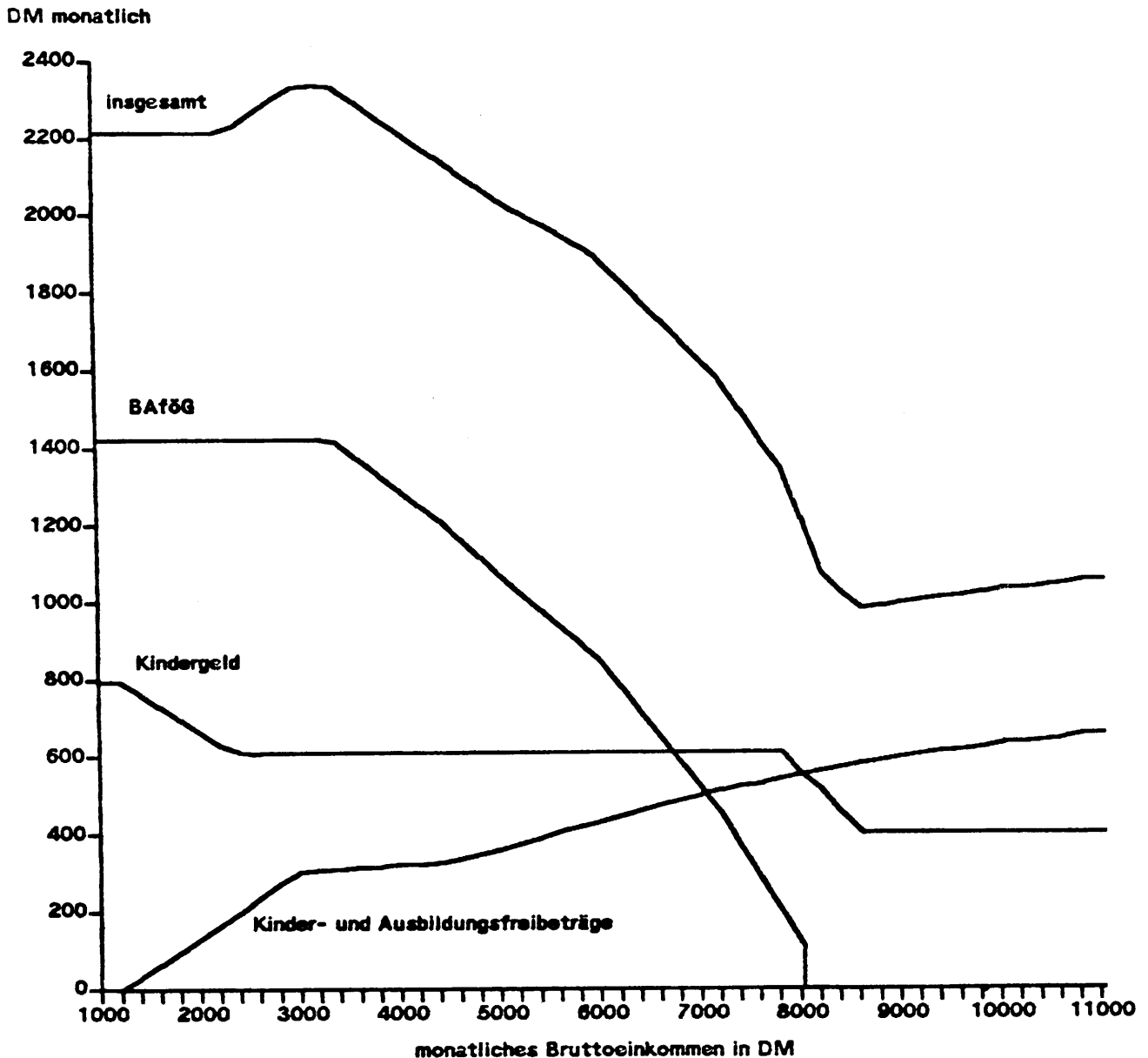
2.2 Wirtschaftliche Situation von Familien mit einem oder mehr als zwei Kindern in Ausbildung

Die für eine Zwei-Kinder-Familie modellhaft dargestellte Entwicklung der wirtschaftlichen Situation gilt in dieser grundsätzlichen Tendenz auch für die Familientypen 1, 3 und 4. Die Kurven für die Einkommensentwicklung, die kinder- und ausbildungsbezogenen Transferleistungen sowie die Steuerermäßigung durch die Kinder- und Ausbildungsfreibeträge nehmen einen ähnlichen Verlauf wie in den Schaubil-

dern 1 bis 3 dargestellt, allerdings je nach Familiengröße und Kinderzahl in jeweils unterschiedlichen Einkommensbereichen (vgl. zum Familientyp 4 die Schaubilder 4 bis 6). Die für den Vergleich mit Kinderlosen festzustellende Erhöhung des verfügbaren Familieneinkommens durch die hier betrachteten staatlichen Maßnahmen – bezogen auf jeweils einen auswärts untergebrachten Studenten – ist ebenfalls abhängig von der Familiengröße. Beim Familientyp 1 beträgt sie mindestens 167 DM, bei den Familientypen 3 und 4 hingegen mindestens 270 DM bzw. 307 DM monatlich.

Schaubild 4

**Verfügbares Mehreinkommen der Familie aufgrund der kinderbezogenen Maßnahmen
Familientyp 4
(2 Schüler zu Hause, 2 Studenten auswärts)**



Generell gilt auch für diese Familientypen, daß ihre wirtschaftliche Situation in dem Einkommensbereich relativ am stärksten durch die Ausbildung der Kinder beeinträchtigt wird, in dem der Abbau der staatlichen Transferleistungen mit dem Anstieg der Steuern und Sozialabgaben zusammenfällt. In dem Einkommensbereich, in dem die Leistungen aus dem BAföG auslaufen und das Kindergeld abgesenkt wird, verbleibt der Familie von einem höheren Zuwachs des Bruttoeinkommens kaum etwas.

Ein besonders auffallendes Beispiel hierfür bietet die Vier-Kinder-Familie. Die Steigerung der monatlichen Bruttoeinkommen von 7 800 DM auf 8 600 DM, also um 800 DM, führt zu einem Anstieg des tatsächlich verfügbaren Einkommens um lediglich 83 DM, das sind rd. 10 v. H. des zusätzlichen Bruttoeinkommens. Zwischen 7 800 DM und 8 200 DM gibt es sogar einen absoluten Rückgang des verfügbaren Einkommens um 47 DM (vgl. Schaubild 6).

Schaubild 5

**Kinderbezogene Belastungen der Familie
 Familientyp 4
 (2 Schüler zu Hause, 2 Studenten auswärts)**

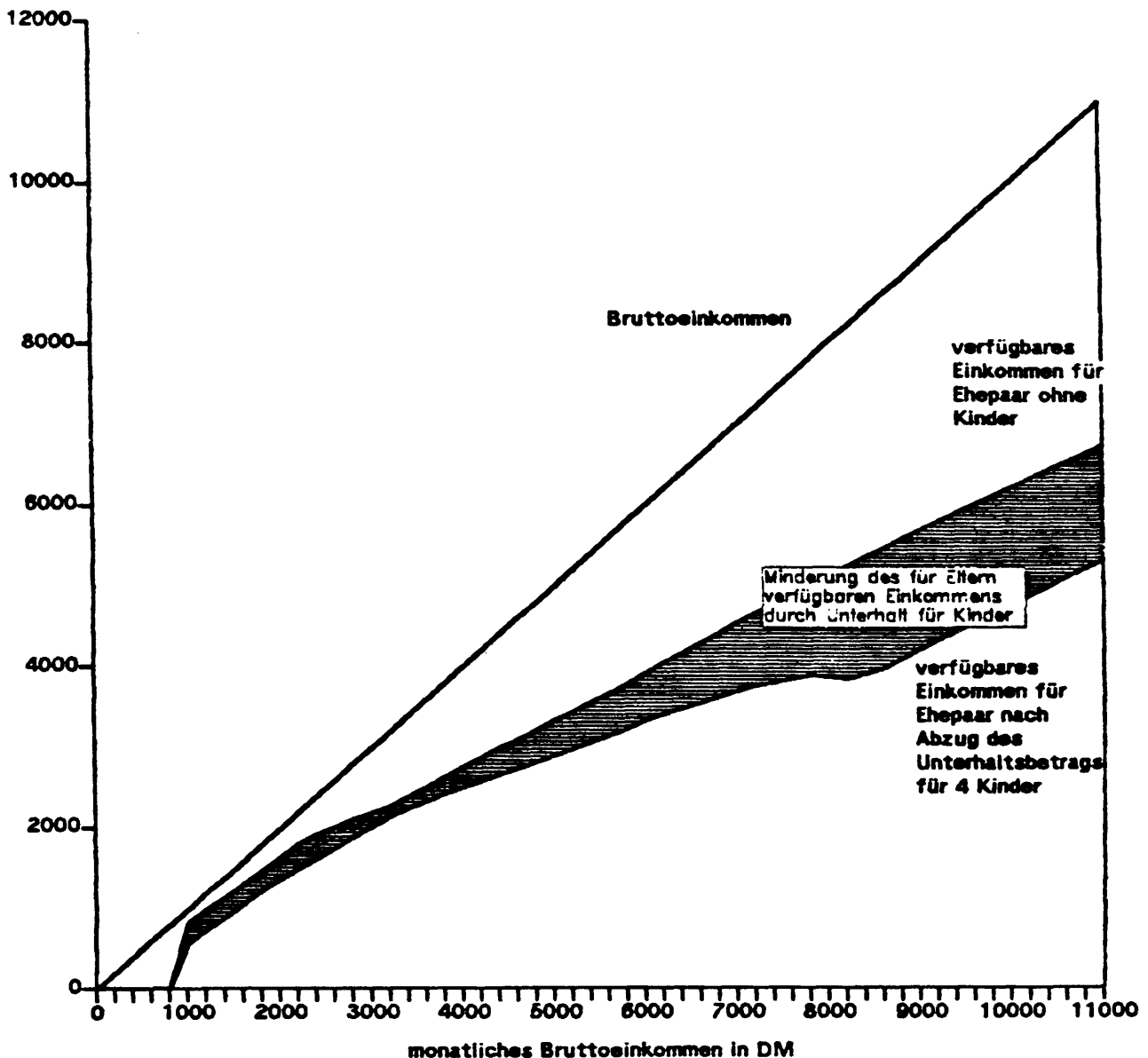
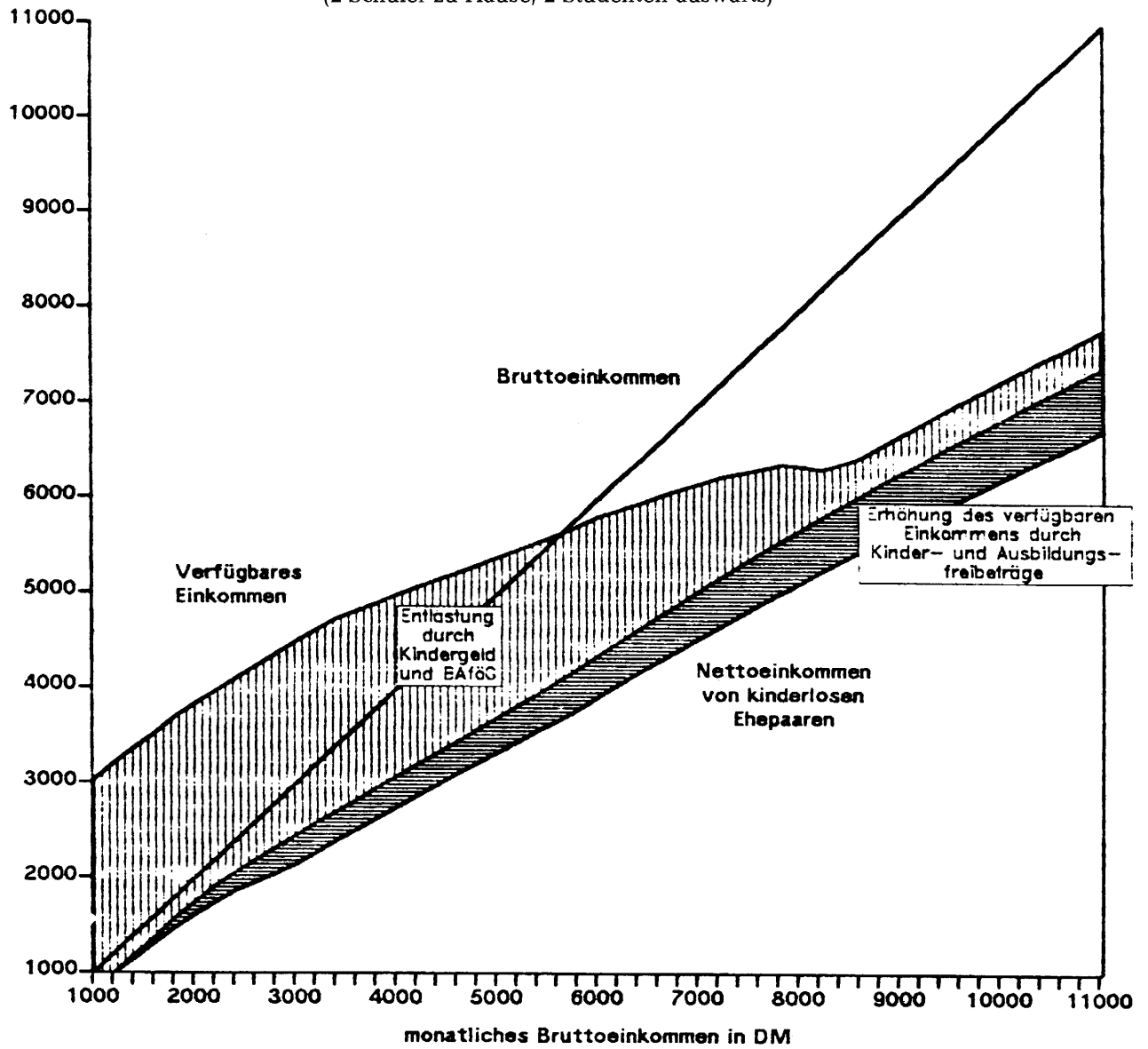


Schaubild 6

**Zusammenhang zwischen
Brutto- und verfügbarem Einkommen
Familientyp 4**
(2 Schüler zu Hause, 2 Studenten auswärts)



3. Auswirkungen der angestrebten Änderungen im Steuerrecht

Durch die erfolgreiche Finanz- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, die wesentlich zu einem deutlichen realen Wirtschaftswachstum, der Eindämmung der Inflation und einer Senkung der Zinsen beigetragen hat, werden besonders auch die Familien entlastet. Stabilitätspolitik ist auch wirkungsvolle soziale Politik, die den Familien unmittelbar zugute kommt. Es wird auch weiter im Mittelpunkt einer Politik für die Familien stehen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Familien ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften können.

Die dargestellten Modellrechnungen berücksichtigen den derzeitigen Gesetzesstand. Sie können noch nicht auf die von den Regierungsparteien für die laufende Legislaturperiode insbesondere im Steuerrecht geplanten Veränderungen eingehen. Die steuerpolitischen Koalitionsvereinbarungen sehen eine leistungsfördernde und sozial ausgewogene Steuerreform vor.

Ein wesentliches Element dieser Steuerreform ist die Einführung des linear progressiven Einkommensteuertarifs. Dieser Tarif wird die steuerliche Situation auch von Familien mit mittleren Einkommen nachhaltig verbessern. Hinzu kommt, daß für die hier betrachteten Einkommensschichten insbesondere auch die vorgesehene Erhöhung der Kinder- und Ausbildungsfreibeträge von Bedeutung ist.

- Bereits beim Steuersenkungsgesetz 1986/88 wurde der Kinderfreibetrag kräftig erhöht. Die Steuerreform setzt diesen Weg konsequent fort. Der Kinderfreibetrag wird nochmals um 540 DM auf 3 024 DM erhöht.
- Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes (Steuersenkungs-Erweiterungsgesetz 1988 – StSenkErwG 1988) vom 23. März 1987 sieht eine Anhebung der Ausbildungsfreibeträge zum 1. Januar 1988 von 1 200 DM auf 1 800 DM, von 1 800 DM auf 2 400 DM und von 3 000 DM auf 4 200 DM vor.

Außer durch Steuersenkungen soll der Familienlastenausgleich auch durch eine Erhöhung des Kindergeldes sowie durch eine Erweiterung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub verbessert werden.

Durch diese geplanten Maßnahmen wird sich die finanzielle Lage von Familien im hier betrachteten Einkommensbereich deutlich verbessern.

4. Ergebnis

Für die vier untersuchten Familientypen läßt sich zusammenfassend folgendes feststellen: Während in den unteren Einkommensbereichen bei einer Vollförderung durch das BAföG in etwa die gesamten Ausbildungsaufwendungen abgedeckt werden, kann bei den mittleren Einkommensschichten – abgestuft nach der Zahl der Kinder – nur ein Bruchteil der Ausbildungsaufwendungen aufgefangen werden. Diese

Familien müssen die Aufwendungen zur Ausbildung ihrer Kinder überwiegend aus eigenen Mitteln aufbringen. Betroffen hiervon sind Familien mit Kindern in Ausbildung, deren Einkommen über den nachfolgend aufgeführten Einkommensgrenzen³⁾ liegt:

	Bruttoeinkommen DM	
	monatlich	jährlich
Familientyp 1	4 400	53 000
Familientyp 2	5 200	62 000
Familientyp 3	6 800	82 000
Familientyp 4	7 800	94 000

Nach groben Schätzungen haben rd. 17 v. H.⁴⁾ aller Familien mit Kindern ein Einkommen über diesen Grenzen. Davon ist der weitaus überwiegende Teil knapp über diesen Grenzen im mittleren Einkommensbereich zu finden, während nur ein sehr kleiner Bruchteil der Familien ein hohes Einkommen aufweist. Beispielsweise liegen nicht einmal 3 v. H. aller Familien mit ihrem jährlichen Bruttoeinkommen über 120 000 DM.

Die schwierige wirtschaftliche Situation von Familien mit Einkommen knapp über den o. a. Grenzen wird maßgeblich von zwei Faktoren bestimmt: Die Förderung nach dem BAföG läuft aus und das Kindergeld wird nur noch in vermindelter Höhe geleistet. Andererseits steigen die Auswirkungen der Steuerfreibeträge auf das verfügbare Einkommen nur geringfügig an. Das Mehr an verfügbarem Einkommen der Familien gegenüber Kinderlosen ist in diesen Einkommensbereichen am geringsten. Es beträgt für einen auswärtig untergebrachten Studenten je nach Familiengröße insgesamt zwischen 167 DM (Familientyp 1) und 307 DM (Familientyp 4) monatlich.

Ein Zuwachs des Bruttoeinkommens wird durch das Zusammenspiel des Auslaufens von Transferleistungen und der ansteigenden steuerlichen Belastung nahezu aufgezehrt. Steigende Leistung wird in diesem Einkommensbereich kaum noch belohnt. Besonders kraß wirkt sich dies für Familien mit Kindern in Ausbildung aus, deren Einkommen knapp über den o. a. Einkommensgrenzen liegt. So verbleiben beispielsweise der Familie mit 2 Kindern (Familientyp 2) – nach Berücksichtigung der Unterhaltsleistungen an die Kinder – von einer Einkommenssteigerung von 3 200 DM auf 5 400 DM monatlich, also von einem Mehrverdienst von 2 200 DM, lediglich 30 v. H., nämlich 660 DM.

³⁾ Bei diesen Einkommensgrenzen sinkt die Förderung nach dem BAföG unter 100 DM (geringer Teilförderungsbetrag). Über diesen Einkommensgrenzen läuft die Förderung nach dem BAföG mit steigendem Einkommen rasch aus. Die o. a. Einkommensgrenzen würden sich kaum verschieben, wenn die höchste Belastung für die Ausbildung der Kinder bereits bei einem Absinken der Ausbildungsförderung nach dem BAföG unter 150 DM monatlich angenommen würde.

