

nern und Frauen sein.“ Dieses Postulat der deutschen Bischöfe in ihrem bemerkenswerten Wort über die Frau in Kirche und Gesellschaft von Ende 1981 (vgl. HK, Januar 1982, 26–34) ist noch längst nicht eingelöst. Ein gewichtiges Hindernis für die Verwirklichung dieser Forderung besteht zweifellos darin, daß viele kirchlichen Amtsträger und auch Theologen zu wenig Verständnis für die kirchlichen und theologischen Anliegen von Frauen aufbringen bzw. vorschnell gefährliche „feministische“ Umtriebe wittern. Dafür gab es – was die wissenschaftliche Theologie betrifft – auf der Dogmatikertagung einiges Anschauungsmaterial. Die engagierten Voten weiblicher Referentinnen (außer den bisher genannten auch die Innsbrucker Religionspädagogin *Herlinde Pissarek-Hudelst*) und Teilnehmerinnen stießen zwar teilweise auf Zustimmung, lösten aber auch ausgesprochene und unausgesprochene Abwehrreaktionen aus. Daß es in St. Pölten teilweise emotionaler zugeht als bei früheren Tagungen der Arbeitsgemeinschaft, zeigte, wie beim Thema Frau unvermeidlich auch persönliche Prägungen und Erfahrungen ins Spiel kommen.

Eines ist sicher: Über das Bild der Frau in der theologischen Anthropologie und über ihre Stellung in der Kirche kann nur unter der Bedingung sinnvoll nachgedacht werden, daß man die Frauen selber zu Wort kommen läßt. An Stoff zur Diskussion fehlt es beileibe nicht. Das gilt vor allem für die *feministische Theologie* mit ihren verschiedenen Strömungen und Schwerpunkten. Es braucht die Bereitschaft der Theologen, sich mit dem Spektrum und den Ergebnissen feministischer Theologie sachlich und ernsthaft zu befassen: mit ihren Überlegungen zur Hermeneutik der Bibel und der kirchlichen Tradition, ihren Anfragen an herkömmliche Gottes- und Jesusbilder, ihren Entdeckungen zur bisher vielfach verborgenen „Frauengeschichte“ in Theologie und Kirche. Gleichzeitig braucht es aber *unmißverständliche Abgrenzungen* dort, wo feministische Theologie versucht ist, ein Verständnis von Christentum entwickelt, das synkretistische Züge aufweist und esoterisch-agnostische Traditionsstränge oder mythische Überlieferungen auf Kosten der biblischen Offenbarung und der verbindlichen christlichen Tradition hochzuhalten.

Ulrich Rub

Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich

Vorschläge zur Reform des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Mitte Oktober 1988 wurde in Bonn das Gutachten des Beirats für Ausbildungsförderung „Vorschläge zur Reform des Ausbildungsförderungsgesetzes“ überreicht. Auftraggeber und Empfänger war der für Bildung und Wissenschaft zuständige Bundesminister Jürgen Möllemann. Wir veröffentlichen eine Zusammenfassung der Leitlinien und der Ergebnisse des Gutachtens aus der Sicht des Beiratvorsitzenden Professor Theodor Dams (Freiburg). Es zeigt sich dabei, daß es sich bei Ausbildungsförderung keineswegs nur um ein Randproblem sozialstaatlicher Transferpolitik handelt, sondern daß, von der bildungspolitischen Bedeutung der BAföG-Förderung abgesehen, dabei Grundfragen des Familienlastenausgleichs und der Steuergerechtigkeit ins Spiel kommen.

Als das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 1971 in Kraft trat, verfügte die Bundesrepublik damit über ein weiteres wichtiges Sozialgesetz: „Auf individuelle Ausbildungsförderung“ – so heißt es in § 1 – „besteht für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung ein Rechtsanspruch, wenn dem Auszubildenden ... die erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen“. In den Fällen, in denen die wirtschaftliche Leistungskraft des Elternhauses nicht oder nicht voll ausreicht, soll der Staat – nach der „Philosophie“ dieses Gesetzes – subsidiär helfen. – In der Tat waren die Ergebnisse dieses Förderungskonzeptes in den 70er Jahren sehr

erfolgreich: Bildungsfernen Schichten aus einkommensschwächeren Elternhäusern wurde eine qualifizierte Ausbildung ermöglicht, „Bildungsreserven“ wurden erschlossen und vergleichbare Bildungschancen im Schul- und Hochschulbereich verwirklicht. Von 1972 bis 1980 stieg die Gesamtzahl der BAföG-geförderten Schüler und Studierenden kontinuierlich von 495 000 auf 831 000, fiel dann leicht auf 793 000.