⁴⁾ Das sind etwa 1,8 Mio. von 10,9 Mio. aller Familien mit wirtschaftlich abhängigen Kindern.

Zusätzlich verschärft wird die wirtschaftliche Situation dieser Familien dadurch, daß sie auch andere einkommensgebundene staatliche Transferleistungen, wie z. B. Wohngeld oder Arbeitnehmer-Sparzulage, nicht mehr erhalten.

Besonders deutlich wird die geschilderte Situation im mittleren Einkommensbereich beim Vergleich der finanziellen Lage von Eltern mit Kindern in Ausbildung mit der eines kinderlosen Ehepaares. Die Erziehungs- und Ausbildungsleistungen der Familien stellen einen

wesentlichen Beitrag zur Zukunftssicherung aller dar. Dennoch sind sie von den Eltern weitgehend allein zu tragen. Bei gleichem Bruttoeinkommen entsteht dadurch ein erhebliches Gefälle im Lebensstandard zwischen Familien mit Kindern in Ausbildung und kinderlosen Ehepaaren oder Alleinstehenden. Insbesondere Eltern mit mehreren Kindern in Ausbildung müssen im Gegensatz zu kinderlosen Ehepaaren und Alleinstehenden oft erhebliche Abstriche am eigenen Lebensstandard machen. Dies kann zu Spannungen in den Familien führen und sich leistungsfeindlich auswirken.

II. Altersgrenzen im öffentlichen Recht und Unterhaltsrecht

1. Einführung

In Zusammenhang mit dem Auftrag zur Analyse der wirtschaftlichen Situation von Familien mit mittlerem Einkommen, hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auch aufgefordert, die unterschiedlichen Altersgrenzen im Steuer-, Sozialversicherungs-, Sozialleistungs- und öffentlichen Dienstrecht einerseits sowie die grundsätzlich unbeschränkte Dauer der Verpflichtung nach dem Bürgerlichen Unterhaltsrecht andererseits darzustellen und zu bewerten.

Eltern sind unterhaltsrechtlich im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, ihren Kindern – sofern diese nicht über ausreichende eigene Mittel verfügen – eine angemessene Berufsausbildung zu finanzieren. Diese Pflicht besteht grundsätzlich unabhängig vom Alter der Kinder; im Unterhaltsrecht ist ein Höchstalter des Kindes, mit dessen Erreichung der Anspruch erlöschen würde, nicht vorgesehen. Demgegenüber sind alle staatlichen Leistungen, die den Eltern die Erfüllung ihrer Unterhaltsverpflichtungen erleichtern sollen sowie die kindbedingten Steuerermäßigungen – wenn auch nicht einheitlich – zeitlich befristet. Sie laufen in der Regel mit Vollendung des 25. oder 27. Lebensjahres des in Ausbildung befindlichen Kindes aus.

Konkret führt die Unterschiedlichkeit der Altersgrenzen zu der Frage, ob eine stärkere Angleichung angeht und möglich ist. Zudem hat die Tatsache, daß die staatlichen Maßnahmen auf eine Ausbildungszeit bis zur Vollendung des 25. oder 27. Lebensjahres begrenzt sind, die Frage aufkommen lassen, ob die elterlichen Verpflichtungen zum Ausbildungsunterhalt nicht gleichfalls grundsätzlich bei Vollendung etwa des 27. Lebensjahres des Kindes enden sollen. Zur Beantwortung dieser Fragen werden nachfolgend die wesentlichen Altersgrenzen in den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, die tatsächliche Entwicklung der elterlichen Unterhaltspflicht und die Konsequenzen der Einführung einer generellen Altersgrenze von etwa 27 Jahren dargestellt.

2. Altersgrenzen

2.1 Steuerrecht

- Der Kinderfreibetrag nach § 32 Abs. 6 EStG wird grundsätzlich für Kinder gewährt, die zu Beginn des jeweiligen Kalenderjahres das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, für ältere Kinder, die zu Beginn des Kalenderjahres ihr 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, unter besonderen Voraussetzungen, wie insbesondere im Falle der Berufsausbildung. Über das 27. Lebensjahr hinaus besteht Anspruch auf den Kinderfreibetrag nur für Kinder, die wegen Behinderung außerstande sind, sich selbst zu unterhalten. Bei der Altersgrenze von 27 Jahren wird davon ausgegangen, daß Kinder in diesem Alter üblicherweise ihre Berufsausbildung abgeschlossen haben.
- Die Ausbildungsfreibeträge nach § 33a Abs. 2 EStG werden grundsätzlich erst ab Vollendung des 18. Lebensjahres gewährt, für jüngere Kinder nur, wenn sie auswärts untergebracht sind. Die für die Freibeträge und ihre Abstufung maßgebenden Altersgrenzen beruhen auf einer typisierenden Betrachtung. Im übrigen ist für die Ausbildungsfreibeträge Voraussetzung, daß für das Kind Anspruch auf den Kinderfreibetrag besteht. Die hierfür maßgebende Altersgrenze von 27 Jahren gilt somit auch für die Ausbildungsfreibeträge.
- Nach § 33a Abs. 1 EStG kommt für Kinder, die wegen Überschreitung der Altersgrenze des 27. Lebensjahres nach § 32 EStG nicht mehr berücksichtigt werden können, eine Steuerermäßigung wegen außergewöhnlicher Belastung in Betracht. Sie kann ohne altersmäßige Begrenzung in Anspruch genommen werden, solange sich die Kinder noch in Berufsausbildung befinden und von ihren Eltern unterhalten werden müssen.

2.2 Kindergeldrecht

Nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG) wird Kindergeld für ein Kind grundsätzlich bis zum Ende des Monats geleistet, in dem das Kind sein 16. Lebensjahr vollendet. Über diese Altersgrenze hinaus wird Kindergeld nur dann gezahlt, wenn es einen der in § 2 Abs. 2 oder 4 BKGG genannten Tatbestände, die das Fortbestehen der elterlichen Unterhaltslast indizieren (z. B. ein Kind in Ausbildung, das seinen Unterhalt nicht aus der Ausbildungsvergütung decken kann), erfüllt ist. Kindergeld wird grundsätzlich nicht über das vollendete 27. Lebensjahr hinaus geleistet (Ausnahmen: Ausbildungszeiten nach der Ableistung von Grundwehrdienst oder Zivildienst, Kinder, die wegen Behinderung außerstande sind, sich selbst zu unterhalten). Hierfür ist die Erwägung maßgebend, daß Kinder bei Erreichen dieser Altersgrenze im allgemeinen von den Eltern wirtschaftlich unabhängig sind.

2.3 Waisengelder und -renten

- Im Bereich des öffentlichen Dienstes wird das Waisengeld nach § 61 Abs. 2 BeamtVG (§ 59 Abs. 2 SVG) bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ohne Vorliegen besonderer Voraussetzungen gewährt. Zwischen der Vollendung des 18. und 27. Lebensjahres wird es unter ähnlichen Voraussetzungen wie das Kindergeld gewährt, also insbesondere bei Ausbildung und bei Behinderung. Es wird grundsätzlich nicht über das 27. Lebensjahr hinaus gewährt (Ausnahmen: Ausbildungszeiten nach der Ableistung von Grundwehrdienst, Zivildienst, Waisen, die wegen Behinderung außerstande sind, sich selbst zu unterhalten).
- Nach dem Tode eines in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten oder eines durch Arbeitsunfall verstorbenen Versicherten erhalten seine Kinder Waisenrente bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres; § 44 Abs. 1 AVG und § 1267 Abs. 1 RVO; Kinder in Ausbildung erhalten die Rente längstens bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres (§ 44 AVG, § 1267 RVO). Die Waisenrente hat Unterhaltersatzfunktion. Der Gesetzgeber hat ihre Bezugsdauer abweichend von der Regelung für den öffentlichen Dienst grundsätzlich auf die Vollendung des 25. Lebensjahres beschränkt. Bei Unterbrechung oder Verzögerung der Ausbildung durch Ableistung des gesetzlichen Wehr- oder Ersatzdienstes werden die Leistungen auch für einen der Zeit dieses Dienstes entsprechenden Zeitraum über das 25. Lebensjahr hinaus gewährt (§§ 1262 Abs. 3 Satz 3 und 1267 Abs. 1 Satz 3 RVO).
- Ist ein Kriegs- oder Wehrdienstbeschädigter an den Folgen der Schädigung verstorben, erhalten seine Kinder nach § 45 des Bundesversorgungsgesetzes Waisenrente grundsätzlich bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, bei Schul- und Berufsausbildung bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres. Bei einer Ausbildungsunterbrechung oder Ausbildungsverzögerung, insbesondere durch Ableistung von Grundwehrdienst und Zivildienst,

steht Waisenrente auch über das 27. Lebensjahr zu (§ 45 Abs. 3 Satz 3 und 4 BVG). Verzögert sich die Schul- oder Berufsausbildung aus einem Grunde, den die Waise nicht zu vertreten hat, so wird die Waisenrente entsprechend dem Zeitraum der nachgewiesenen Verzögerung länger gewährt (§ 45 Abs. 3 Satz 5 BVG). Durch die Waisenrente soll in erster Linie die wirtschaftliche Einbuße, welche durch den Wegfall des unterhaltspflichtigen Beschädigten entstanden ist, ausgeglichen werden. Darüber hinaus sollen mit ihr die nicht wägbaren Belastungen im menschlichen und persönlichen Bereich, entstanden durch den Tod eines Elternteils oder beider Elternteile, pauschal abgegolten werden.

2.4 Ausbildungsförderung nach dem Bundesversorgungsgesetz im Rahmen der Erziehungsbeihilfe der Kriegsopferfürsorge

Für die Erziehungsbeihilfe (§ 27 BVG), die in Ausbildung stehende Kinder von Beschädigten sowie Waisen erhalten, gilt eine allgemeine Altersgrenze von 27 Jahren. Erziehungsbeihilfe steht über die Altersgrenze hinaus bei einer Ausbildungsunterbrechung oder Ausbildungsverzögerung insbesondere durch Ableistung von Grundwehrdienst und Zivildienst zu (§ 27 Abs. 4 BVG). Erziehungsbeihilfe kann im übrigen über das 27. Lebensjahr hinaus weitergezahlt werden, wenn bis dahin die Ausbildung aus vom Auszubildenden nicht zu vertretenden Gründen nicht abgeschlossen werden konnte (§ 27 Abs. 6 BVG).

2.5 Sonstige kindbezogene Leistungen

Im öffentlichen Dienstrecht gilt die Altersgrenze von 27 Jahren auch für den kindbezogenen Bestandteil im Ortszuschlag (§ 40, Anlg. V BBesG, § 50 BeamtVG). Im Recht der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung wird der Kinderzuschuß bzw. die Kinderzulage bis zum vollendeten 25. Lebensjahr geleistet (§ 39 Abs. 3 Satz 2 AVG, § 1262, Abs. 3 Satz 2 RVO); dem entsprechen die Regelungen in der Knappschaftsversicherung, § 60 (Kinderzuschuß) und § 67 (Waisenrente) RKG, der Altershilfe für Landwirte, § 3 a (Waisengeld) GAL und der Handwerkerversorgung, § 1 (Bezugnahme auf RVO) HwVG. Unterbrechung oder Verzögerung der Ausbildung durch Wehr- oder Ersatzdienst wird — wie bei der Waisenrente (vgl. oben 2.3) — berücksichtigt.

2.6 Bundesausbildungsförderungsgesetz

Die Altersgrenze im BAföG von derzeit 30 Jahren bezeichnet im Gegensatz zu den bisher geschilderten Regelungen nicht den Endzeitpunkt für die Bezugsberechtigung staatlicher Leistungen, sondern das Alter, ab dem staatliche Leistungen der Ausbildungsförderung nicht mehr gewährt werden, wenn die Ausbildung erst nach Erreichen dieser Altersgrenze begonnen wird (§ 10 Abs. 1 BAföG). Diese Altersgrenze lag ursprünglich bei 35 Jahren; sie ist 1979 unter Betonung der jugendpolitischen Zielsetzung dieser Sozial-

leistung auf 30 Jahre herabgesetzt worden. Von dieser Altersregelung sind unter besonderen Umständen Ausnahmen zulässig (§ 10 Abs. 3 BAföG).

3. Verfassungsmäßigkeit unterschiedlicher Altersgrenzen

Das Steuerrecht kann bei dieser Betrachtung außer acht bleiben, weil nach Überschreiten der Altersgrenzen § 33 a Abs. 1 EStG (s. o. 2.1) eingreift.

Die beschriebenen Altersgrenzen sind im Laufe ihrer Entwicklung verändert, den jeweiligen gesellschaftlichen Erfordernissen und entsprechend den finanziellen Möglichkeiten des Staates angepaßt worden.

Für das geltende Recht ist festzustellen, daß sich dabei ein wesentlicher Unterschied hinsichtlich der Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung (und der darauf Bezug nehmenden Regelungen) einerseits und der Hinterbliebenenversorgung im öffentlichen Dienst und dem Kindergeldrecht andererseits ergibt. Im ersten Falle enden die Leistungen mit Vollendung des 25., in den anderen Fällen mit Vollendung des 27. Lebensjahres.

Die unterschiedlichen Altersgrenzen sind mehrfach Gegenstand höchstrichterlicher Rechtsprechung gewesen. Das Bundessozialgericht hat (zuletzt am 12. März 1981, VdkMitt 1981, Nr. 8, 22) entschieden, daß die Gewährung von Waisenrente und Kinderzuschuß (§ 39 Abs. 3 AVG, § 1262 Abs. 3 RVO und § 44 Abs. 1 AVG, § 1267 Abs. 1 RVO) bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres weder gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung (Artikel 3 Abs. 1 GG) noch den des Schutzes der Familie (Artikel 6 Abs. 1 GG) verstoße, desgleichen nicht gegen das Sozialstaatsgebot (Artikel 20 Abs. 1 GG). Die unterschiedliche Behandlung der Rentnerwaisen und anderer Waisen sei im Hinblick auf die Eigenständigkeit des Sozialversicherungsrechts mit der Verfassung vereinbar (BSG vom 31. Mai 1975 in VdkMitt 1979, Nr. 10, 30).

Im Ergebnis übereinstimmend hat das Bundesverfassungsgericht entschieden. Ein sachgerechter Grund für die gesetzliche Differenzierung nach dem Lebensalter ergebe sich aus der typisierenden Auswahl der Leistungsempfänger und Risiken, die gerade dem geregelten Sachgebiet adäquat seien; die verschiedene Behandlung der Waisen eines Sozialversicherten und eines Beamten sei verfassungsrechtlich hinzunehmen, weil beide Regelungen wegen der besonderen Zweckbestimmung und Grundlage der beamtenrechtlichen Versorgung nicht vergleichbar seien (BVerfGE 40, 121, 139 ff. m. w. N.).

Danach verstoßen die unterschiedlichen Altersgrenzen in den aufgezeigten Rechtsgebieten nicht gegen geltendes Verfassungsrecht.

4. Harmonisierung der unterschiedlichen Altersgrenzen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur unterschiedlichen Behandlung der Waisen eines Sozialversicherten und eines Beamten (s. o. 3.)

zudem ausgeführt, daß die seit langem bestehenden Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen rechtspolitisch nicht mehr voll zu überzeugen vermögen und vor allem dem betroffenen Staatsbürger als wenig verständlich erscheinen. Es sei ein ständiges sozialpolitisches Anliegen, gleichen oder ähnlichen Zwecken dienende soziale Leistungen zu vereinheitlichen und entsprechend der allgemeinen Entwicklung zu verbessern. Angesichts der Verzweigtigkeit und Vielgestaltigkeit der historisch, ohne einheitlichen Plan gewachsenen Regelungen müsse es jedoch dem Gesetzgeber überlassen bleiben, in welcher Zeitfolge er gemäß seinen finanziellen Möglichkeiten die gebotenen Änderungen und Verbesserungen auf den verschiedenen einzelnen Gebieten vornehmen wolle.

Bei der Realisierung dieser – auch nach der vorbeschriebenen Auffassung des Bundesverfassungsgerichts anzustrebenden – Harmonisierung der Altersgrenzen im Sozialversicherungs-, Sozialleistungs- und öffentlichen Dienstrecht kann nicht außer acht gelassen werden, daß eine Angleichung der Altersgrenze nach oben ganz erhebliche öffentliche Mittel erfordern würde, die dafür – insbesondere unter Berücksichtigung der mit sehr hohem finanziellen Einsatz verbundenen Steuerreform – nicht zur Verfügung stehen. Eine generelle Absenkung unter bestehende Altersgrenzen kommt aus sozialpolitischen Erwägungen nicht in Betracht. Ein Harmonisierungsvorschlag zu den Altersgrenzen wird daher nicht vorgelegt.

Im Zusammenhang mit dem BAföG ist die Bundesregierung im übrigen aufgefordert, entsprechend der Beschlußempfehlung (Drucksache 10/3280) vom 26. April 1985 dem Deutschen Bundestag bis Mitte 1988 einen Bericht über die Erfahrungen vorzulegen, die bis dahin mit der Altersgrenze in der Ausbildungsförderung gemacht worden sind.

5. Unterhaltsrecht

5.1 Der Anspruch auf Ausbildungsunterhalt

§ 1610 Abs. 2 BGB in seiner heutigen Fassung bestimmt: „Der Unterhalt umfaßt den gesamten Lebensbedarf einschließlich der Kosten einer angemessenen Vorbildung zu einem Beruf, bei einer der Erziehung bedürftigen Person auch die Kosten der Erziehung.“ Vor anderen Verwandten sind die Eltern verpflichtet, den Kindern eine begabungs- und neigungsgemäße Ausbildung wirtschaftlich zu ermöglichen. Werden die Kinder volljährig, so gelten zwar weniger strenge Maßstäbe im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Eltern; die Pflicht zur Ausbildungsfinanzierung bleibt aber im Grundsatz davon unberührt.

5.2 Unterhaltswirklichkeit

Während sich der gesetzliche Wortlaut seit Beginn des Jahrhunderts wenig geändert hat – wobei hier in erster Linie der Wechsel vom „standesgemäßen“ zum „angemessenen“ Unterhalt als maßgebender Be-

zugspunkt bei der Unterhaltsbemessung zu nennen wäre –, hat sich die Unterhaltswirklichkeit erheblich gewandelt. Ausschlaggebend war eine etwa seit Beginn der 60er Jahre einsetzende Entwicklung, der zufolge Kinder aus sehr viel breiteren Bevölkerungsschichten immer höher qualifizierende, längere und teurere Ausbildungswege über Abitur/Zweiten Bildungsweg und Studium beschritten, als dies vorher der Fall war. Dies führte zu einer entsprechend umfassenderen Inanspruchnahme der Eltern. Eine zusätzliche Problematik folgt seit Herabsetzung des Volljährigkeitsalters häufiger daraus, daß das volljährige Kind über seine Ausbildung selbständig entscheidet und damit in nicht unerheblichem Maße den Umfang des Unterhaltsanspruchs beeinflusst. Die staatlichen Entlastungsmaßnahmen wie Kindergeld und Ausbildungsförderung sowie die steuerliche Berücksichtigung der Unterhaltsaufwendungen für Kinder konnte der gestiegenen Belastung nur teilweise angepaßt werden.

Die vorbeschriebene Entwicklung führt aktuell zur Frage, ob nicht, in Anlehnung an Altersgrenzen im öffentlichen Recht, auch die elterliche Unterhaltspflicht enden sollte, wenn die Kinder ein bestimmtes Lebensjahr, etwa das 27., vollendet haben.

5.3 Systemimmanente Begrenzungen des Unterhaltsanspruches

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu berücksichtigen:

Der bürgerlich-rechtliche Anspruch auf Ausbildungsunterhalt ist zwar nicht grundsätzlich auf ein bestimmtes Alter der Kinder festgelegt. Er besteht aber keineswegs unbeschränkt. Eine Begrenzung ergibt sich unter anderem aus der von der höchstrichterlichen Rechtsprechung formulierten Obliegenheit des unterhaltsberechtigten Kindes, seine Ausbildung mit dem gehörigen Fleiß und der gebotenen Zielstrebigkeit zu betreiben, um sie innerhalb angemessener und üblicher Dauer beenden zu können (s. BGH NJW 1984, 1961; BGH Urteil vom 11. Februar 1987 – IV b ZR 23/86). Ein Anspruch auf Finanzierung einer Zweitausbildung wird im Unterhaltsrecht nur ausnahmsweise anerkannt. Auch nach einem Ausbildungs- oder Fachrichtungswechsel sind die Eltern während des nunmehr gewählten Ausbildungsganges nicht immer leistungspflichtig.

5.4 Einführung einer Altersgrenze im Unterhaltsrecht

- Das geltende Unterhaltsrecht ist auf eine Beurteilung der Verhältnisse im Einzelfall ausgelegt. Je nach den konkreten Gegebenheiten kann der Abschluß der Ausbildung bei unterschiedlichem Alter des Kindes erreicht werden. Hierbei sind nicht nur die höchst unterschiedlichen, auch vom Arbeitsmarkt geprägten, Anforderungen an die Ausbildung zu berücksichtigen, sondern z. B. auch die jeweiligen Umstände in der Person des Auszubildenden. So kann der Abschluß der Ausbildung etwa krankheitsbedingt hinausgeschoben werden.

Feste Altersgrenzen würden derartige Umstände nicht berücksichtigen. Ob durch die Einführung entsprechender Ausnahmeregelungen wirkliche Abhilfe geschaffen werden könnte, erscheint wegen der damit verbundenen Abgrenzungsschwierigkeiten eher fraglich, abgesehen davon, daß dadurch die Altersgrenze in erheblichem Umfang wieder durchbrochen würde.

- Ohnehin wäre die Versagung von Unterhalt ab einem bestimmten Alter des Berechtigten ein dem geltenden Verwandtenunterhaltsrecht fremdes Element. Schließlich gibt es (umgekehrt) auch keine Altersgrenze, bis zu der Kinder von ihren Eltern oder Großeltern auf Unterhalt in Anspruch genommen werden können. Die Bereitschaft, für pflegebedürftige Eltern oder Großeltern zu sorgen, könnte bei einer veränderten Regelung abnehmen.
- Eine feste Altersgrenze wäre auch ungeeignet, eine wirkliche Beziehung zwischen der Leistungsfähigkeit der verpflichteten Eltern und dem Bedarf der auszubildenden Kinder herzustellen, um dadurch zu einer Begrenzung unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit zu gelangen. Die finanzielle Gesamtbelastung der Eltern ist unabhängig davon, ob die Kinder die finanzierungspflichtige Ausbildung früher oder später beginnen. Eine feste Altersgrenze würde zur Folge haben, daß (zahlungskräftigen) Eltern die Kosten einer angemessenen Ausbildung teilweise oder ganz erspart bleiben, wenn das Kind die Ausbildung erst in einem höheren Alter aufnimmt.
- Im Gegensatz zum grundsätzlich auf den Einzelfall abstellenden bürgerlichen Unterhaltsrecht können öffentlich-rechtliche Vorschriften nur typisierend auf generell gefaßte Tatbestände eingehen und individuellen Besonderheiten nur begrenzt – im Rahmen von Ausnahmeregelungen – Rechnung tragen.

Dementsprechend sind die Altersgrenzen für kinderbezogene Leistungen und Maßnahmen im öffentlichen Recht so bemessen, daß typischerweise die (Erst-)Ausbildung innerhalb dieses Zeitrahmens abgeschlossen ist. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß auch nach vollendetem 27. Lebensjahr eines Kindes in Ausbildung die staatliche Entlastung der Eltern nicht völlig endet, sondern Ausnahmetatbestände berücksichtigt werden (z. B. Wehrdienst, Behinderung). Durch § 33a Abs. 1 EStG ist zudem gewährleistet, daß in diesen Fällen wegen der Unterhaltsbelastung eine Steuerermäßigung in Anspruch genommen werden kann.

5.5 Auswirkungen einer altersmäßigen Begrenzung auf das Förderungsrecht

Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht muß ferner berücksichtigt werden, daß bei Einführung einer Befristung der elterlichen Unterhaltspflicht nach geltendem Förderungsrecht alle Auszubildenden in einer nach dem BAföG förderungsfähigen Ausbildung nach Vollendung des 27. Lebensjahres Anspruch auf

elternunabhängige Förderung hätten. Selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Auszubildenden im tertiären Bildungsbereich zu mehr als drei Viertel im Alter von 27 Jahren die Ausbildung abgeschlossen haben, führt die Einführung einer strikten Altersgrenze von 27 Jahren bei den gegenwärtigen förderungsrechtlichen Leistungsbestimmungen und Zahlen von Auszubildenden zu einem zusätzlichen Finanzbedarf von – grob geschätzt – etwa 1,25 Mrd. DM jährlich. Die Bereitstellung dieser Mittel durch den Staat hätte zur Folge, daß wirtschaftlich leistungsfähige Eltern in Höhe dieses Betrages verschont würden und statt dessen diese Summe aus allgemeinen Steuermitteln bereitgestellt werden müßte.

6. Ergebnis

Die Bestimmungen über die Unterhaltspflicht der Eltern – zumal in ihrer tendenziell restriktiven Ausle-

gung durch die Gerichte – und die ihrer Entlastung dienenden staatlichen Maßnahmen sowie die Steuerermäßigung für Kinder sind hinsichtlich einer altersgemäßen Begrenzung im geltenden Recht – trotz unverkennbarer einzelner Unstimmigkeiten – gemessen an dem damit angestrebten Ziel, nämlich Sicherung einer ausreichend qualifizierenden Ausbildung, und unter Berücksichtigung der verfügbaren Finanzmittel sachgerecht ausgestaltet.

Eine Harmonisierung der unterschiedlichen Altersgrenzen in öffentlich-rechtlichen Bestimmungen wird nicht empfohlen; sie kann derzeit finanziell nicht verwirklicht werden.

Die Einführung einer Altersgrenze im Bürgerlichen Unterhaltsrecht wird aus den dargestellten rechtlichen und finanziellen Erwägungen nicht empfohlen.

III. Direkte Leistungen

Im geltenden Recht werden kinder- und ausbildungsbezogene Sozialleistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erbracht. Es bietet sich daher an zu prüfen, ob in der Veränderung der direkten Leistungen nach diesen beiden Gesetzen Lösungsmöglichkeiten für das hier untersuchte Problem liegen.

1. Bundeskindergeldgesetz

1.1 Grundzüge

Das Kindergeld ist eine Leistung des allgemeinen Familienlastenausgleichs, die Eltern oder anderen Personen zukommt, die den Unterhalt von Kindern tragen. Sie zielt darauf ab, alle Familien teilweise von den Unterhaltskosten für den allgemeinen Lebens- und Ausbildungsbedarf ihrer Kinder zu entlasten. Die mit einer Ausbildung verbundenen erhöhten Unterhaltskosten der Eltern werden im Kindergeldrecht nicht berücksichtigt. Die im Kindergeldrecht vorherrschende Typisierung begrenzt die Möglichkeiten, über das Kindergeld gezielte ausbildungsbezogene Entlastungsmaßnahmen herbeizuführen.

Zu den Grundzügen des Gesetzes siehe im einzelnen die Ausführungen unter I.1. und II.2.2.

1.2 Entlastungsmöglichkeiten

Seit dem 1. Januar 1983 wird das Kindergeld für das zweite und jedes weitere Kind mit wachsendem Einkommen stufenweise bis auf Sockelbeträge in Höhe von 70 DM für das zweite und 140 DM für jedes weitere Kind abgesenkt. Wie die Schaubilder 1 und 4

unter I. zeigen, erhalten die in der Entschließung angesprochenen Familien Kindergeld nur noch in Höhe der Sockelbeträge. Durch eine Aufhebung oder Anhebung der Einkommensgrenzen und Sockelbeträge würden diese Familien daher unmittelbar begünstigt. Der Kreis der Begünstigten ließe sich jedoch von der Systematik des Gesetzes her nicht auf die Familien im mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung beschränken. Erfäßt würden auch Eltern, deren Kinder sich nicht in Ausbildung befinden. Das gleiche gilt auch für eine Erhöhung der Kindergeldsätze.

Sowohl die Aufhebung der Einkommensgrenzen als auch die Anhebung der Kindergeldsätze wären zudem wegen der dem Bundeskindergeldgesetz wesensmäßigen Breitenwirkung jeweils mit erheblichen Mehrkosten verbunden. Die Aufhebung der einkommensabhängigen Kindergeldminderung würde zu Mehrkosten in Höhe von 560 Mio. DM führen. Eine Anhebung der Kindergeldsätze um 20 DM monatlich hätte Mehrkosten in Höhe von ca. 3 Mrd. DM zur Folge.

1.3 Ergebnis

Änderungen beim Bundeskindergeldgesetz etwa durch eine Anhebung der Kindergeldsätze oder Aufhebung oder Verschiebung der Einkommensgrenzen und Sockelbeträge würden sich auch auf Familien im mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung günstig auswirken. Der für den Ausbildungsunterhalt der Kinder tatsächlich erforderliche Betrag kann dadurch jedoch nicht verfügbar gemacht werden. Eine umfassende Lösung der Ausbildungsfinanzierung ist daher durch Veränderungen beim Kindergeld nicht zu erreichen.

2. Bundesausbildungsförderungsgesetz

2.1 Grundzüge

Bei der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz handelt es sich um eine einkommensabhängige Leistung, die gezielt Familien mit Kindern in einer förderungsfähigen Ausbildung zugute kommt. Sie ist – anders als das Bundeskindergeldgesetz – auf die Finanzierung des gesamten Ausbildungsbedarfs angelegt.

Für die Ermittlung des Förderungsbetrages werden vom Einkommen im Sinne des BAföG verschiedene pauschalierte Freibeträge abgezogen. Die absoluten Freibeträge belaufen sich gegenwärtig für die Eltern auf 1 570 DM monatlich und für den alleinstehenden Elternteil und den Ehegatten auf 1 075 DM monatlich. Diese Freibeträge erhöhen sich für jedes Kind und den Ehegatten des Einkommensbeziehers, wenn sie in einer förderungsfähigen Ausbildung stehen, um 85 DM monatlich, für andere Kinder des Einkommensbeziehers und Unterhaltsberechtigte, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, um 370 DM monatlich; die das 15. Lebensjahr vollendet haben, um 485 DM monatlich. Nach Abzug der vorgenannten Freibeträge bleibt vom Resteinkommen der Eltern und des Ehegatten 25 v. H. für die Eltern und 10 v. H. für jedes Kind anrechnungsfrei (relative Freibeträge). Die prozentualen Freibeträge für die Kinder sind begrenzt auf höchstens 60 DM für das 1. Kind, 140 DM für das zweite, 210 DM für das dritte und jedes weitere Kind.

Die Höchstbetragsregelung bei den relativen Kinderfreibeträgen führt dazu, daß die Förderungsleistungen nach dem BAföG nicht allmählich auslaufen, sondern vom Wirksamwerden der Höchstbeträge an rasch enden (vgl. Schaubilder 1 und 4 unter I.).

2.2 Entlastungsmöglichkeiten

2.2.1 Veränderung der Bedarfssätze

Eine Anhebung der Bedarfssätze führt in erster Linie zu höheren Leistungen für alle Auszubildenden, die bereits Ausbildungsförderung erhalten.

Eltern, deren Kinder keine Förderung oder nur Teilförderungsbeträge erhalten, müßten andererseits faktisch einen entsprechend höheren eigenen Beitrag zum Unterhalt ihrer Kinder leisten. Eine Anhebung der Bedarfssätze führt somit nicht zu einer Entlastung der in der Entschließung angesprochenen Familien. Sie ist deshalb nicht geeignet, die wirtschaftliche Situation der Zielgruppe tatsächlich zu verbessern.

2.2.2 Veränderung der absoluten Freibeträge

Eine Anhebung der absoluten Freibeträge bewirkt eine Ausweitung der Voll- und Teilförderung; der Kreis der Geförderten wird in Richtung auf die in der Entschließung angesprochene Zielgruppe erweitert. Um die Zielgruppe wirksam zu entlasten, müßten die absoluten Freibeträge allerdings sehr stark angeho-

ben werden, beispielsweise der Elternfreibetrag von z. Z. 1 570 DM auf etwa 2 000 DM. Dies wiederum hätte eine Ausweitung der Vollförderung in dichtbesetzte Einkommensschichten zur Folge und würde zu Mehrkosten für Bund und Länder von rd. 700 Mio. DM führen. Diese Beträge könnten von Bund und Ländern nicht aufgebracht werden. Für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Familien im mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung können deshalb allenfalls Änderungen in Betracht gezogen werden, die diese Familien genauer erreichen und von daher weniger finanzielle Mittel erfordern.

2.2.3 Veränderung der relativen Kinderfreibeträge

Eine Veränderung der relativen Kinderfreibeträge kann vom Ansatz her genauer auf die Zielgruppe ausgerichtet werden. Die Höchstbetragsbegrenzung der relativen Kinderfreibeträge ist durch das 7. BAföG-Änderungsgesetz vom 13. Juli 1981 eingeführt und in Anlehnung an das Kindergeld gestaffelt worden. An dieser Regelung wurde u. a. im Bundesrat kritisiert, daß sich „die vorgeschlagene Begrenzung der relativen Kinderfreibeträge bereits an der unteren Grenze der mittleren Familieneinkommen auswirken wird“ (Beschlußempfehlung und Bericht des 19. Ausschusses – Drucksache 9/603 –).

Als Änderungsmaßnahmen kommen eine Aufhebung oder Erhöhung der Höchstbeträge und der Vomhundertsätze in Betracht.

Eine Aufhebung der Höchstbeträge würde dazu führen, daß auch Bezieher sehr hoher Einkommen Ausbildungsförderung für ihre Kinder erhalten könnten. Beispielsweise blieben bei sieben Kindern 95 v. H. (25 v. H. für die Eltern und 10 v. H. für jedes Kind) von dem die absoluten Freibeträge übersteigenden Einkommen anrechnungsfrei. Bei sieben Kindern würden also lediglich 5 v. H. des die absoluten Freibeträge übersteigenden Einkommens angerechnet. Bei acht Kindern bliebe überhaupt kein Einkommen übrig, das die Ansprüche auf Leistungen nach dem BAföG mindern würde.

Ein solcher Effekt bei den relativen Kinderfreibeträgen wäre mit dem das BAföG prägenden Subsidiaritätsgrundsatz, nach dem zunächst das verfügbare Einkommen für den Ausbildungsunterhalt einzusetzen ist, nicht zu rechtfertigen. Wenn auch Familien mit so vielen Kindern sehr selten sind – die BAföG-Statistik 1985 weist nur 176 Geförderte im Hochschulbereich mit sieben oder mehr Geschwistern aus –, bleibt dieser prinzipielle Einwand bestehen. Eine Begrenzung dieses Effekts wäre aber durch die Einführung einer Obergrenze zu erreichen. Denkbar wäre eine starke Anhebung der bestehenden Höchstbeträge oder die Einführung einer einheitlichen Obergrenze bei dem für die relativen Freibeträge maßgebenden Einkommensteil, z. B. höchstens 3 000 DM.

Durch die geltende Staffelung der Höchstbeträge wird der mit der Zahl der Kinder zunehmenden wirtschaftlichen Belastung der Eltern Rechnung getragen. Diese familienfreundliche Komponente im Förderungsrecht würde bei einer Einführung einer einheitlichen Obergrenze entfallen. Dem könnte jedoch da-

durch entgegengewirkt werden, daß der Vomhundertsatz von 10 pro Kind entsprechend der Zahl der Kinder gestaffelt wird und für das erste Kind 10 v. H., das zweite Kind 12 v. H., das dritte Kind 14 v. H. und das vierte und jedes weitere Kind 16 v. H. des die absoluten Freibeträge übersteigenden Einkommens freigestellt würden.

Mit diesen Änderungen würde die Zielgruppe erreicht, weil sie erst oberhalb der jetzigen Höchstgrenzen wirksam würden. Sie wären zugleich in ihrer Wirkungsweise nach oben begrenzt; gleichzeitig könnte der mit der Zahl der Kinder zunehmenden wirtschaftlichen Belastung der Eltern angemessen Rechnung getragen werden. Die tatsächlich bewirkte finanzielle Entlastung der Zielgruppe wäre jedoch gemessen an der Höhe der einzusetzenden staatlichen Mittel gering.

Finanzaufwand⁵⁾

Eine Staffelung der Vomhundertsätze und Festlegung einer Obergrenze bei dem anzurechnenden Resteinkommen auf beispielsweise 3 000 DM würde Mehrkosten von rd. 200 Mio. DM für Bund und Länder erfordern.

IV. Steuerliche Maßnahmen

In der Entschließung ist u. a. in Betracht gezogen worden, die wirtschaftliche Situation von Familien mit Kindern in Ausbildung durch „indirekte, insbesondere durch steuerliche Maßnahmen“ zu verbessern. Da es andere staatliche Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Ausbildungsfinanzierung stehen und im Sinne der Entschließung als indirekte Maßnahmen angesehen werden können, nicht gibt, ist diese nachfolgende Untersuchung auf mögliche Lösungsansätze durch Veränderungen bei den steuerlichen Kinder- und Ausbildungsfreibeträgen beschränkt.

⁵⁾ Im Zusammenhang mit der Frage nach den Kosten einer Anhebung der Kinderfreibeträge ist auf folgendes hinzuweisen: Ab 1. Januar 1986 sind die steuerlichen Kinder- und Ausbildungsfreibeträge durch das Gesetz zur leistungsfördernden Steuersenkung und Entlastung der Familien (Steuersenkungsgesetz 1986/88) vom 26. Juni 1985 angehoben worden. Gleichzeitig erhalten ab diesem Zeitpunkt Eltern, bei denen sich wegen ihres niedrigen Einkommens der Kinderfreibetrag nicht oder nicht in vollem Umfange auswirken kann, nach dem 11. Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 27. Juni 1985 einen Zuschlag zum Kindergeld bis zu 46 DM monatlich. Damit wurde eine Verbesserung des Familieneinkommens erreicht. Das war auch das erklärte Ziel der Bundesregierung (vgl. Regierungsentwurf des Steuersenkungsgesetzes 1986/88, Allgemeiner Teil I Nr. 5 S. 95). Wegen der Anrechnung des Kindergeldes im BAföG muß untersucht werden, wie dieses Ziel für die Familien, deren Kinder Leistungen nach dem BAföG erhalten, noch abgesichert werden kann.

2.3 Ergebnis

Für die in der Entschließung angesprochenen Familien können gezielt finanzielle Verbesserungen durch Veränderungen bei den prozentualen (relativen) Freibeträgen herbeigeführt werden. Damit wäre aber der benötigte Ausbildungsunterhalt für einen Großteil dieser Familien noch nicht verfügbar.

Eine geeignete Lösung dieses Problems kann nur durch eine erhebliche Aufstockung der absoluten Freibeträge erreicht werden. Die mit einer solchen Anhebung verbundene Ausweitung der Vollförderung in dichtbesetzte Einkommensschichten ist jedoch nicht finanzierbar.

Es ist darüber hinaus auch ordnungspolitisch problematisch, in dem hier angesprochenen Einkommensbereich die Lösung eines wirtschaftlichen Problems durch eine Ausweitung von Sozialleistungen anzustreben.

Die genannten finanziellen und ordnungspolitischen Gründe stehen in gleicher Weise wie dem Ausbau einer bestehenden auch der Einführung einer neuen direkten Transferleistung für diesen Personenkreis entgegen.