Die Probleme und der Auftrag

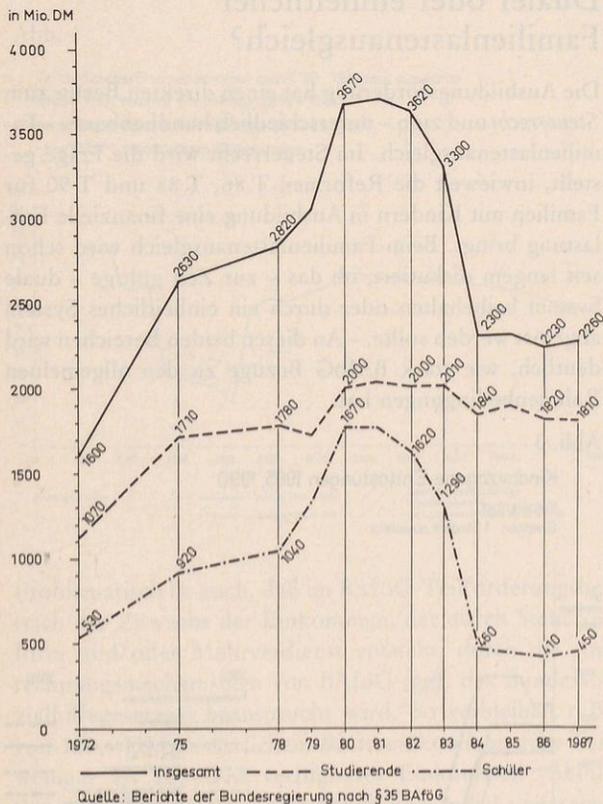
Warum dann im Mai 1987 der Auftrag für eine „Überprüfung der inneren Stimmigkeit“ und der „Funktionsfähigkeit“ des BAföG an den Beirat durch den Bundesminister für Bildung und Wissenschaft? – Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Anfang der 80er Jahre wurden *weitreichende Kürzungen* der BAföG-Haushaltsansätze vorgenommen (Abbildung 1); kein anderer Bereich staatlicher Politik ist im Verhältnis zu seinem Finanzvolumen so stark zur Haushaltskonsolidierung herangezogen worden (mehr als 2 Mrd. DM). Die Zahl der Geförderten an den Hochschulen ging seit 1982 kontinuierlich zurück; 1987 betrug sie noch 273 000 (Abbildung 2).

Die Schülerförderung wurde – mit Ausnahme der notwendigerweise auswärts Untergebrachten – aufgehoben. Außerdem wurden die Bedarfssätze in Voll-Darlehen aus-

gezahlt. Weitere Gründe: Im Laufe der Jahre erhöhten sich die Studienzeiten an den Hochschulen sehr erheblich, so daß sich der Unterschied zwischen Förderungshöchstdauer des BAföG und der tatsächlichen Studienzzeit vergrößerte; Finanzierungsschwierigkeiten waren die Folge! Und noch ein anderer Sachverhalt: Die Zahl der BAföG-Empfänger, die aus unterhaltsrechtlichen Gründen elternunabhängig gefördert werden (bei denen die wirtschaftliche Lage des Elternhauses für staatliche Sozialtransfers an Studierende keine Rolle spielt), nimmt stetig zu; z. Z. werden über 40% so gefördert bzw. die Elternhäuser nehmen einen um 50% erhöhten Freibetrag für eingeschränkte elternabhängige Förderung in Anspruch.

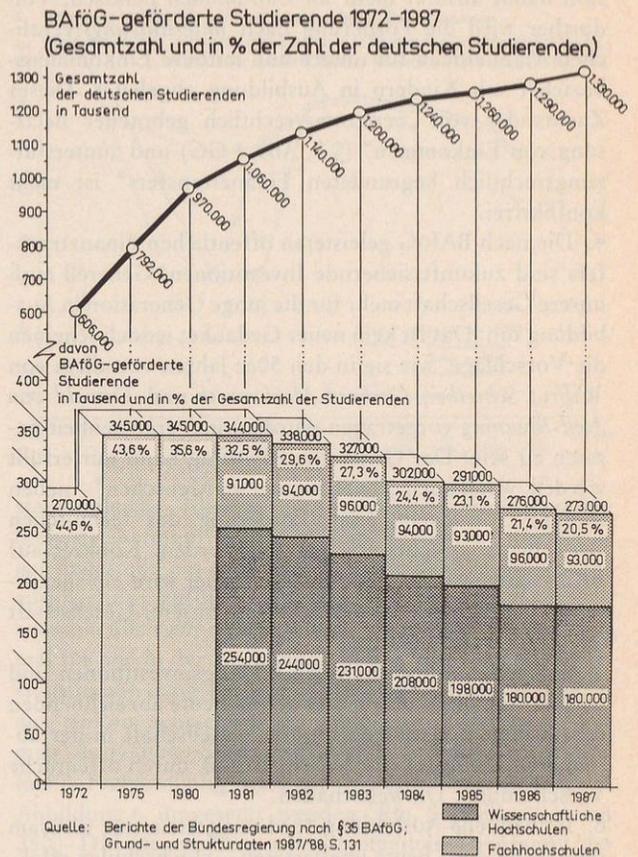
Abb. 1

Finanzaufwand für die Ausbildungsförderung 1972-1987



- Auf der anderen Seite müssen sich Elternhäuser, die im sog. „Mittlereinkommensloch“ liegen, finanziell einschränken (BAföG-Teilförderung gibt es nur bis 4400,- DM Brutto- bzw. 2611,- DM verbleibendes Elterneinkommen), um ihren Kindern den Besuch der Sekundarstufe II oder der Hochschule zu ermöglichen. Diese „doppelte Verzerrung“ im BAföG - einerseits finanzielle Transfers an Studierende aus wohlhabenden Elternhäusern (als Unterlaufen des Subsidiaritätsprinzips) und andererseits das zu frühe Auslaufen der Studienförderung bei den unteren mittleren Einkommen - ist mit dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit, die für die Durchführung von BAföG zwingend sein sollte, schwer vereinbar.

Abb. 2



Welches sind die tragenden Leitlinien?

Wer eine Reform - im Sinne des Wortes - gestalten will, benötigt nicht nur eine „operationale“ Analyse, sondern sollte auch die sie tragenden Leitlinien vorab ausweisen:

1. BAföG ist ein wesentlicher Bestandteil der Sozialgesetzgebung und sollte auf diesen Grundsatz hin überprüft werden. Das bedeutet, daß Ausbildungsförderung grundsätzlich auf jene Fälle beschränkt wird, in denen das Elternhaus wirtschaftlich nicht in der Lage ist, die Ausbildungskosten voll oder teilweise zu tragen.
2. Das Prinzip gesellschaftlicher Solidarität bedeutet, daß der Staat seine Hilfen subsidiär ausrichtet, d.h. das Elternhaus nicht von der Unterhaltspflicht gegenüber den Kindern in Ausbildung entbindet. Der Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet den Staat, leistungsfähige Kriterien für die Zuteilung von staatlichen Hilfen zu entwickeln (wirtschaftliche Lage der Elternhäuser mit Kindern in Ausbildung) und die Verteilungseffekte seiner Maßnahmen zu überprüfen.
3. Die wertende Interpretation von „Sozialer Gerechtigkeit“ kann vor dem Hintergrund des derzeitigen Familienlastenausgleichs bei Familien mit Kindern in Ausbildung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Verfassungsrechtlich ist geboten, eine verminderte Steuerleistungsfähigkeit von Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen zu berücksichtigen; Bezie-

hern höherer Einkommen wird wegen der Steuerprogression damit absolut mehr an Einkommen belassen. Von dorthier wird die Forderung nach *unterstützungsrechtlichen* Maßnahmen für untere und mittlere Einkommensbezieher mit Kindern in Ausbildung abgeleitet. Dieses Zueinander von „verfassungsrechtlich gebotener Belassung von Einkommen“ (§ 3, Abs. 1 GG) und „unterstützungsrechtlich begründeten Finanztransfers“ ist nicht konfliktfrei.