1. Kinder- und Ausbildungsfreibeträge

Maßgebend für das Einkommensteuerrecht ist der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Von der Besteuerung ist daher grundsätzlich der Teil des Einkommens auszunehmen, den der Steuerpflichtige zwangsläufig für Unterhalt und Ausbildung seiner Kinder aufwenden muß. Dem tragen die Kinder- und Ausbildungsfreibeträge durch entsprechende Kürzung der Steuerbemessungsgrundlage Rechnung. Diese Freibeträge sind daher von ihrer Zielsetzung her nicht darauf angelegt, Eltern mit Kindern in Ausbildung den Ausbildungsunterhalt verfügbar zu machen. Die Grundzüge der steuerlichen Regelungen sind unter I.1. und II.2.1. dargestellt.

2. Anhebung der Kinder- und Ausbildungsfreibeträge

Durch den Kinderfreibetrag werden zusammen mit dem Kindergeld die üblichen Ausbildungs- und Unterhaltskosten für Kinder berücksichtigt. Die Ausbildungsfreibeträge kommen in Fällen, in denen den Eltern durch eine Ausbildung der Kinder typischerweise erhöhte Aufwendungen erwachsen, zu den Kinderfreibeträgen hinzu. Die durch eine Anhebung der Kinder- und Ausbildungsfreibeträge bewirkte Steuerermäßigung würde die wirtschaftliche Situation von Familien mit Kindern in Ausbildung gegenüber Kinderlosen verbessern.

3. Ergebnis

Eine Lösung des Problems der Ausbildungsfinanzierung bei Familien mit mittlerem Einkommen ist durch Veränderungen bei den steuerlichen Kinder- und Ausbildungsfreibeträgen nicht zu erreichen. Soweit

eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familien mit Kindern in Ausbildung durch eine Anhebung der Kinder- und Ausbildungsfreibeträge in dieser Legislaturperiode möglich ist, hat die Bundesregierung entsprechende Maßnahmen vorgesehen (siehe im einzelnen unter I.3.).

V. Entlastungen durch Anreize und Hilfen zu eigener Vorsorge oder einer Kreditaufnahme — Neue Finanzierungsmodelle im Bildungsbereich —

1. Grundanforderungen

Nach der Prüfung von Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen des bestehenden Entlastungssystems direkter Leistungen und indirekter steuerlicher Maßnahmen, die das in der Entschließung angesprochene Problem der Verfügbarmachung des vollen Ausbildungsunterhalts nicht wirklich lösen können, werden im folgenden neue Lösungsansätze untersucht, die sich auf die Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung und der Vorsorge konzentrieren.

Diese müssen insbesondere folgende grundlegende Bedingungen erfüllen:

- Die Entlastungswirkung muß dem Bildungssystem neutral gegenüberstehen. Ein Lenkungseffekt, bestimmte Ausbildungswege verstärkt zu wählen, darf von ihm nicht ausgehen.
- Die Erfolge der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und das politische Ziel, staatliche Subventionen abzubauen, dürfen durch sie nicht gefährdet werden.
- Sie müssen mit den Grundstrukturen des geltenden Rechts — insbesondere des Unterhaltsrechts — zu vereinbaren sein.
- Sie sollten ohne lange Anlaufphase realisiert werden können.

2. Finanzierungsformen

Die Bundesregierung hat alle in Betracht kommenden Grundformen einer Finanzierung in ihre Erwägungen einbezogen:

Es liegt nahe, den Ausbildungsfinanzierungsbedarf *durch Sparen* verfügbar zu machen. Den Familien bieten sich bereits gegenwärtig unterschiedliche Möglichkeiten des Vorsparens (z. B. die von den Lebensversicherern angebotene Ausbildungsversicherung, die von Banken und Sparkassen angebotenen Sparpläne mit Risikoabdeckung). Den verschiedenen Sparmodellen ist gemeinsam, daß die Familie die volle Last der Vorsorge für die Finanzierung der späteren Ausbildung trägt, und zwar in einer Zeit, in der sie daneben für den vollen Unterhalt der Kinder aufkommen muß. Wie ein Anreiz zum Ansparen geschaffen werden kann, wird unter VI. dargestellt.

Die Eltern können den Ausbildungsfinanzierungsbedarf auch durch *Kreditaufnahme* decken. Die Schwierigkeit besteht für die Eltern, die keine Sicherheit stellen können, aber darin, überhaupt einen Kredit zu erhalten. Wie ein Ausbildungskredit finanziert werden kann, hat Prof. Dr. Oberhauser, Freiburg, in dem von ihm entwickelten Modell eines Bildungskredits dargelegt, das unter VIII. dargestellt ist.

Schließlich kommt ein System in Betracht, das *Sparen und Kreditaufnahme* kombiniert. Seine konkreteste Ausprägung hat es in dem von Prof. Dr. Zink, Karlsruhe, entwickelten kollektiven Bildungssparmodell gefunden. Dieses Modell wird unter VII. dargestellt.

VI. Ansparförderung

Im folgenden wird ein Modell vorgestellt, dem der Gedanke des Ansparens zugrunde liegt.

1. Ausgangsüberlegung

Für die gewerbliche Wirtschaft werden gegenwärtig staatliche Hilfen — z. B. als Ansparzuschuß — ge-

währt, um finanzielle Hindernisse bei der Gründung selbständiger Existenzen auszuräumen. Im wesentlichen geht es dabei um die Beseitigung von Eigenkapitalschwäche. Die Übertragung von Grundgedanken der Wirtschaftsförderung auf den Bildungsbereich ist vom Ansatz her vertretbar, weil Ausbildungsfinanzierung auch als Investition in Humankapital angesehen werden kann.

2. Modellbeschreibung

Die Ansparförderung im Bildungsbereich wird in ihrer Funktionsweise dem sogenannten Existenzgründungssparen nachgebildet, das durch die vom Bundesminister für Wirtschaft erlassene Richtlinie für die Ansparförderung vom 20. Juni 1985 (Bundesanzeiger Nr. 117 v. 29. Juni 1985) ausgestaltet worden ist.

Der Auszubildende, seine Eltern oder dritte Personen schließen mit einem privaten Kreditinstitut einen Sparvertrag zur Finanzierung des Ausbildungs- und Lebensbedarfs im Rahmen einer Hochschulausbildung oder einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung. Auf die im Rahmen dieses Bildungssparvertrages erbrachten Sparleistungen (einschließlich Zinsen) wird ein staatlicher nicht rückzahlbarer Ansparschuß in Höhe von 20 v. H. (höchstens 7 200 DM) gewährt.

Die Förderung setzt eine kontinuierliche, über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren erbrachte Sparleistung und eine entsprechende Zusage einer zentralen staatlichen Bank bei Abschluß des Bildungssparvertrages voraus, die diese im Rahmen einer gesetzlichen Ermächtigung erteilt.

3. Bewertung

3.1 Nachfrage

Das Modell würde nicht von allen Angehörigen der Zielgruppe voll in Anspruch genommen werden können, da es die wirtschaftliche Fähigkeit – in der Regel der Eltern – zum Ansparen voraussetzt. Zwar kann davon ausgegangen werden, daß die der Zielgruppe angehörenden Eltern vor Beginn des Studiums ihrer Kinder in begrenztem Umfang sparfähig sind. Der Teil der Zielgruppe, der mit seinem Einkommen im unteren Bereich liegt, wäre jedoch in weit geringerem Umfang in der Lage, das Ansparmodell zu nutzen, als der besser verdienende Teil der Zielgruppe.

3.2 Entlastungswirkung

Die Entlastungswirkung des Zuschusses von 20 v. H. (höchstens 7 200 DM) ist so begrenzt, daß die Ansparförderung das Erfordernis der Ausbildungsgangneutralität nicht verletzt. Ein Anreiz, kostenintensive und lange Ausbildungswege zu beschreiten, geht von ihr nicht aus.

3.3 Abgrenzung zum Bundesausbildungsförderungsgesetz

Abgrenzungsprobleme zwischen der Ansparförderung und der Förderung nach dem BAföG entstehen nur in Ausnahmefällen: Die Eltern von Studierenden, die Anspruch auf Förderungsleistungen nach dem BAföG haben, waren in der Regel auch vor Beginn des Studiums infolge ihres geringen Einkommens wirtschaftlich nicht in der Lage, den für den Ausbildungs- und Lebensbedarf während eines Studiums erforder-

lichen Unterhaltsbetrag vorzusparen. Darüber hinaus kann eine staatliche Doppelförderung dadurch ausgeschlossen werden, daß der Ansparschuß im Wege der Vermögensanrechnung nach dem BAföG anspruchsmindernd berücksichtigt wird. Für den Vollzug beider Förderungsinstrumente würden sich hieraus keine Schwierigkeiten ergeben.

4. Finanzaufwand

Die Zahl derer, die als Nachfrager in Betracht kommen, läßt sich nur grob wie folgt abschätzen:

Von der Gesamtzahl der deutschen Studierenden (1985: rd. 1 264 000) sind zunächst diejenigen abziehen, die nur formal bzw. bereits für eine erheblich über der Regelstudienzeit liegenden Dauer an einer Hochschule eingeschrieben sind. Um zu einer realistischen Größenordnung bei Ansparmodellen zu kommen, kann hier die Zahl der Studierenden eingesetzt werden, die aufgrund ihres Ausbildungsweges und der Länge ihres Studiums nach dem BAföG „dem Grunde nach“ förderungsberechtigt sind, die jedoch aufgrund der jeweils maßgeblichen individuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht nach dem BAföG gefördert werden (1985: rd. 613 000). Danach kommen bei einer durchschnittlichen Studierendauer von fünf Jahren⁶⁾ jährlich rd. 120 000 Nachfrager in Betracht. In dieser Zahl sind auch Bezieher höherer Einkommen enthalten, weil Einkommensobergrenzen bei der Abwicklung entstehenden Verwaltungsaufwand in einem nicht vertretbaren Maße erschweren würden. Wer aufgrund seiner Einkommens- und Vermögenssituation Anspruch auf Sozialleistungen hat, scheidet wegen fehlender Sparfähigkeit als Nachfrager aus.

Es ist davon auszugehen, daß zur Deckung des Ausbildungsbedarfs Sparkapital in Höhe von durchschnittlich 600 DM monatlich in Anspruch genommen werden soll (Lebenshaltungskosten von 800 DM abzüglich der in Abschnitt I. dargestellten staatlichen Entlastungen, die hier pauschal mit 200 DM angesetzt werden). Hieraus ergibt sich für die Finanzierung eines 10semestrigen Studiums – ohne Berücksichtigung der Verzinsung des Sparkapitals und des Ansparszuschusses während des Studiums – eine Durchschnittshöhe des Sparziels von 36 000 DM⁷⁾. Bei einem Zuschuß von 20 v. H. der Ansparsumme erfordert demnach jeder Ansparvorgang eine Subvention in Höhe von 7 200 DM. Realistisch dürfte eine Inanspruchnahme in Höhe von 50 v. H. der in Betracht kommenden Personen sein (rd. 50 v. H. wegen günstiger Anlagemöglichkeiten nicht interessierte sowie nicht sparfähige Personen). Bei einer Gesamtzahl von 120 000 jährlich ist demnach von rd. 60 000 Verträgen

⁶⁾ Die angegebene Dauer stellt eine Annahme dar. Die statistisch ermittelten Werte zur durchschnittlichen Studierendauer, die an den einschreibrechtlichen Status anknüpfen, sind in diesem Zusammenhang nicht verwendbar.

⁷⁾ Die zur durchschnittlichen Höhe des Sparziels getroffene Annahme unterscheidet sich grundlegend von der anzunehmenden Durchschnittshöhe des Kreditaufnahmebetrages bei dem unten zu erörternden Modell eines Bildungskredits (vgl. IX.).

auszugehen. Die vom Staat insgesamt aufzubringenden Mittel würden sich also jährlich auf rd. 430 Mio. DM belaufen.

5. Ergebnis

Die Übertragung der wesentlichen Merkmale des Existenzgründungssparens auf den Bildungsbereich ist insbesondere für die berufliche Weiterbildung interessant. Im Bereich der Erstausbildung ist die Vergleichbarkeit der Ansparförderung mit dem Existenzgründungssparen schon dadurch eingeschränkt, daß hier der Sparer und der Antragsberechtigte verschiedene Personen sind: Während die Eltern den Sparver-

trag abschließen, liegt die Antragsberechtigung beim Auszubildenden.

Die Ansparförderung ist ein funktionsfähiges, ohne große Schwierigkeiten vollziehbares Entlastungsmodell. Das Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ wird gewahrt.

Das Modell kann von einem Teil der Zielgruppe allerdings nicht oder nur in geringem Umfang in Anspruch genommen werden, weil es eine hohe Sparfähigkeit der Nachfrager voraussetzt.

Es führte zu einer neuen Subvention mit hohem Aufwand.

VII. Kollektives Bildungssparen

Im folgenden wird ein Modell vorgestellt, in dem der Gedanke des Ansparens und der Kreditaufnahme miteinander kombiniert sind.

1. Ausgangsüberlegung

Das von Prof. Dr. Zink, Karlsruhe, entwickelte Modell geht von der Überlegung aus, daß der Grundgedanke des kollektiven Bausparens auf die Ausbildungsfinanzierung übertragen werden kann: Mehrere bilden eine Solidargemeinschaft mit dem Ziel, gegen Verzicht auf einen hohen Einlagezins ein zinsgünstiges Darlehen zu einem gemeinsamen Zweck zu erhalten, zahlen regelmäßige Sparbeiträge in die Gemeinschaftsmasse ein und erhalten hieraus später ein Darlehen, dessen Zins niedrig, stabil und vom Marktzins unabhängig ist.

2. Modellbeschreibung

Eltern – oder beliebige Dritte (z. B. Großeltern) – schließen mit einer Bildungssparkasse einen Sparvertrag über eine bestimmte Bildungssparsumme. Sie verpflichten sich, monatliche Einzahlungen in einer festgelegten Höhe über eine Dauer von mindestens zehn Jahren zu entrichten. Der monatliche Regelsparbeitrag (Mindestsparbeitrag) ist so kalkuliert, daß am Ende der Mindestsparzeit unter Berücksichtigung der (niedrigen) Sparzinsen und der zu gewährenden staatlichen Subventionen das zur Zuteilung erforderliche Mindestsparguthaben von 50 v. H. erreicht ist. Sonderzahlungen sind jederzeit zulässig.

Bei Ablauf der Mindestsparzeit erhält der Bildungssparer das Recht auf Auszahlung der Bildungssparsumme in den bei Vertragsabschluß vereinbarten Raten über die ebenfalls vertraglich festgelegte Dauer an das in Ausbildung befindliche Kind. Während beim Bausparen das Volumen der zuzuteilenden Verträge vom Volumen der Zuteilungsmasse reguliert wird, garantiert die Bildungssparkasse die Zuteilung des Bil-

dungssparvertrages zum vertraglich festgelegten Zeitpunkt. Verzögert sich der Ausbildungsbeginn, schließt sich an die Sparphase eine Liegephase an.

Vor Beginn der Auszahlung wird der Bildungssparvertrag auf den Auszubildenden – mit dessen Zustimmung – übertragen. Die Auszahlung, die sich im Gegensatz zum Bausparen über einen längeren Zeitraum in gleichbleibenden Raten vollzieht, erfolgt zunächst aus dem Guthaben, sodann als Darlehen zu dem fest vereinbarten Zins aus den Mitteln der Solidargemeinschaft.

Vor Auszahlung der ersten Rate auf Darlehensbasis müssen die Kreditwürdigkeit des Auszubildenden geprüft und das Darlehen besichert werden. Auch hierbei besteht ein wesentlicher Unterschied gegenüber dem Bausparen:

Die erforderlichen Sicherheiten können in Form von Bürgschaften durch die Eltern, den Ehegatten oder den sonstigen Vertragspartner der Bildungssparkasse gestellt werden. Sie können damit Darlehen erhalten, auch wenn sie nicht oder nur zum Teil über ausreichende dingliche Sicherheiten verfügen.

Der Tilgungsphase kann unter Umständen eine tilgungsfreie Phase vorangehen. Soziale Rückzahlungskomponenten können unter der Voraussetzung eingebaut werden, daß der Staat die erlassenen Beträge dem Kollektiv wieder zuführt.

Der Gutachter geht von 120 000 bis 130 000 Verträgen jährlich für das Bildungssparen aus. Er hält für die Realisierung des Bildungssparmodells folgende staatliche Anreize für erforderlich:

- An staatlichen Subventionen seien eine der Bausparprämie nachgebildete, jedoch nicht an eine Einkommensgrenze gebundene Bildungssparprämie und die Gewährung der Arbeitnehmersparzulage erforderlich.
- An steuerlichen Erleichterungen müßten – entsprechend der staatlichen Bausparförderung – die Bildungssparleistungen als beschränkt ab-

zugsfähige Sonderausgaben anerkannt werden. Der Gutachter hält darüber hinaus eine Reihe weiterer steuerlicher Förderungsmaßnahmen für wünschenswert.

Zur Erhaltung des einmal realisierten Bildungssparmodells ist dem Gutachter zufolge eine gleichbleibende Neugeschäftsentwicklung erforderlich. Um sie zu sichern, müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen, deren Veränderungen sich auf das Bildungssparen auswirken, die demographische Entwicklung und das Bildungsverhalten beständig bleiben.

3. Bewertung

3.1 Realisierbarkeit des Modells

Nach Auffassung des Gutachters kann die für die Stabilität des Systems erforderliche Nachfrage nur gewährleistet werden, wenn staatliche Anreize geschaffen werden. Er schlägt vor, folgende z. T. über die Förderung des Bausparens hinausgehende Subventionen zu schaffen:

3.1.1 Bildungssparprämie und Arbeitnehmersparzulage

Wesentliches Förderungsinstrument ist beim Bausparen die Wohnungsbauprämie nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz. Dementsprechend wäre eine Bildungssparprämie zumindest denjenigen zu gewähren, die die geltenden einkommensmäßigen Voraussetzungen erfüllen. Werden die für den Bezug der Wohnungsbauprämie geltenden Einkommensgrenzen (für Alleinstehende 24 000 DM und für Verheiratete 48 000 DM zu versteuerndes Einkommen) beibehalten, ist der überwiegende Teil der in der Entschließung angesprochenen Familien von der Gewährung der Prämie ausgeschlossen.

Lediglich bei Familien im mittleren Einkommensbereich mit einem Kind kommt der überwiegende Teil noch in den Genuß der Prämie. Bei Familien mit zwei Kindern wäre von der Zielgruppe nur noch ein geringer Teil, bei Familien mit drei Kindern niemand prämieneberechtigt. Dies ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Einkommensgrenzen und der unter I.3. dargestellten Einkommensbereiche, in denen die Belastung durch die Ausbildung der Kinder am größten ist.

Der Gutachter schätzt den Aufwand, der auf die Gewährung einer einkommensunabhängigen Prämie entfällt, auf 320 Mio. DM (bei einem Prämiensatz von 15 v. H.) bis 430 Mio. DM (bei einem Prämiensatz von 20 v. H.).

Nach dem Vorschlag des Gutachters, aufgrund eines Bildungssparvertrags erbrachte Sparleistungen von Arbeitnehmern nach dem Fünften Vermögensbildungsgesetz (5. VermBG) mit der Arbeitnehmer-Sparzulage zu fördern, müßte der Bildungssparvertrag in den Katalog der Anlageformen für vereinbarte vermögenswirksame Leistungen aufgenommen und zugleich bestimmt werden, bis zu welchem jährlichen Höchstbetrag und mit welchem Sparzulagen-Satz die

aufgrund von Bildungssparverträgen angelegten vermögenswirksamen Leistungen begünstigt sind. Geht man vom geltenden Recht aus, so könnte der zulagebegünstigte Höchstbetrag mit 936 DM (wie für die Anlage in Vermögensbeteiligungen) oder mit 624 DM (wie für die übrigen Anlageformen), der Zulagensatz könnte mit 23 v. H., bei mehr als zwei Kindern 33 v. H. (wie für die Anlage in Vermögensbeteiligungen und aufgrund von Bausparverträgen) oder mit 16 v. H./26 v. H. (wie für die übrigen Anlageformen) festgesetzt werden.

Um eine doppelte Förderung derselben Sparleistungen auszuschließen, müßte (entsprechend § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Wohnungsbau-Prämiengesetz, § 10 Abs. 2 Nr. 4 EStG) die Förderung durch die Bildungssparprämie jedenfalls auf die Sparleistungen beschränkt werden, die nicht mit der Sparzulage begünstigt sind.

Gegen die vorgeschlagene Einbeziehung des Bildungssparens in die Arbeitnehmern vorbehaltenen besondere Förderung nach dem 5. VermBG bestehen jedoch Bedenken. Sie fallen vor allem dann ins Gewicht, wenn diese Förderung für die zum Bildungssparen verwendeten vermögenswirksamen Leistungen nach den Vorstellungen des Gutachters nicht an die geltenden Einkommensgrenzen gebunden würde:

– Für die dadurch begünstigten Arbeitnehmer würde das Bildungssparen stärker subventioniert als für andere Gruppen, denen nur die allgemeine Förderung durch die Bildungssparprämie zustünde.

Die danach unterschiedliche Förderung des Bildungssparens von Arbeitnehmern einerseits und – z. B. – gewerblich tätigen Selbständigen, freiberuflich Tätigen andererseits wäre nur dann zu rechtfertigen, wenn sie nicht als willkürlich anzusehen, sondern sachlich begründet ist.

Ist das Bildungssparen den Formen der Vermögensbildung vergleichbar, deren besondere Förderung nach dem 5. VermBG schon jetzt auf Arbeitnehmer (mit zu versteuerndem Einkommen bis zu bestimmten Grenzen) beschränkt ist, so könnten die für diese besondere Förderung maßgebenden sachlichen Gründe auch für eine bevorzugte Subventionierung des Bildungssparens von Arbeitnehmern sprechen.

Doch die Vergleichbarkeit des Bildungssparens mit den bisher geförderten Anlageformen des 5. VermBG erscheint schon deshalb fraglich, weil diese Anlageformen – Erwerb von Vermögensbeteiligungen, Bausparen, Versicherungssparen, Kontensparen – grundsätzlich dazu führen, daß der Arbeitnehmer über den aus dem Sparvorgang erwachsenen Vermögenswert nach einer Sperrfrist frei verfügen kann.

– Die vorgeschlagene Einbeziehung des Bildungssparens in die Förderung nach dem 5. VermBG widerspräche auch der durch die Vermögensbeteiligungsgesetze von 1983 und 1986 vollzogenen stärkeren Ausrichtung dieser Förderung auf eine Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivver-

mögen und der Absicht der Bundesregierung, in der 11. Legislaturperiode die Förderung nach dem 5. VermBG allein auf die Aufwendungen für Vermögensbeteiligungen und für den Wohnungsbau bzw. den Erwerb von Wohneigentum zu beschränken.

- Eine von Einkommen des Arbeitnehmers unabhängige Förderung des Bildungssparens nach dem 5. VermBG würde dem Bildungssparen eine mit dem genannten vermögenspolitischen Konzept der Bundesregierung nicht vereinbarte Sonderstellung in diesem Gesetz einräumen und dem seit 1971 verwirklichten Grundsatz zuwiderlaufen, daß die Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer aus vermögenspolitischen und haushaltspolitischen Erwägungen auf die Bezieher geringer und mittlerer Einkommen zu konzentrieren ist.

3.1.2 Steuerliche Förderungsmaßnahmen

Über die genannten Subventionen hinaus schlägt der Gutachter folgende steuerliche Förderungsmaßnahmen vor:

- In Anlehnung an das Bausparen müßten Sparleistungen für einen Bildungssparvertrag je nach Wahl – im Rahmen der sog. Vorsorgeaufwendungen – als beschränkt abzugsfähige Sonderausgaben anerkannt werden. Diese Maßnahme hätte jedoch praktisch kaum Bedeutung für die Sparer, die die für die Gewährung einer Bildungssparprämie geltende Einkommensgrenze überschreiten, weil sie die für den Sonderausgabenabzug geltenden Höchstbeträge in der Regel bereits für Versicherungs- und Bausparbeiträge ausgeschöpft haben.
- Darüber hinaus sind – so der Gutachter – folgende weitere Maßnahmen wünschenswert: Erweiterung der Sonderausgaben-Höchstgrenzen, Herausnahme der Zinsen aus Bildungssparguthaben aus der Besteuerung, Anerkennung der Tilgung und Verzinsung des Darlehens – auch durch Dritte – als außergewöhnliche Belastungen sowie Anerkennung der über das Ansparguthaben finanzierten Ausbildungskosten als Werbungskosten. Die Realisierung dieser Gesetzesänderungen ist steuerrechtspolitisch und von der Systematik des EStG her als problematisch anzusehen.

Soweit sich die Verträge nicht auf die Förderung der Weiterbildung beziehen, ist als weiterer gravierender Einwand gegen eine steuerliche Förderung des Bildungssparens der Umstand anzusehen, daß es die private Lebensführung betrifft, die nach geltendem Recht aus dem versteuerten Einkommen zu bestreiten ist.

Der Umfang der Steuermindereinnahmen läßt sich nicht zuverlässig schätzen.

3.2 Verbot von Zwecksparsystemen

Kollektive Zwecksparsysteme – dazu zählt auch das Bildungssparen – sind mit hohen typischen Risiken behaftet. Sparer und Kreditnehmer sind identisch, je-

der Sparer erwirbt mit Abschluß des Vertrages einen Anspruch auf Gewährung eines Darlehens nach Leistung bestimmter Spareinlagen. Die Möglichkeiten für die Zuteilung der Verträge hängen vom Zufluß von Spargeldern und Tilgungen ab. Auf diese Systemchwäche reagiert das im Gutachten von Professor Dr. Zink zum Vergleich herangezogene Bausparsystem mit einer Verlängerung der Wartezeiten. Auf ein solches Korrektiv muß beim Bildungssparen allerdings verzichtet werden. Vielmehr soll nach Erbringung der Sparleistung und Ablauf der Mindestspardauer sogar ein Anspruch des Sparerers auf die vorgeordnete Leistung zum beabsichtigten Zeitpunkt des Ausbildungsbeginns eingeführt werden. Eine solche Regelung wird für das zum Vergleich herangezogene Bausparwesen in § 4 Abs. 5 des Gesetzes über Bausparkassen sogar ausdrücklich verboten. Vor dem Hintergrund dieser typischen Risiken, die durch die laufende Bankenaufsicht nicht hinreichend in Grenzen gehalten werden können, hat sich der Gesetzgeber für ein Verbot von Zwecksparsystemen ausgesprochen. § 3 Nr. 2 des Kreditwesengesetzes verbietet „die Annahme von Geldbeträgen, wenn der überwiegende Teil der Geldgeber einen Rechtsanspruch darauf hat, daß ihnen aus diesen Geldbeträgen Darlehen gewährt oder Gegenstände auf Kredit verschafft werden (Zweckspaarunternehmen)“. Eine Ausnahme wurde lediglich für Bausparkassen – vor dem Hintergrund der gestellten dinglichen Sicherheiten – zugelassen.

3.3 Selbstbindung des Gesetzgebers

In unmittelbarem Zusammenhang mit der Schaffung der erforderlichen finanziellen Anreize des Staates steht die Notwendigkeit, sie auf Dauer zu erhalten. Ist das Bildungssparen erst eingeführt, ist der Gesetzgeber gezwungen, die Modalitäten und Rahmenbedingungen des Bildungssparens (staatliche Förderung, Steuerrecht, BAföG), die die Stabilität des Systems beeinflussen, weitgehend zu erhalten, wenn er Zuteilungsrisiken für die Bildungssparer vermeiden will. Der Gesetzgeber würde sich durch die Entscheidung für das Bildungssparen faktisch wichtige Gestaltungsspielräume geben. Der Gutachter selbst weist darauf hin, daß jede künftige Änderung im Bereich der finanziellen Förderung des Bildungswesens das Neugeschäft der Bildungssparkassen sehr stark beeinflussen würde. Ob eine Bildungssparkasse in solchen Situationen ohne staatliche Zuschüsse erhalten werden kann, ist zweifelhaft. Die Zwangslage, entweder erhebliche Finanzierungsmittel einsetzen zu müssen oder als Gesetzgeber auf Gestaltungsmöglichkeiten der Bildungsfinanzierung zu verzichten, darf der Staat nicht schaffen.

3.4 Abstimmung mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz

Der Kreis der potentiellen Empfänger von Leistungen nach dem BAföG und der Kreis der Bildungssparer überschneiden sich, weil am Bildungssparen jeder teilnehmen kann. Außerdem kann ein Bildungssparer, der mit dem maßgeblichen Einkommen bislang

oberhalb der Einkommensgrenzen des BAföG gelegen hat, aufgrund einer Verschlechterung seiner wirtschaftlichen Verhältnisse in den Kreis der BAföG-Berechtigten gelangen. Damit stellen sich Abgrenzungsprobleme zwischen Förderung nach dem BAföG und dem Bildungssparen. Das Hauptproblem besteht darin, daß Ausbildungsförderung nur geleistet wird, wenn das eigene Vermögen eingesetzt ist. Dies bedeutet, daß diejenigen, die Kapital angespart haben, das die für die Vermögensanrechnung geltenden Freigrenzen übersteigt, Ausbildungsförderungsleistungen nicht oder in verringertem Umfang erhalten. Dies würde die Motivation zum Abschluß eines Bildungssparvertrages erheblich beeinträchtigen.

3.5 Vorlaufzeit

Der zeitliche Vorlauf des Modells beträgt etwa zehn Jahre. Dieser durch die Ansparphase bedingte zeitliche Vorlauf des Modells läßt sich nicht entscheidend verkürzen. So besteht insbesondere – auch bei Änderung der Gesetzeslage – nicht die Möglichkeit, vorhandenes Bausparkapital zu Zwecken der Ausbildungsfinanzierung einzusetzen. Würde man die zu unterschiedlichen Zwecken angesparten und unterschiedlichen Regelungen unterworfenen Kollektivmittel zusammenlegen, wären die typischen Risiken beider Sparformen nicht voneinander zu trennen. Zuteilungspässe beim Bausparen würden also die Zuteilungsgarantie des Bildungssparens gefährden. Überdies wären identische staatliche Förderungssysteme erforderlich.

Das aktuell bestehende Problem wird aufgrund der langen Vorlaufzeit des Modells nicht gelöst.

4. Ergebnis

Das Bildungssparen ist allein unter den Annahmen des Gutachters ein in sich stimmiges, funktionierendes Entlastungsmodell. Es zielt darauf ab, die zur Bestreitung des Ausbildungsunterhalts erforderlichen Mittel verfügbar zu machen, es entzerrt die wirtschaftliche Belastung zeitlich. Das Modell entspricht dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ und stärkt die Eigenverantwortung des Ausbildungswilligen und seiner Eltern.

Zumindest aber eine für das Funktionieren des Modells zentrale Voraussetzung kann nicht erfüllt werden: Die für die Stabilität des Systems erforderliche starke finanzielle Beteiligung des Staates ist nicht realisierbar.

Die Systeme des Bildungssparens und der Ausbildungsförderung des Bundes können nicht bruchlos aufeinander abgestimmt werden.

Der notwendige zeitliche Vorlauf von zehn Jahren für die Installierung des Bildungssparsystems steht einer aktuellen Lösung der bestehenden Probleme entgegen.

Aus diesen Gründen kann die Einführung des Bildungssparens nicht empfohlen werden.

VIII. Ausbildungsdarlehen

Im folgenden wird ein Modell vorgestellt, das auf eine kreditäre Ausbildungsfinanzierung im Bereich mittlerer Einkommen abzielt und auf Überlegungen von Prof. Dr. Oberhauser, Freiburg, zurückgeht.

1. Ausgangsüberlegung

Familien im mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung werden – wenn auch in geringerem Umfang als Familien im unteren und höheren Einkommensbereich – durch Kindergeld und steuerliche Kinder- und Ausbildungsfreibeträge entlastet. Der monatliche Mindestentlastungsbetrag für einen auswärtig untergebrachten Studenten liegt in diesem Einkommensbereich je nach Familiengröße und Steuersatz etwa zwischen 167 und 307 DM (s. I.3, III.1.2 und Modellrechnungen i. d. Anlage). Unter Berücksichtigung dieser Entlastungsbeträge soll eine private kreditäre Vorfinanzierung der Ausbildungsaufwendungen ermöglicht werden. Zur Erleichterung dieser Vorfinanzierung soll ein staatlicher Rahmen beitragen, der bestimmte finanzielle Vergünstigungen einschließt.

2. Modellbeschreibung

2.1 Grundgedanke

Das Ausbildungsdarlehensmodell räumt den Familien die Möglichkeit ein, die staatlichen Entlastungsbeträge während der Ausbildungszeit wahlweise entweder – wie bisher – zur Erhöhung des verfügbaren Einkommens oder statt dessen für eine kreditäre Vorfinanzierung der Ausbildungskosten zu verwenden.

Darlehensgeber ist der Staat oder ein von ihm beauftragtes staatliches Kreditinstitut. Diese können wegen ihrer guten Refinanzierungsmöglichkeiten ein vergleichsweise zinsgünstiges Darlehensangebot machen. Entscheiden sich der Auszubildende und seine Eltern für eine Inanspruchnahme dieser Darlehen, können die staatlichen Entlastungsbeträge der Eltern zur Subventionierung der Zinsen dieser Darlehen eingesetzt werden. In Abhängigkeit von den gesetzten Konditionen (s. 2.2) decken die eingesetzten Entlastungsbeträge die Zinslast des Darlehens völlig ab. Der Auszubildende erhält dadurch ein Darlehen, das für ihn zinslos ist.

Im einzelnen läuft das Kreditnahme- und Rückzahlungsverfahren wie folgt ab:

Die Eltern zahlen innerhalb einer Zeitdauer von etwa fünf Jahren die ihnen monatlich zufließenden Entlastungsbeträge in pauschalierter Höhe (beispielsweise 300 DM) an ein zentrales staatliches Kreditinstitut. Dieses stellt dem Auszubildenden zeitgleich ein um das 2- bis 2,5fache höheres Darlehen zur Verfügung. Nach Abschluß der Ausbildung und einer daran anschließenden Ruhephase von 2- bis 3jähriger Dauer ist das Darlehen aus dem späteren Einkommen des Auszubildenden zurückzuzahlen.

Verfahrensmäßig kann das beschriebene Grundmodell dadurch variiert werden, daß die Eltern den ihnen zugedachten Entlastungsbetrag nicht an ein zentrales staatliches Kreditinstitut, sondern direkt an den Auszubildenden zahlen. Dieser bekommt dann von einem zentralen Kreditinstitut ein Darlehen in Höhe der Differenz zwischen dem Bruttokredit im vorbeschriebenen Modell und dem Elternbeitrag. Beide Modellvarianten stimmen für den Auszubildenden ökonomisch überein.

Die Abwicklung des gesamten Kreditverfahrens erfolgt durch ein zentrales staatliches Kreditinstitut, die Beratung der Darlehensnehmer und die Annahme der Anträge auf Ausbildungsdarlehen durch die örtlichen Studentenwerke bzw. Ämter für Ausbildungsförderung.

Der Staat übernimmt die Verwaltungskosten und die verbleibenden Ausfallrisiken. Kommt es zu starken Steigerungen des Zinsniveaus, können begrenzte Zinssubventionen in Erwägung gezogen werden.

2.2 Flexibilität der Gestaltungsparameter

Das Verhältnis der einzelnen Gestaltungsparameter zueinander bestimmt die Höhe des Rückzahlungsbetrages und die Länge des Rückzahlungszeitraums. Dieser Veränderungsspielraum gibt den Familien die Möglichkeit, je nach den zeitlichen Gegebenheiten und finanziellen Bedürfnissen Ausbildungsdarlehen in Anspruch zu nehmen.

2.2.1 Kreditspezifische Parameter

– Kreditbetrag:

Die Höhe der einzelnen Kredite kann innerhalb eines zu setzenden Rahmens den jeweiligen finanziellen Bedürfnissen individuell angepaßt werden. Der Staat kann durch Bestimmung einer Obergrenze oder Leistungsbegrenzungen, z. B. in den ersten Semestern auf die Vorlesungszeiten, die Höhe der Gesamtverschuldung beschränken.

– Dauer der Kreditnahme:

Die Dauer der Kreditnahme kann entsprechend den finanziellen Gegebenheiten in der Familie bestimmt werden. Sie kann beispielsweise die volle Studienzeit in Anspruch nehmen und je nach Studiengang und Studiengestaltung zwischen vier und sechs Jahren, aber auch weit darunter liegen,

z. B. wenn Ausbildungsdarlehen nur in der Examszeit oder nach Auslaufen von Förderungsdarlehen nach dem BAföG in Anspruch genommen werden.

– Ruhephase:

Nach Abschluß der Ausbildung bzw. im Anschluß an das Ende der Kreditperiode kann der Darlehensnehmer – wie bei der Rückzahlung von Förderungsdarlehen nach dem BAföG – von der Rückzahlung freigestellt werden. Die Ruhephase ist zu verzinsen. Je kürzer also die Ruhephase ist, um so niedriger wird der Gesamtbetrag der Rückzahlung sein. Eine Verlängerung der Ruhephase läßt die Rückzahlungsverpflichtung ansteigen. Die Ruhephase ist deshalb nur in Grenzen ausdehnbar.

– Rückzahlungsbetrag und Dauer der Rückzahlung:

Der Auszubildende ist – in begrenztem Umfang – frei in der Bestimmung der Höhe des Rückzahlungsbetrages. Grenzen ergeben sich hier insbesondere aus der jeweiligen Einkommenssituation und der Dauer der Rückzahlung. Die Dauer der Rückzahlung ist auch ausschlaggebend dafür, wieviel Zinsen während der Zeit der Rückzahlung anfallen. Die Höhe des monatlichen Rückzahlungsbetrages muß andererseits in einem zumutbaren Verhältnis zum erreichten Einkommen stehen.

– Zinshöhe und Zinsfestsetzungsverfahren:

Für die Höhe der Verzinsung ist grundsätzlich der Zins maßgebend, den der Staat oder das von ihm beauftragte staatliche Kreditinstitut für die Refinanzierung der Darlehen aufbringen muß (Kapitalmarktzins). Auf diese Weise kann eine weitgehende fiskalische Neutralität erreicht werden.

Die Kreditaufnahme des Staates für Neukredite und die Revolvierung des Schuldenbestandes erfolgt während eines Jahres zu unterschiedlichen Zinssätzen. Aus Praktikabilitätsgründen und um das Kreditangebot des Staates einfach und überschaubar zu halten, empfiehlt es sich, bei der Verzinsung der Darlehen mit fixierten Zinssätzen zu arbeiten. Hierzu kommen verschiedene Zinsfestsetzungsverfahren in Betracht:

Der Darlehenszinssatz wird jeweils im voraus für ein Semester oder für ein Jahr festgelegt und diese Konditionen für die gesamte Laufzeit der einzelnen Teildarlehen beibehalten. Die Kreditnehmer können sich dann mit dem Umfang ihrer Verschuldung an den jeweils gegebenen Konditionen orientieren. Sie kennen die Höhe der auf sie zukommenden Rückzahlungsverpflichtung genau. Für den Staat oder das von ihm beauftragte staatliche Kreditinstitut besteht bei diesem Verfahren jedoch ein – beschränktes – Zinsveränderungsrisiko, das vom Kreditnehmer durch einen Aufschlag auf den Zinssatz zu tragen ist.