4. Die nach BAföG geleisteten öffentlichen Finanztransfers sind zukunftssichernde Investitionen. Generell muß unsere Gesellschaft mehr für die junge Generation in Ausbildung tun. Das ist kein neuer Gedanke; jedoch scheinen die Vorschläge, wie sie in den 50er Jahren vor allem von *Wilfried Schreiber*, *Gerhard Mackenroth* und *Oswald von Nell-Breuning* vorgetragen wurden, in Vergessenheit geraten zu sein: Der Generationenvertrag kann nur erfüllt werden, wenn auch „Investitionen im Menschen“ – neben Bildung von Sachkapital, Förderung des technischen Fortschritts – rechtzeitig getätigt werden. Konkret auf BAföG angewandt, heißt das: Auch hier wird ein spezifischer Beitrag zur Zukunftssicherung unserer Gesellschaft und Wirtschaft geleistet.

5. Solche zukunftssichernden Bildungsinvestitionen sind auch im Hinblick auf die sich schon heute abzeichnenden erheblichen Belastungen unserer Gesellschaft in der absehbaren Zukunft erforderlich, so z. B. durch öffentliche Verschuldung, Umweltschäden.

6. Individuelle Ausbildungsförderung kann nur wirksam sein, wenn die – heute überlasteten – Hochschulen effektiv arbeiten. BAföG kann zwar mit seinem 30% Gefördertenanteil an den (dafür in Frage kommenden) Studierenden keine Hochschulreform „erzwingen“; aber die Leistungsfähigkeit der Hochschulen bestimmt auch den Studienerfolg und die Studienlänge der Empfänger von Ausbildungsförderung.

7. Die Zahl der Empfänger von BAföG-Zahlungen ist davon abhängig, wann die in § 1610 des BGB ausgewiesene Unterhaltspflicht für eine „angemessene Ausbildung“ von den Eltern als erfüllt angesehen wird. Das kann sogar dann bejaht werden, wenn für diese „angemessene Ausbildung“ keine oder kaum finanzielle Leistungen erbracht wurden. Damit ist eine BAföG-Reform mit dem Sachverhalt von elternunabhängiger Förderung (die heute 40% der Geförderten, einschl. der eingeschränkt elternabhängigen Förderung, in Anspruch nehmen), konfrontiert! – Das ist höchst problematisch, weil das tragende Prinzip der Subsidiarität zur wirtschaftlichen Lage des Elternhauses unterlaufen wird.

8. BAföG stellt keine *besonderen* Leistungsanforderungen im Studium. Der sozialstaatliche Grundgedanke geht davon aus, daß die jeweilige Studienordnung, die für alle Studierenden gilt, für den Kreis der zu Fördernden zugrunde zu legen ist; d. h. BAföG ist kein Instrument für überdurchschnittlich begabte Studierende. Damit wird der Leistungsgedanke im tertiären Sektor keineswegs abgelehnt, im Gegenteil: (a) Leistungsanforderungen haben alle Studierende zu erbringen, ohne Rücksicht darauf, ob

staatlich gefördert wird; darüber befinden nichtdiskriminierend die Hochschulen. (b) Höhere spezifische Leistungen sollten bei finanzieller Förderung von Zusatz- und Zweitstudien gefordert werden; daraus resultiert die Überlegung, für BAföG grundsätzlich nur *ein* Hochschulstudium in Betracht zu ziehen.

Dieser Katalog zeigt, daß eine BAföG-Reform sich nicht nur mit einzelnen Maßnahmen der Ausbildungsförderung zu befassen hat, sondern daß auch ihre Zusammenhänge mit dem Unterhalts-, Steuer- und Sozialrecht bis hin zur Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht zu überprüfen hat. Schließlich sollte eine BAföG-Reform den Grundsätzen der Rationalität, Effizienz und Transparenz folgen – eine Forderung, die überall geboten ist, vor allem jedoch dort, wo der Staat mit Subventionen präsent ist!