Eine andere Möglichkeit der Zinsfestsetzung besteht darin, den Zinssatz erst am Ende einer Kreditaufnahmeperiode (ein Semester oder ein Jahr) mit dem Durchschnittszinssatz festzulegen, zu dem sich der Staat während dieser Periode für Ausbildungsdarle-

hen refinanziert hat. Bei diesem Verfahren werden die Zinssteigerungen und Zinssenkungen, die während der jeweiligen Periode eingetreten sind, in vollem Umfange an den Auszubildenden weitergegeben, ohne daß dieser durch zusätzliche Zinsaufschläge belastet wird.

Da Zinsveränderungen aber auch die Ruhe- und die Rückzahlungsphase berühren, ist weiterhin daran zu denken, das Darlehen variabel mit dem jeweiligen Kapitalmarktzins zu belasten.

Bei den beiden zuletzt genannten Möglichkeiten der Zinsfestsetzung kennt der Darlehensnehmer seine künftige Zinsbelastung nicht. Nach Auffassung des Gutachters sollte deshalb eine begrenzte Zinssubvention des Staates in Erwägung gezogen werden.

2.2.2 Sozial- und Leistungskomponenten

Das Ausbildungsdarlehen ist ein reines Kreditmodell, das Sozial- und Leistungskomponenten nicht berücksichtigt.

2.3 Abgrenzung zum Bundesausbildungsförderungsgesetz

Bestand und Grundstruktur des Bundesausbildungsförderungsgesetzes werden durch das Modell nicht berührt. Eine Kreditnahme kommt für diejenigen Empfänger von Förderungsdarlehen in Frage, die nur einen Teilförderungsbetrag erhalten. Diesen Auszubildenden kann die Möglichkeit eingeräumt werden, Ausbildungsdarlehen zusätzlich in Anspruch zu nehmen. Eine Abstimmung der kreditären Vorfinanzierung mit dem BAföG ist problemlos.

3. Bewertung

3.1 Erfüllung der Grundbedingungen

Das von Prof. Dr. Oberhauser entwickelte Finanzierungsmodell eines Ausbildungsdarlehens ist in sich stimmig und geeignet, die wirtschaftliche Situation von Familien im mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung zu erleichtern. Es handelt sich um ein marktwirtschaftlich orientiertes Modell, das den ordnungspolitischen und — aufgrund des Variationsspielraums des Staates — finanzpolitischen Vorgaben entspricht. Die Eltern sind bei diesem Modell unmittelbar in die Ausbildungsfinanzierung eingebunden. Eltern und Kinder sind dadurch auf gemeinsames und einverständliches Handeln bei der Planung der Ausbildung und ihrer Finanzierung angewiesen. Das Modell begründet damit gleichsam eine Finanzierungsgemeinschaft, die insbesondere im Hinblick auf die spätere Rückzahlungsverpflichtung und Ausfallhaftung von großer Bedeutung ist.

Das Modell läßt sich so flexibel gestalten, daß den Auszubildenden und ihren Eltern ein Angebot zu einer wirksamen Verminderung der finanziellen Schwierigkeiten während der Ausbildungszeit gemacht werden kann. Dem Auszubildenden stünde es dann frei, entsprechend seinem individuellen finan-

ziellen Bedarf auf sein zukünftiges Einkommen vorzugreifen. Der Staat würde über das bestehende Förderungssystem nach dem BAföG hinaus lediglich eine Hilfe zur Selbsthilfe gewähren.

Das Modell sieht eine finanzielle Beteiligung des Staates vor. Ihr Umfang hängt von den getroffenen Regelungen und der tatsächlichen Zinsentwicklung ab.

Nach Schaffung des notwendigen institutionellen Rahmens können Ausbildungsdarlehen sofort beantragt und gewährt werden. Der Auszubildende und seine Eltern können sich entsprechend ihrer finanziellen Situation kurzfristig für die Inanspruchnahme von Ausbildungsdarlehen entscheiden.

3.2 Verträglichkeit mit dem Unterhaltsrecht

Nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches sind die Eltern verpflichtet, ihrem Kind eine angemessene Vorbildung zu einem Beruf zu finanzieren (s. Ausführungen zum Unterhaltsrecht II.). Der Staat unterstützt die Eltern bei der Erfüllung dieser Verpflichtung auf vielfältige Art und Weise, z. B. durch die Gewährung von Kindergeld und Ausbildungsförderung oder trägt ihr bei der Besteuerung durch die Kinder- und Ausbildungsfreibeträge Rechnung. Aus unterhaltsrechtlicher Sicht bestehen keine prinzipiellen Bedenken, darüber hinaus den Eltern mit mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung die Finanzierung des benötigten Ausbildungsunterhalts durch die Vergabe von Ausbildungsdarlehen zu erleichtern.

Es handelt sich bei dem Modell des Ausbildungsdarlehens um ein freiwilliges Angebot an den Auszubildenden und seine Eltern. Der Auszubildende ist also nicht verpflichtet, von dieser Wahlmöglichkeit Gebrauch zu machen, sondern kann seinen Unterhaltsanspruch wie bisher unmittelbar gegenüber den Eltern geltend machen. Gleichwohl ergeben sich Bedenken, weil das Ausbildungsdarlehen die Rückzahlungsverpflichtung des Auszubildenden als Regelfall vorsieht. Diese Verlagerung der Ausbildungskosten auf den Auszubildenden steht nicht im Einklang mit dem geltenden Unterhaltsrecht. Diese Bedenken wären jedoch gegenstandslos, wenn die Rückzahlungsverpflichtung entsprechend dem geltenden Unterhaltsrecht grundsätzlich bei den Eltern belassen wird. Zusätzlich könnte im Hinblick auf besondere Ausbildungssituationen, z. B. Durchführung einer Zweitausbildung, die Wahlmöglichkeit eingeräumt werden, daß sich der Auszubildende an der Rückzahlung der aufgenommenen Ausbildungsdarlehen beteiligen kann.

3.3 Ergebnis

Das Modell des Ausbildungsdarlehens ist vom Grundsatz her ein funktionsfähiges, ohne große Schwierigkeiten vollziehbares Entlastungsmodell. Die Beteiligung der öffentlichen Hand besteht in der Übernahme der Verwaltungskosten und des Ausfallrisikos so-

wie in einem Eintreten bei Überschreiten der Zinsgrenze.

Die durch die Ausbildungsfinanzierung entstehende wirtschaftliche Belastung wird zeitlich entzerrt. Die

mit dem Ausbildungsdarlehen angestrebte Verlagerung der Ausbildungskosten von den zum vollen Ausbildungsunterhalt verpflichteten Eltern auf den Auszubildenden erweist sich im Hinblick auf das geltende Unterhaltsrecht jedoch als problematisch.

IX. Bildungskredit

Das Finanzierungsinstrument „Bildungskredit“, das im folgenden dargestellt wird, enthält zahlreiche Elemente des von Prof. Dr. Oberhauser entwickelten Darlehensmodells; es unterscheidet sich aber zugleich wesentlich von dem Ausbildungsdarlehen insbesondere in der das Bildungskreditmodell auch in zahlreichen Details prägenden Rückzahlungsregelung, die Anlaß zu dessen kritischer Bewertung war. Im folgenden werden seine Grundzüge beschrieben:

1. Kreditnahme- und Rückzahlungsverfahren

1.1 Grundzüge des Bildungskreditangebotes

Der Staat macht den Familien mit Kindern in Ausbildung, die nicht nach dem BAföG gefördert werden oder nur geringe Teilförderung erhalten, das Angebot, unter den nachfolgend beschriebenen Bedingungen und im Rahmen von Obergrenzen günstig zu verzinsende Bildungskredite in Anspruch zu nehmen. Dieses Angebot anzunehmen steht in der freien, gemeinsamen Entscheidung der Eltern und des Auszubildenden. Sie stellen gemeinsam den Antrag auf einen Bildungskredit, legen sich bei Vertragsabschluß fest, ob die Eltern nach Beendigung der Ausbildung die aufgenommenen Bildungskredite allein oder mit dem Auszubildenden zusammen jeweils zur Hälfte zurückzahlen, und übernehmen eine wechselseitige Ausfallbürgschaft.

Die Rückzahlung der Bildungskredite erfolgt grundsätzlich unmittelbar nach Beendigung der Ausbildung in Monatsbeträgen, die in etwa der durchschnittlichen monatlichen Eigenbelastung der Eltern in der vorangegangenen Ausbildungszeit entsprechen.

1.2 Anwendungsbereich

Das Angebot der Inanspruchnahme von Bildungskrediten richtet sich sowohl an Studierende von Hochschulen, Akademien und höheren Fachschulen als auch an Schüler von Berufsfach- und Fachschulen. Bei den Berufsfach- und Fachschulausbildungen handelt es sich um berufsqualifizierende Ausbildungen, die in der Regel auf drei Jahre angelegt sind. Sie werden zunehmend auch von Abiturienten – als Alternative zum Hochschulstudium – in Anspruch genommen. Die Ausbildungsaufwendungen der Eltern kommen in diesen Fällen vor allem in der Höhe, aber auch in der Dauer den Aufwendungen für studierende Kinder nahe.

1.3 Höhe des Darlehensbetrages

Für die Erläuterung und Berechnung des Modells einschließlich der Festsetzung der Darlehensobergrenze wird ein Gesamtbedarf eines Studenten von 800 DM monatlich unterstellt. Dieser Bedarf ist zunächst durch das Mehreinkommen abzudecken, das die Familie gegenüber dem kinderlosen Ehepaar durch Kindergeld und Steuerermäßigung hat. Dieser Betrag wird mit 200 DM pauschalisiert (s. o. VIII.1.). Damit die Eltern in der Rückzahlungsphase nicht wesentlich höher belastet sind als in der Phase der Kreditaufnahme, ist es erforderlich, daß sie darüber hinaus einen zusätzlichen Unterhaltsbeitrag für die Ausbildungsfinanzierung zur Verfügung stellen, der in seiner Höhe dem pauschalierten Betrag entspricht. Unter Berücksichtigung dieser Eigenbeteiligung bleibt zur Sicherstellung des vollen Ausbildungsunterhalts im Regelfall ein durch Bildungskredite zu finanzierender Differenzbetrag von 400 DM. Als Obergrenze der monatlichen Kreditaufnahme sollte deshalb ein Betrag von 400 DM vorgesehen werden.

Es bleibt zu erwägen, zur Vermeidung einer zu hohen Verschuldung zusätzlich zu der Begrenzung der Höhe des Darlehensbetrages eine Beschränkung der zeitlichen Inanspruchnahme oder der Gesamtdarlehenschuld vorzusehen.

1.4 Rückzahlungspflichtiger

Das Modell zielt ausschließlich auf eine wirtschaftliche Entlastung der Eltern durch zeitliche Streckung der von ihnen zu erbringenden Ausbildungsunterhaltsaufwendungen hin, die sie in diesen Einkommensbereichen nach dem Bürgerlichen Unterhaltsrecht in der Ausbildungszeit in voller Höhe zu leisten haben. Die mit der Entlastung verbundene Rückzahlungsverpflichtung wird daher unter Zugrundelegung des geltenden Unterhaltsrechts, d. h. auch ohne Veränderung der Leistungsfähigkeit, grundsätzlich bei den Eltern belassen. Dem Auszubildenden und seinen Eltern wird zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt, bei Vertragsschluß zu vereinbaren, daß – abweichend von diesem Grundsatz – die Eltern und der Auszubildende die aufgenommenen Bildungskredite nach Beendigung der Ausbildung jeweils zur Hälfte zurückzahlen. Eine weitergehende Übertragung der Rückzahlungsverpflichtung auf den Auszubildenden wird nicht vorgesehen. Es bleibt den Eltern und dem Auszubildenden unbenommen, intern anders zu verfahren. Dies ist insbesondere im Hinblick darauf von Bedeutung, daß sich die künftige Einkommensent-

wicklung bei den Eltern und dem Auszubildenden nicht absehen läßt, beim Auszubildenden in der Phase des Berufseintritts und der Familiengründung das Einkommen oft noch gering ist, die staatlichen Entlastungsbeträge für die Eltern, nachdem die Kinder die Ausbildung beendet haben, entfallen und sie während der Rückzahlungsphase nicht selten das Rentenalter erreichen werden.

1.5 Ruhephase

Das hier dargestellte Kreditmodell geht entsprechend dem geltenden Unterhaltsrecht grundsätzlich von der Verpflichtung der Eltern zur Rückzahlung der aufgenommenen Bildungskredite aus. Eine Freistellung von der Rückzahlungsverpflichtung nach Beendigung der Ausbildung wird daher wegen der auch während dieser Zeit laufenden Verzinsung nicht vorgesehen.

Für den Fall, daß sich der Auszubildende dazu verpflichtet, nach Beendigung der Ausbildung das Darlehen zur Hälfte zurückzuzahlen, ist für diesen grundsätzlich die Möglichkeit einer Ruhephase vorgesehen. Die Ruhephase würde mit dem Abschluß der Ausbildung beginnen. Um eine zu hohe Zinsbelastung zu vermeiden, sollte sie auf ein Jahr begrenzt werden.

1.6 Zinshöhe, Zinsberechnung, Zinsobergrenze, Einkommensgrenzen

Aus ordnungspolitischen und fiskalischen Gründen wird das Darlehen grundsätzlich mit dem Kapitalmarktzinssatz verzinst. Aus Vereinfachungsgründen wird mit periodisch, z. B. jährlich, fixierten Zinssätzen gearbeitet.

Als die für die Beteiligten kostengünstigste Lösung bietet sich das nachfolgend beschriebene Zinsfestsetzungsverfahren an: Am Ende jedes Kalenderjahres wird der Durchschnittszinssatz ermittelt, der sich aus dem gesamten Zinsaufwand für Bildungskredite in dieser Refinanzierungsperiode ergibt. Alle Darlehensnehmer bezahlen für ihr gesamtes jeweils aufgelaufenes Darlehen diesen Zinssatz. Das Verfahren wird über die Gesamtlaufzeit des Darlehens hinweg jedes Jahr durchgeführt. Damit ist das Zinsveränderungsrisiko, dessen Kosten der Darlehensnehmer in Form eines Zinsaufschlages zu tragen hätte, ausgeräumt.

Eine Folge dieses Verfahrens ist, daß der Darlehensnehmer die auf ihn zukommende Zinsbelastung nicht kennt. Dieses Risiko kann durch Einführung einer Zinsobergrenze auf ein zumutbares Maß begrenzt werden. Die öffentliche Hand übernimmt bei einer solchen Obergrenze die darüber hinausgehende Zinslast und schafft damit für die Familie relative Sicherheit über die Kreditkosten. Die Höhe der Zinsobergrenze, die auch den Umfang der Inanspruchnahme beeinflusst, ist ggf. im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Realisierung des Bildungskreditmodells (s. u. 5.) festzulegen⁸⁾.

⁸⁾ Für die Kostenberechnungen wurde eine Zinsobergrenze von 6 v. H. und von 7 v. H. zugrunde gelegt (vgl. Anlage).

Trotz einer Zinsbegrenzung hat der Darlehensnehmer nach wie vor den ganz überwiegenden Teil der Zinslast selbst zu tragen. Die Kosten aus der Zinsbegrenzung sind bei einer Übernahme durch die öffentliche Hand im Haushalt auszuweisen.

Bei der Entscheidung über die Einführung einer Einkommensgrenze für die Inanspruchnahme von Bildungskrediten wird abzuwägen sein zwischen den hohen mit einer Einkommensanrechnung verbundenen Verwaltungskosten und dem ebenfalls erheblichen Aufwand der Bürger einerseits sowie der Notwendigkeit andererseits, mißbräuchlicher Inanspruchnahme dieser Kreditmöglichkeiten vorzubeugen. Aus den Erfahrungen der Vollzugspraxis sozialer, einkommensabhängiger Leistungsgesetze ist bekannt, daß bürokratischer Aufwand einer solchen Prüfung die Inanspruchnahme stark behindert und hohe Kosten verursacht. Es liegt nahe, hier auf die Erfahrungen mit dem BAföG hinzuweisen. Da Einkommensanrechnung oder -grenzen für das Funktionieren des Bildungskredits ohne Bedeutung sind, kann die Entscheidung über ihre Zweckmäßigkeit hier offenbleiben.

1.7 Ausfallhaftung

Hinsichtlich der Rückzahlung des einzelnen Darlehens und der Zahlung der vereinbarten Zinsen besteht ein Ausfallrisiko. Um die Rückzahlungen zu sichern und damit das Ausfallrisiko zu begrenzen, wird die Vergabe von Bildungskrediten von einer Kreditwürdigkeitsprüfung und einer wechselseitigen Ausfallhaftung der Eltern und des Auszubildenden (oder in Ausnahmefällen auch anderer Personen) abhängig gemacht. Bei einer Entscheidung für das Modell Bildungskredit ist zu erwägen, ob das Risiko der Uneinbringlichkeit von Darlehensschulden die öffentliche Hand oder die Zufallsgemeinschaft der Darlehensnehmer tragen soll.

Werden die Ausfallkosten durch die öffentliche Hand getragen, sind sie im Haushalt auszuweisen. Die Aufteilung dieser Kosten im einzelnen ist zwischen Bund und Ländern abzustimmen.⁹⁾

2. Organisatorische Abwicklung

2.1 Zentrales Kreditinstitut

Die organisatorische Abwicklung der Darlehensvergabe und -verwaltung erfolgt durch ein zentrales staatliches Kreditinstitut. Hierdurch ist gewährleistet, daß alle Darlehensnehmer denselben Darlehensbedingungen unterliegen. Die Darlehensnehmer werden zentral registriert und dadurch eine Mehrfachinanspruchnahme von Bildungskrediten von vornherein ausgeschlossen. Außerdem entsteht bei der organisatorischen Abwicklung über ein zentrales staatli-

⁹⁾ Der Berechnung der Ausfallkosten in der Anlage werden 2 v. H. und 4 v. H. der ausgereichten Darlehenssumme zugrunde gelegt.

ches Kreditinstitut der geringste Verwaltungsaufwand. Für die Durchführung dieser Aufgaben bietet sich als zentrales staatliches Kreditinstitut die Deutsche Ausgleichsbank an.

Aus den vorgenannten Gründen hat sich auch der Zentrale Kreditausschuß (ZKA), in dem die Deutsche Kreditwirtschaft zusammengeschlossen ist, für diese Lösung ausgesprochen.

Dieses Kreditinstitut hätte folgende Aufgaben wahrzunehmen: die Bewilligung, Verwaltung und Einziehung der Darlehen. Zu den Aufgaben dieses Instituts würde auch die Refinanzierung der Darlehen gehören.

2.2 Ämter für Ausbildungsförderung

Die Beratung des Auszubildenden und seiner Eltern und die Annahme der Anträge auf Bildungsdarlehen wird von den örtlichen Studentenwerken bzw. den Ämtern für Ausbildungsförderung übernommen. Diese leiten die Anträge an das zentrale Kreditinstitut weiter. Die Beratung und Entgegennahme der Anträge wird keinen größeren Verwaltungsaufwand erfordern, wenn eine Überprüfung von Einkommensgrenzen nicht als notwendig angesehen wird.

Die Einschaltung der Ämter für Ausbildungsförderung in das Kreditnahmeverfahren ist auch im Hinblick auf die Einbeziehung von Eltern, deren Kinder Teilförderungsbeträge erhalten (s. 4.), sinnvoll.

2.3 Verwaltungskosten

Das Angebot des Staates zur Inanspruchnahme von Bildungskrediten ist darauf gerichtet, ausgewogene materielle Bildungsvoraussetzungen für alle Teile der Bevölkerung zu schaffen. Der Staat setzt hierzu die Rahmenbedingungen. Es wäre daher sachangemessen, daß die öffentliche Hand die Verwaltungskosten übernimmt, die sich aus der Verfolgung dieser bildungs- und sozialpolitischen Ziele ergeben. Die Kosten würden im Haushalt ausgewiesen. Die Verteilung der Ausgaben auf Bund und Länder ergibt sich aus Artikel 104 a Abs. 5 GG. Eine Kostenberechnung ist als Anlage beigefügt.

3. Sozial- und Familienkomponenten

Das hier dargestellte Kreditmodell ist für eine Ergänzung um Familien- und Sozialkomponenten offen, etwa zinsfreie Stundung oder Erlaß von Rückzahlungsraten bei langfristiger Arbeitslosigkeit oder in Erziehungszeiten. Das gilt z. B. für eine familienpolitische Komponente bei einer Beteiligung des Auszubildenden an der Rückzahlung. Je nach Ausgestaltung fallen Mehrkosten ggf. in nicht unerheblicher Höhe an, die von Bund und Ländern zusätzlich zu tragen wären.

4. Einbeziehung Teilförderungsbereich

Die Aufnahme von Bildungskrediten wird den Eltern auch in den Fällen ermöglicht, in denen der Auszubildende nur einen geringen Teilförderungsbetrag erhält. Die Darlehen sind so aufeinander abzustimmen, daß eine zu hohe Verschuldung vermieden und die monatliche Belastung in der Rückzahlungsphase in zumutbaren Grenzen bleibt. Die Rückzahlungsverpflichtung sollte in diesen Fällen in der Regel bei den Eltern verbleiben, da der Auszubildende bereits durch die Rückzahlung der Förderungsdarlehen belastet ist.

5. Ergebnis

Mit dem Bildungskreditmodell erhielten Eltern und ihre Kinder, die nicht nach dem Bafög gefördert werden oder nur geringe Teilförderungsbeträge erhalten, eine Wahlmöglichkeit; sie anzunehmen, stünde in ihrer freien Entscheidung. Das Modell könnte geeignet sein, die wirtschaftliche Situation dieser Familien durch eine Erstreckung der Ausbildungskosten auf einen größeren Zeitraum zu erleichtern.

Es handelt sich um ein marktwirtschaftlich orientiertes Modell, das — im Hinblick auf die Ausgestaltungsmöglichkeiten — den ordnungs- und finanzpolitischen Vorgaben entsprechen kann. Es kann den Zusammenhalt der Familien stärken, weil Eltern und Kinder auf gemeinsames und einverständliches Handeln bei der Planung der Ausbildung und ihrer Finanzierung verwiesen werden.

Andererseits würden durch die vorgesehenen Rahmenbedingungen — Einführung einer Zinsobergrenze und Übernahme der sie überschreitenden Zinskosten sowie Übernahme der Verwaltungs- und ggf. Ausfallkosten auf die öffentlichen Haushalte — nicht unerhebliche finanzwirtschaftliche Risiken geschaffen, die die Höhe der in der Anlage dargestellten Kostenschätzungen mehr als verdoppeln könnten. Als problematisch könnten sich Mitnahmeeffekte bei hohem Zinsniveau und der mit dem Modell verbundene Anreiz zur Verschuldung privater Haushalte erweisen.

Das Funktionieren des Instrumentes würde den Einsatz zusätzlicher öffentlicher Mittel erfordern. Die Finanzpolitik der Bundesregierung ist indessen primär darauf festgelegt, die steuerliche Belastung zurückzuführen und damit den Bürgern mehr Mittel zur eigenverantworteten Erledigung ihrer Aufgaben verfügbar zu halten, den Familien speziell für die Ausbildung ihrer Kinder durch die Ausbildungsfreibeträge. Die Bundesregierung wird zu Beginn der zweiten Hälfte der Legislaturperiode unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Gesamtsituation von Bund und Ländern und des Ergebnisses der weiteren Meinungsbildung prüfen, ob sie die Realisierung eines Modells vorschlagen kann, das der Entlastung der Familien im mittleren Einkommensbereich bei der Ausbildungsfinanzierung dient.

X. Zusammenfassung

Der Untersuchungsauftrag und die einzelnen Ergebnisse des Berichts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Untersuchungsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Entschließung vom 15. Mai 1986 darauf hingewiesen, daß die Familien im mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung, die nicht nach dem BAföG gefördert werden oder nur geringe Teilförderungsbeträge erhalten, wirtschaftlich entlastet werden müssen. Er hat die Bundesregierung aufgefordert, die wirtschaftliche Situation dieser Familien gründlich zu analysieren, Möglichkeiten zu ihrer Entlastung zu prüfen und zu entwickeln und hierzu einen konkreten Lösungsvorschlag vorzulegen.

2. Analyse

Die Analyse der wirtschaftlichen Situation von Familien im mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung macht deutlich, daß diese Familien, insbesondere wenn sich mehrere Kinder gleichzeitig in der Ausbildung befinden oder wenn sie mit ihrem Einkommen knapp über bestehenden Einkommensgrenzen im Sozialbereich liegen, im Vergleich zu Kinderlosen oft in erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, wenn sie die gesetzlichen Unterhaltspflichten erfüllen. Staatliche Transferleistungen erhalten sie nur in ganz geringem Maße. Sie müssen erhebliche Abstriche an ihrem Lebensstandard hinnehmen, um ihren Kindern eine begabungsgerechte Ausbildung finanzieren zu können. Dies kann zu erheblichen Spannungen in den Familien führen und sich leistungsfeindlich auswirken. Es führt in diesem Einkommensbereich zu einem schwer hinnehmbaren Gefälle des Lebensstandards zwischen Eltern, die Kinder haben und ausbilden lassen, und kinderlosen Ehepaaren und Alleinstehenden.

3. Altersgrenzen und Unterhaltsrecht

Im Zusammenhang mit der Analyse der wirtschaftlichen Situation von Familien im mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung hat die Bundesregierung die unterschiedlichen Altersgrenzen in öffentlich-rechtlichen Bestimmungen einerseits und die grundsätzlich unbeschränkte Dauer der Verpflichtung nach dem Bürgerlichen Unterhaltsrecht andererseits dargestellt und bewertet. Eine Harmonisierung der unterschiedlichen Altersgrenzen in öffentlich-rechtlichen Bestimmungen wird nicht empfohlen; sie kann derzeit aus finanzwirtschaftlichen Gründen nicht verwirklicht werden. Im Unterschied zum typi-

sierenden öffentlichen Recht stellt das Unterhaltsrecht nicht auf feste Altersgrenzen ab, sondern jeweils im Einzelfall auf die tatsächliche Leistungsfähigkeit der verpflichteten Eltern und den tatsächlichen Bedarf der auszubildenden Kinder. Die Gründe, die für die dargestellten Altersgrenzen im öffentlichen Recht sprechen, können deshalb nicht auf das Unterhaltsrecht übertragen werden.

4. Bundeskindergeldgesetz

Änderungen beim Bundeskindergeldgesetz etwa durch eine Anhebung der Kindergeldsätze oder Aufhebung oder Verschiebung der Einkommensgrenzen und Sockelbeträge würden zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familien im mittleren Einkommensbereich mit Kindern in Ausbildung führen. Der für den Ausbildungsunterhalt erforderliche Gesamtbetrag kann dadurch jedoch nicht verfügbar gemacht werden. Eine umfassende Lösung der Ausbildungsfinanzierung im mittleren Einkommensbereich ist durch Veränderungen beim Kindergeld nicht zu erreichen.

5. Bundesausbildungsförderungsgesetz

Im BAföG kann das Problem der Ausbildungsfinanzierung im mittleren Einkommensbereich nur dadurch umfassend gelöst werden, daß die absoluten Freibeträge erheblich angehoben werden. Die mit einer solchen Anhebung verbundene Ausweitung der Vollförderung in dichtbesetzte Einkommensbereiche ist jedoch nicht finanzierbar. Es ist zudem ordnungspolitisch problematisch, in den hier untersuchten Einkommensschichten ein wirtschaftliches Problem durch eine Ausweitung von Sozialleistungen zu beheben. Aus diesen Gründen scheidet auch die Einführung einer neuen direkten Transferleistung zur Erleichterung der Ausbildungsfinanzierung für Familien im mittleren Einkommensbereich aus.

6. Steuerliche Kinder- und Ausbildungsfreibeträge

Eine Anhebung der Kinder- und Ausbildungsfreibeträge im Einkommensteuerrecht ist prinzipiell geeignet, die wirtschaftliche Situation von Familien mit Kindern in Ausbildung gegenüber Kinderlosen zu verbessern. Das Steuerrecht ist jedoch von seiner Zielsetzung her nicht auf Entlastung des Einkommensbezieher von Ausbildungsaufwendungen gerichtet. Eine Lösung des Problems der Ausbildungsfinanzierung im mittleren Einkommensbereich ist daher durch Veränderungen im Steuerrecht nicht zu erreichen. Soweit

eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familien mit Kindern in Ausbildung durch das Steuerrecht in dieser Legislaturperiode möglich ist, hat die Bundesregierung entsprechende Maßnahmen bereits vorgesehen.

7. Neue Finanzierungsmodelle im Bildungsbereich

- Die im Bericht dargestellten und untersuchten Finanzierungsmodelle zur Unterstützung der eigenen Vorsorge, das Modell der Ansparförderung und das von Professor Dr. Zink entwickelte Modell des kollektiven Bildungssparens, sind prinzipiell zur Lösung des Problems der Ausbildungsfinanzierung im mittleren Einkommensbereich geeignet, das Modell des kollektiven Bildungssparens jedoch nur unter Zugrundelegung von Annahmen, die die Bundesregierung nicht für realisierbar hält. Beide Modelle setzen zudem eine hohe Ansparfähigkeit voraus und können nicht kurzfristig realisiert werden.

Beide Modelle erfordern darüber hinaus eine erhebliche finanzielle Beteiligung des Staates und stehen damit in Widerspruch zu dem von der Bundesregierung angestrebten Ziel des Subventionsabbaus. Beim Modell des kollektiven Bildungssparens kann ohne solche Anreize die zur Realisierung dieses Modells zwingend erforderliche Nachfrage und Liquidität nicht sichergestellt werden. Dieses Modell begegnet auch insoweit erheblichen wirtschafts- und ordnungspolitischen Bedenken. Beide Modelle werden deshalb nicht als geeignete Entlastungsinstrumente befürwortet.

- Das im Bericht dargestellte und untersuchte Modell zur Erleichterung der Kreditaufnahme, das von Professor Dr. Oberhauser entwickelte Modell eines Ausbildungsdarlehens, ist ebenfalls zur Problemlösung prinzipiell geeignet. Es handelt sich um ein Finanzierungsmodell mit einer staatlichen Beteiligung. Es ist weitgehend kostenneutral und vom Grundsatz her ein funktionsfähiges, ohne große Schwierigkeiten vollziehbares Entlastungsmodell. Die wirtschaftliche Belastung der Eltern wird zeitlich entzerrt. Die mit dem Modell angestrebte Verlagerung der Ausbildungskosten von den zum vollen Ausbildungsunterhalt verpflichte-

ten Eltern auf den Auszubildenden erweist sich im Hinblick auf das geltende Unterhaltsrecht jedoch als problematisch.

- Das Finanzierungsinstrument „Bildungskredit“ enthält zahlreiche Elemente des von Professor Dr. Oberhauser entwickelten Ausbildungsdarlehens. Der Bildungskredit ist im wesentlichen wie folgt ausgestaltet:
 - Gemeinsamer Antrag von Eltern und Auszubildenden auf Abschluß des Bildungskreditvertrages und Übernahme einer wechselseitigen Ausfallhaftung.
 - Grundsätzliche Rückzahlungsverpflichtung der Eltern nach Beendigung der Ausbildung; zusätzliche Wahlmöglichkeit bei Vertragschluß, daß – abweichend von dem vorbeschriebenen Grundsatz – die Eltern und der Auszubildende den aufgenommenen Bildungskredit nach Beendigung der Ausbildung jeweils zur Hälfte zurückzahlen (ggf. mit einer Familienkomponente).
 - Eine Zinsobergrenze für den Kreditnehmer und Übernahme der sie überschreitenden Zinskosten durch die öffentliche Hand.
 - Organisatorische Abwicklung des Kreditverfahrens durch ein zentrales staatliches Kreditinstitut und die Ämter für Ausbildungsförderung.
 - Übernahme der Verwaltungs- und ggf. Ausfallkosten durch die öffentliche Hand.

Dieses Finanzierungsinstrument stärkt den Zusammenhalt der Familien, weil Eltern und Kinder auf gemeinsames und einverständliches Handeln bei der Planung der Ausbildung und ihrer Finanzierung verwiesen werden. Es begründet damit gleichsam eine Finanzierungsgemeinschaft, die insbesondere im Hinblick auf die spätere Rückzahlungsverpflichtung und Ausfallhaftung von großer Bedeutung ist.

8. Die Bundesregierung wird zu Beginn der zweiten Hälfte der Legislaturperiode unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Gesamtsituation von Bund und Ländern und dem Ergebnis der weiteren Meinungsbildung prüfen, ob sie die Realisierung eines Modells vorschlagen kann, das der Entlastung der Familien im mittleren Einkommensbereich bei der Ausbildungsfinanzierung dient.

XI. Anlagen

Tabelle 1

**Einkommen und verfügbares Mehreinkommen der Familie aufgrund
der kinderbezogenen Maßnahmen**

Vergleichstyp:
Ehepaar ohne Kinder

Angaben in DM monatlich

Einkommen						Verfügbares Mehreinkommen der Familie aufgrund der kinderbezogenen Maßnahmen				
Brutto- lohn	Sozial- abgaben	Ein- kommen- und Kirchen- steuer	Direkte Ent- lastungen	Verfü- gbares Familien- ein- kommen	Verblei- bendes Eltern- einkom- men *)	Kinder- frei- betrag	Aus- bildungs- frei- betrag	Kinder- geld	BAföG	insgesamt
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1 000	177	0	0	823	823	0	0	0	0	0
1 200	213	0	0	987	987	0	0	0	0	0
1 400	248	32	0	1 120	1 120	0	0	0	0	0
1 600	284	69	0	1 247	1 247	0	0	0	0	0
1 800	319	106	0	1 375	1 375	0	0	0	0	0
2 000	355	142	0	1 503	1 503	0	0	0	0	0
2 200	390	179	0	1 631	1 631	0	0	0	0	0
2 400	426	216	0	1 758	1 758	0	0	0	0	0
2 600	461	252	0	1 887	1 887	0	0	0	0	0
2 800	497	289	0	2 014	2 014	0	0	0	0	0
3 000	532	328	0	2 140	2 140	0	0	0	0	0
3 200	568	371	0	2 261	2 261	0	0	0	0	0
3 400	603	416	0	2 381	2 381	0	0	0	0	0
3 600	639	460	0	2 501	2 501	0	0	0	0	0
3 800	674	503	0	2 623	2 632	0	0	0	0	0
4 000	710	548	0	2 742	2 742	0	0	0	0	0
4 200	745	593	0	2 862	2 862	0	0	0	0	0
4 400	773	645	0	2 982	2 982	0	0	0	0	0
4 600	796	703	0	3 101	3 101	0	0	0	0	0
4 800	819	764	0	3 217	3 217	0	0	0	0	0
5 000	842	831	0	3 327	3 327	0	0	0	0	0
5 200	865	897	0	3 438	3 438	0	0	0	0	0
5 400	888	963	0	3 549	3 549	0	0	0	0	0
5 600	911	1 029	0	3 660	3 660	0	0	0	0	0
5 800	923	1 096	0	3 781	3 781	0	0	0	0	0
6 000	923	1 166	0	3 911	3 911	0	0	0	0	0
7 000	923	1 541	0	4 536	4 536	0	0	0	0	0
8 000	923	1 953	0	5 124	5 124	0	0	0	0	0
9 000	923	2 395	0	5 682	5 682	0	0	0	0	0
10 000	923	2 863	0	6 214	6 214	0	0	0	0	0
11 000	923	3 346	0	6 731	6 731	0	0	0	0	0
12 000	923	3 857	0	7 220	7 220	0	0	0	0	0

*) nach Abzug eines fiktiven Unterhaltsbetrages von 710 DM für einen auswärts untergebrachten Studenten und 525 DM für einen bei den Eltern wohnenden Schüler

Tabelle 2

**Einkommen und verfügbares Mehreinkommen der Familie aufgrund
der kinderbezogenen Maßnahmen**

Familientyp 1:

ein Student auswärts

Angaben in DM monatlich

Einkommen						Verfügbares Mehreinkommen der Familie aufgrund der kinderbezogenen Maßnahmen				
Brutto- lohn	Sozial- abgaben	Ein- kommen- und Kirchen- steuer	Direkte Ent- lastungen	Verfü- gbares Familien- ein- kommen	Verblei- bendes Eltern- einkom- men *)	Kinder- frei- betrag	Aus- bildungs- frei- betrag	Kinder- geld	BaföG	insgesamt
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1 000	177	0	806	1 629	919	0	0	96	710	806
1 200	213	0	806	1 793	1 083	0	0	96	710	806
1 400	248	0	806	1 958	1 248	0	30	96	710	836
1 600	284	0	796	2 112	1 402	8	57	86	710	861
1 800	319	0	763	2 244	1 534	42	60	53	710	865
2 000	355	30	760	2 375	1 665	48	60	50	710	868
2 200	390	65	760	2 505	1 795	50	60	50	710	870
2 400	426	101	760	2 633	1 923	50	60	50	710	870
2 600	461	138	754	2 755	2 045	50	60	50	704	864
2 800	497	174	679	2 808	2 098	50	60	50	629	789
3 000	532	213	604	2 859	2 149	50	60	50	554	714
3 200	568	259	530	2 903	2 193	50	58	50	480	638
3 400	603	302	458	2 953	2 243	50	60	50	408	568
3 600	639	345	388	3 004	2 294	50	60	50	338	498
3 800	674	390	309	3 045	2 335	50	58	50	259	417
4 000	710	433	230	3 087	2 377	50	60	50	180	340
4 200	745	477	149	3 127	2 417	50	62	50	99	261
4 400	773	526	50	3 151	2 441	51	66	50	0	167
4 600	796	579	50	3 275	2 565	54	68	50	0	172
4 800	819	634	50	3 397	2 687	57	71	50	0	178
5 000	842	694	50	3 514	2 804	58	75	50	0	183
5 200	865	754	50	3 631	2 921	61	78	50	0	189
5 400	888	815	50	3 747	3 037	66	81	50	0	197
5 600	911	875	50	3 864	3 154	68	84	50	0	202
5 800	923	938	50	3 989	3 279	71	86	50	0	207
6 000	923	1 002	50	4 125	3 415	73	89	50	0	212
7 000	923	1 356	50	4 771	4 061	80	101	50	0	231
8 000	923	1 754	50	5 373	4 663	88	110	50	0	248
9 000	923	2 183	50	5 944	5 234	94	118	50	0	262
10 000	923	2 640	50	6 487	5 777	100	119	50	0	269
11 000	923	3 114	50	7 013	6 303	104	128	50	0	282
12 000	923	3 620	50	7 507	6 797	107	127	50	0	284

*) nach Abzug eines fiktiven Unterhaltsbetrages von 710 DM für einen auswärts untergebrachten Studenten und 525 DM für einen bei den Eltern wohnenden Schüler

Tabelle 4

**Einkommen und verfügbares Mehreinkommen der Familie aufgrund
der kinderbezogenen Maßnahmen**

Familientyp 3: Angaben in DM monatlich
ein Schüler zu Hause, zwei Studenten auswärts

Einkommen						Verfügbares Mehreinkommen der Familie aufgrund der kinderbezogenen Maßnahmen				
Brutto- lohn	Sozial- abgaben	Ein- kommen- und Kirchen- steuer	Direkte Ent- lastungen	Verfü- gbares Familien- ein- kommen	Verblei- bendes Eltern- einkom- men *)	Kinder- frei- betrag	Aus- bildungs- frei- betrag	Kinder- geld	BAföG	insgesamt
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1 000	177	0	1 927	2 750	805	0	0	507	1 420	1 927
1 200	213	0	1 927	2 914	969	0	0	507	1 420	1 927
1 400	248	0	1 927	3 079	1 134	0	30	507	1 420	1 957
1 600	284	0	1 927	3 243	1 298	0	63	507	1 420	1 990
1 800	319	0	1 927	3 408	1 463	0	97	507	1 420	2 024
2 000	355	0	1 905	3 550	1 605	20	111	485	1 420	2 036
2 200	390	0	1 871	3 681	1 736	53	112	451	1 420	2 036
2 400	426	0	1 837	3 811	1 866	89	113	417	1 420	2 039
2 600	461	0	1 804	3 943	1 998	123	116	384	1 420	2 043
2 800	497	20	1 790	4 073	2 128	137	119	370	1 420	2 046
3 000	532	53	1 772	4 187	2 242	140	121	370	1 402	2 033
3 400	603	135	1 666	4 328	2 383	148	121	370	1 296	1 935
3 800	674	222	1 562	4 466	2 521	149	119	370	1 192	1 830
4 200	745	310	1 454	4 599	2 654	149	121	370	1 084	1 724
4 600	796	409	1 336	4 731	2 786	150	136	370	966	1 622
5 000	842	513	1 222	4 867	2 922	162	146	370	852	1 530
5 400	888	620	1 110	5 002	3 057	177	159	370	740	1 446
5 800	923	729	990	5 138	3 193	190	170	370	620	1 350
6 200	923	846	846	5 277	3 332	205	180	370	476	1 231
6 600	923	971	688	5 394	3 449	218	190	370	318	1 096
7 000	923	1 106	420	5 391	3 446	231	195	270	150	846
7 400	923	1 248	260	5 489	3 544	238	207	260	0	705
7 800	923	1 398	260	5 739	3 794	249	215	260	0	724
8 000	923	1 475	260	5 862	3 917	254	218	260	0	732
9 000	923	1 882	260	6 455	4 510	275	234	260	0	769
10 000	923	2 321	260	7 016	5 071	292	241	260	0	793
11 000	923	2 785	260	7 552	5 607	306	251	260	0	817
12 000	923	3 275	260	8 062	6 117	316	258	260	0	834

*) nach Abzug eines fiktiven Unterhaltsbetrages von 710 DM für einen auswärts untergebrachten Studenten und 525 DM für einen bei den Eltern wohnenden Schüler

Finanzaufwand (Modell Bildungskredit)

A. Zinskosten

1. Vorüberlegungen

Zinskosten für den Staat ergeben sich aus der Zinsbegrenzung. Diese Kosten entstehen nur in den Jahren, in denen das durchschnittliche Kapitalmarktzinsniveau über der Zinsbegrenzung liegt. Im voraus läßt sich nur schätzen, wann und in welcher Höhe der Staat dadurch belastet wird. Da keine Anhaltspunkte für eine untypische Entwicklung des Kapitalmarktzinsniveaus vorliegen, empfiehlt sich eine Orientierung an Vergangenheitsdaten.

Diese Entwicklung ist seit Beginn der 70er Jahre durch Schwankungen mit großer Streubreite gekennzeichnet. Kapitalmarkthochs in den Jahren 1974 und 1981 mit Zinssätzen von jahresdurchschnittlich 10,6 v. H. standen Kapitalmarkttiefs in den Jahren 1978 und 1986 mit Zinssätzen um 5,5 v. H. gegenüber. Der gleitende 10-Jahres-Durchschnitt bewegte sich 1974 bis 1986 um 8 v. H.

Der Kostenberechnung wurde die tatsächliche Zinsentwicklung seit dem Jahre 1974 zugrunde gelegt, so daß die Schwankungen des Kapitalmarktzinssatzes voll in die Berechnung eingegangen sind.

Weiter basiert die Kostenberechnung auf folgenden Annahmen:

- Der durchschnittliche monatliche Kreditbetrag wird mit 350 DM angenommen.

Einige Darlehensnehmer werden den vollen Kreditbetrag ausschöpfen. Ein größerer Teil wird das jedoch nicht tun. Wegen der Verzinslichkeit des Darlehens wird er vielmehr daran interessiert sein, auch auf andere Finanzierungsquellen zurückzugreifen. Der Betrag von 350 DM ist damit als realistische Durchschnittsgröße für die Kostenberechnungen anzusehen.

- Die Dauer der Darlehensaufnahme beträgt 48 Monate (s. VIII.2.2.1).

- Der monatliche Rückzahlungsbetrag wird mit 250 DM angenommen.

Die Erhöhung des Rückzahlungsbetrages um 50 DM gegenüber dem Eigenanteil in der Rückzahlungsphase von 200 DM dient der Begrenzung der Rückzahlungsdauer.

- Als Nachfrager von Bildungsdarlehen kommen in der Normalphase etwa 300 000 Auszubildende in Frage. Darin sind auch die Auszubildenden aus den Berufsfach- und Fachschulen enthalten. Da diese Auszubildenden zum ganz überwiegenden

Teil bei ihren Eltern wohnen und daher als potentielle Nachfrager wenig in Erscheinung treten werden, können sie in der folgenden Schätzung vernachlässigt werden.

Die Schätzung kann auf zwei Weisen durchgeführt werden: Von der Gesamtzahl der deutschen Studierenden (1985: rd. 1 264 000) werden zunächst diejenigen abgezogen, die nur formal bzw. bereits für eine erheblich über der Regelstudienzeit liegenden Dauer an einer Hochschule eingeschrieben sind, weil nicht damit zu rechnen ist, daß sich ihre Eltern für sie zusätzlich verschulden werden. Um zu einer realistischen Größenordnung für die Inanspruchnahme des verzinslichen Bildungskredits zu kommen, kann hier von der Zahl der Studierenden ausgegangen werden, die aufgrund ihres Ausbildungsweges und der Länge ihres Studiums nach dem BAföG „dem Grunde nach“ förderungsberechtigt sind, die jedoch aufgrund der jeweils maßgeblichen individuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht nach dem BAföG gefördert werden (1985: rd. 600 000). In dieser Basisgröße sind die Eltern erfaßt, die nach dem Bürgerlichen Unterhaltsrecht verpflichtet und grundsätzlich in der Lage sind, ihren Kindern das Studium zu finanzieren. Wird ferner berücksichtigt, daß der Bildungskredit marktnah verzinst werden muß, ist davon auszugehen, daß sich nur die Hälfte der Auszubildenden und ihrer Eltern für ihn entscheidet, wenn sie zwischen einer zeitweiligen Einschränkung ihres Lebensstandards und einer Verschuldung – mit der Gefahr der Inanspruchnahme des Auszubildenden –, deren Lasten nicht selten bis in das Rentenalter hinein abzutragen sind, wählen können. Am Ende der Anlaufphase ist danach mit einer Inanspruchnahme durch maximal 300 000¹⁾ Auszubildende zu rechnen.

Von den etwa 900 000 Studierenden, für die überhaupt eine Finanzierung ihres Studiums durch Staat oder Eltern in Betracht kommt, würden ein Drittel nach BAföG gefördert, ein Drittel den Bildungskredit in Anspruch nehmen und ein Drittel aus aktuell verfügbarem Familieneinkommen finanziert werden.

- Die Zinsfestsetzung erfolgt im nachhinein am Ende jedes Jahres über die gesamte Laufzeit hinweg (s. IX. 1.6).

¹⁾ Wegen der prognostizierten sinkenden Studentenzahlen ist davon auszugehen, daß diese Zahl im Zeitablauf nach unten zu korrigieren ist. Sie ist somit als eine Obergrenze der Inanspruchnahme anzusehen (vgl. Grund- und Strukturdaten BMBW, Ausgabe 1986/87).

2. Kostenberechnung

Entsprechend den getroffenen Annahmen ergibt sich für das Einzeldarlehen in Höhe von 16 800 DM unter Berücksichtigung einer Zinsbegrenzung auf 6 v. H. oder 7 v. H. folgende Kostenberechnung:

	6 v. H.	7 v. H.
Rückzahlungsbetrag für den Darlehensnehmer	24 000 DM	25 250 DM
Zinskosten des Staates bei einer Zinsgarantie für den Darlehensnehmer bei 6 v. H. bzw. 7 v. H.	2 580 DM	1 550 DM
Laufzeit des Darlehens	12 Jahre	12 Jahre, 5 Monate

Bei den ermittelten Zinssubventionen handelt es sich jeweils um den über die gesamte Darlehenslaufzeit aufsummierten Betrag.

Zur Feststellung der Gesamtbelastung der öffentlichen Hand durch eine Zinsbegrenzung ist zwischen der Anlaufphase und der Normalphase, in der das Modell voll läuft, zu differenzieren. In der Anlaufphase ist der Finanzaufwand niedriger als in der Normalphase, da der Darlehensbestand der Einzeldarlehen von niedrigem Niveau aus langsam steigt und die Nachfrage nach Krediten erst nach angenommenen fünf Jahren den zugrunde gelegten Wert von 300 000 Studenten erreicht. Es wird davon ausgegangen, daß sich die Zunahme der Inanspruchnahme innerhalb dieser fünf Jahre in gleichmäßigen Schritten vollzieht.

Ferner ist zwischen Jahren mit einem durchschnittlichen Kapitalmarktzins von mehr als 6 v. H. bzw. 7 v. H. und solchen mit darunterliegenden Zinssätzen zu unterscheiden. In der Zeit von 1974 bis 1986 lag der Kapitalmarktzins nur in einem Jahr durchschnittlich unter 6 v. H. und in vier Jahren durchschnittlich unter 7 v. H.

In der Anlaufphase ergibt sich bei einer Durchschnittsbetrachtung der in Tabelle 1 dargestellte Kostenverlauf. Dabei wird im folgenden unterstellt, daß das Modell 1990 anläuft.

Tabelle 1

Durchschnittliche Belastung des Staates in der Anlaufphase *)
– in Mio. DM –

Jahr:	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
6 v. H.	2	9	21	38	59	64	67	68
7 v. H.	1	4	9	17	26	29	30	31

*) auf Basis des durchschnittlichen Zinssatzes der vergangenen 10 Jahre

In der Normalphase, die nach ca. acht Jahren beginnt, beläuft sich der jährliche finanzielle Aufwand des Staates bei einer Zinsbegrenzung auf 6 v. H. auf durchschnittlich ca. 62 Mio. DM und bei einer Zinsbegrenzung auf 7 v. H. auf durchschnittlich ca. 37 Mio. DM. In Jahren mit Zinssätzen unterhalb der Zinsobergrenze reduziert sich die Belastung der öffentlichen Hand auf die Verwaltungs- und – gegebenenfalls – Ausfallkosten, die unter B und C dargestellt werden. In Tabelle 2 wird am Beispiel der Anlaufphase dieser Zusammenhang verdeutlicht:

Tabelle 2

Durchschnittliche Belastung des Staates in der Anlaufphase *)
– in Mio. DM –

Jahr:	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
6 v. H.	2	16	30	34	–	41	52	69
7 v. H.	4	11	18	–	–	19	28	43

*) auf Basis der Zinssätze seit 1974

B. Verwaltungskosten

Verwaltungskosten fallen sowohl bei dem ausführenden zentralen staatlichen Kreditinstitut als auch bei den in das Verfahren miteinbezogenen Ämtern für Ausbildungsförderung an. Relevantes Kriterium für die Höhe der Verwaltungskosten ist die Zahl und der Zeitaufwand für die Bearbeitung der Anträge.

Grundlage für eine Quantifizierung der Verwaltungskosten sind die Bearbeitungsschritte, wie sie üblicherweise bei einer Kreditvergabe durch ein Kreditinstitut anfallen. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um folgende Tätigkeiten:

- Beratung
- Kreditantrag (schriftlich auf Formblatt)
- Kreditbewilligung einschließlich der Prüfung der Kreditwürdigkeit
- Darlehensauszahlung und -einzug
- Darlehensverwaltung

Zunächst werden die Verwaltungskosten des zentralen staatlichen Kreditinstituts betrachtet.

Die Aufgaben des zentralen staatlichen Kreditinstituts beschränken sich auf die Vorgänge der Kreditbewilligung einschließlich der Prüfung der Kreditwürdigkeit, Darlehensauszahlung, Darlehensverwaltung und Darlehenseinzug sowie eine zentrale Registrierung der Darlehensnehmer. Die Kosten hierfür belaufen sich auf jährlich rd. 0,3 v. H. des jeweils aufgelaufenen Gesamtkreditbetrages (ohne Kosten der Kreditwürdigkeitsprüfung). Diesen Wert hat die Deutsche Ausgleichsbank genannt.

Im folgenden werden die Verwaltungskosten der Ämter für Ausbildungsförderung betrachtet.

Diesen kommt die Aufgabe zu, den Antragsteller zu beraten und den Kreditantrag entgegenzunehmen. Zu prüfen ist, ob eine Ausbildungsstätte besucht wird, die zu einer Inanspruchnahme von Bildungskrediten berechtigt. Der Schwerpunkt der Kosten liegt bei der Beratung. Die Personalkosten und der erforderliche Sachaufwand lassen sich auf jährlich etwa 0,6 v. H. der jeweils neu aufgenommenen Darlehenssumme veranschlagen. Dieser Wert beruht auf den jährlich pro Antragsteller anfallenden durchschnittlichen Kosten.

Insgesamt belaufen sich somit die Verwaltungskosten für den Bund auf jährlich 0,3 v. H. des jeweils aufgelaufenen Gesamtkreditbetrages. Im Zeitablauf unterliegt dieser Wert erfahrungsgemäß bei einer hohen Inanspruchnahme von Krediten der Mengendegression, so daß kein Anhaltspunkt dafür besteht, höhere Kosten anzunehmen.

Auch bei den Verwaltungskosten ist zwischen der Anlaufphase und der Normalphase zu unterscheiden. In der Anlaufphase ergibt sich der in Tabelle 3 beschriebene Kostenverlauf:

Tabelle 3

Verwaltungskosten in der Anlaufphase
— in Mio. DM —

Jahr	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
	2,5	5	7,5	10	12,5	12,5	12,5	12,5

C. Ausfallkosten

Um das Ausfallrisiko quantifizieren zu können, werden im folgenden die Risikofaktoren genauer dargestellt.

- Grundsätzlich wird bei Vertragsabschluß eine wechselseitige Ausfallhaftung von Eltern und Auszubildenden vereinbart. Dies ist bei den nachfolgenden Überlegungen zu berücksichtigen.
- Das Bildungsmodell wendet sich an mittlere Einkommenschichten und damit an einen wirtschaftlich stabilen Personenkreis. Erfahrungswerte zur Ermittlung des Ausfallrisikos aus dem Bürgschaftsprogramm für Angehörige freier Berufe (vgl. die

„Bürgschaften für Angehörige freier Berufe“, Richtlinie des Bundesministers für Wirtschaft (Bundesanzeiger Nr. 62 vom 3. April 1970, Nr. 225 vom 4. Dezember 1974, Nr. 99 vom 1. September 1978 sowie Nr. 104 vom 8. Juni 1983), die unter 3 v. H. liegen, können auf das Modell des Bundeskredits nicht übertragen werden. In diesen Fällen kommt — anders als beim Bildungskredit — zu dem allgemeinen Lebensrisiko ein nicht unbedeutendes Geschäftsrisiko hinzu. Sie führen insgesamt zu größeren Ausfallbeträgen.

- Der Bildungskredit ist so angelegt, daß die Eltern während der Rückzahlungsperiode grundsätzlich nicht höher belastet sind als während der Zeit der Kreditaufnahme (s. o. 1.3). Die monatlichen Rückzahlungsraten werden so niedrig festgesetzt, daß sie selbst aus einem durchschnittlichen Arbeitnehmerereinkommen gezahlt werden können.
- In dem Fall, daß die Eltern wegen geringen Einkommens im Alter als Rückzahler ausfallen, muß der Auszubildende für die Verbindlichkeit einstehen. Da er zu diesem Zeitpunkt im allgemeinen im Erwerbsleben steht, wird es ihm in aller Regel möglich sein, die Rückzahlung fortzusetzen.
- Im Falle des Todes der Eltern ist das Ausfallrisiko durch die Rückgriffsmöglichkeit auf die Erbmasse gering. Reicht die Erbmasse zur Deckung der Verbindlichkeiten nicht aus, trifft die Rückzahlungsverpflichtung den Auszubildenden.
- Eine wesentliche Begrenzung der Ausfallkosten liegt schließlich auch darin, daß Sozialtatbestände nicht vorgesehen sind.

Aus den vorgenannten Gründen ergibt sich eine insgesamt günstige Einschätzung des Ausfallrisikos.

Zur quantitativen Schätzung des verbleibenden Ausfallrisikos wird auf einen Vergleichswert aus einem anderen Kreditbereich zurückgegriffen. So weisen Konsumentenkredite in vergleichbarer Höhe nach Auskunft des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes und der Kundenkreditbank einen Wert von 1 v. H. pro Jahr auf. Unter Beachtung dieses Vergleichswertes und im Hinblick auf die bei der Vergabe von Bildungskrediten vorgesehene wechselseitige Ausfallbürgschaft liegt es nahe, eine vergleichbare Ausfallquote anzunehmen.

Der Kostenberechnung wird eine Ausfallquote von 2 v. H. und 4 v. H. der jährlichen Rückzahlungssumme zugrunde gelegt. Bei einem geschätzten Rückzahlungsvolumen von jährlich etwa 1,2 Mrd. DM in der Normalphase ergibt das einen Betrag von rd. 24 bzw. 48 Mio. DM pro Jahr. Ausfallkosten fallen erst mit Beginn der ersten Rückzahlungen an. Frühestens nach vier Jahren ist mit nennenswerten Beträgen zu rechnen (s. Tabelle 4).

D. Gesamtkosten

Die Gesamtbelastung für die öffentliche Hand ergibt sich aus der Summe der Zins-, Verwaltungs- und Ausfallkosten. In der Anlaufphase verlaufen die Kosten wie in Tabelle 4 dargestellt:

Tabelle 4

Gesamtkosten in der Anlaufphase
— in Mio. DM —

Jahr:	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Gesamt-								
aufwand								
6 v. H.	4,5	14	28,5	48	76,5	86,5	94,5	100,5
7 v. H.	3,5	9	16,5	27	43,5	51,5	57,5	63,5
davon:								
Zins-								
kosten								
6 v. H.	2	9	21	38	59	64	67	68
7 v. H.	1	4	9	17	26	29	30	31
Verwal-								
tungs-								
kosten	2,5	5	7,5	10	12,5	12,5	12,5	12,5
Ausfall-								
kosten								
2 v. H.	—	—	—	—	5	10	15	20

Die jährliche durchschnittliche Gesamtbelastung des Staates in der Normalphase beläuft sich unter Berücksichtigung des Zinsverlaufs in den letzten 15 Jahren bei einer Zinsbegrenzung auf 6 v. H. und Ausfallkosten von 2 v. H. auf rd. 100 Mio. DM und bei einer

Zinsbegrenzung auf 7 v. H. und Ausfallkosten von 2 v. H. auf rd. 64 Mio. DM.

Bei Ausfallkosten in Höhe von 4 v. H. ergeben sich folgende Gesamtkosten in der Anlaufphase:

Tabelle 5

Gesamtkosten in der Anlaufphase
bei Ausfallkosten in Höhe von 4 v. H.
— in Mio. DM —

Jahr:	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Gesamt-								
aufwand								
6 v. H.	4,5	14	28,5	48	81,5	96,5	109,5	120,5
7 v. H.	3,5	9	16,5	27	48,5	61,5	72,5	83,5

Die in dieser Anlage dargestellten Kostenschätzungen für die öffentlichen Haushalte sind mit nicht unerheblichen Risiken, die die Ergebnisse dieser Schätzungen mehr als verdoppeln könnten, verbunden. So könnten die Ausfälle bei den Darlehensrückzahlungen ansteigen, wenn Ausbildungskredite zu bereits bestehenden Verbindlichkeiten hinzutreten oder besondere Familienverhältnisse (z. B. Erziehungszeiten, Scheidung, Arbeitslosigkeit) zu zusätzlichen Belastungen oder einer Minderung des Familieneinkommens führen.

Weitere Kosten würden entstehen, wenn Familienkomponenten in das Modell eingefügt würden.