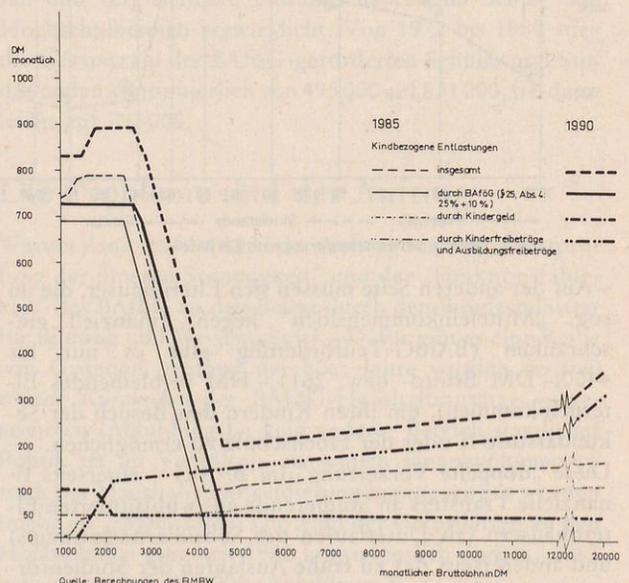
Dualer oder einheitlicher Familienlastenausgleich?

Die Ausbildungsförderung hat einen direkten Bezug zum *Steuerrecht* und zum – unterschiedlich handhabbaren – Familienlastenausgleich. Im Steuerrecht wird die Frage gestellt, inwieweit die Reformen T 86, T 88 und T 90 für Familien mit Kindern in Ausbildung eine finanzielle Entlastung bringt. Beim Familienlastenausgleich wird schon seit langem diskutiert, ob das – zur Zeit gültige – duale System beibehalten oder durch ein einheitliches System abgelöst werden sollte. – An diesen beiden Bereichen wird deutlich, wie stark BAföG Bezüge zu den allgemeinen Rahmenbedingungen hat.

Abb. 3

Kindbezogene Entlastungen 1985, 1990

Familientyp:
Ehepaar, 1 Student auswärts

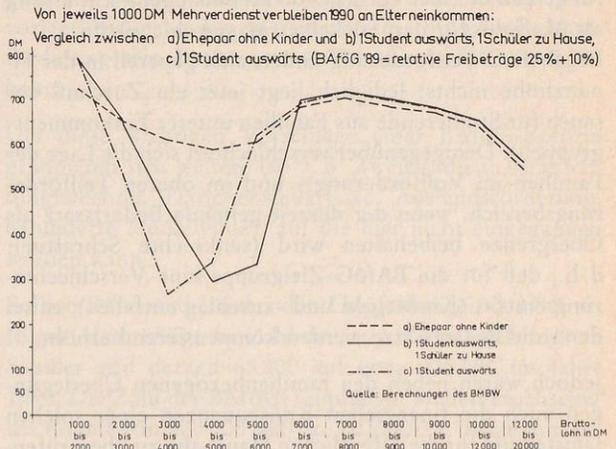


Zunächst aber ist die einfachere Frage der Auswirkungen der Steuerreform 1990 im dualen Familienlastenausgleich (kindbezogene Steuerentlastungen und staatliche Finanz-

transfers) zu klären und die wirtschaftliche Situation von Familien mit Kindern in Ausbildung mit derjenigen vorher, d. h. im Jahre 1985, zu vergleichen.

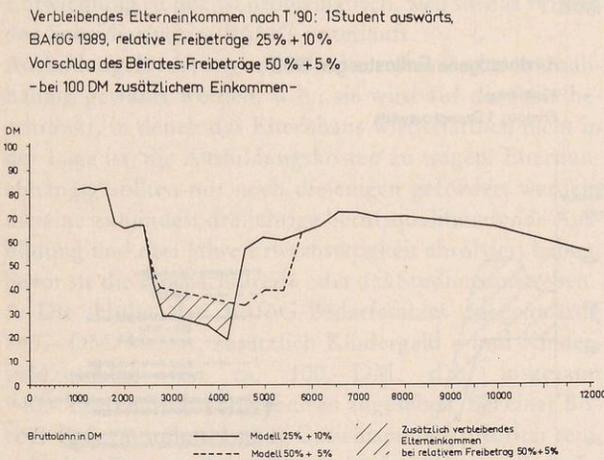
Aus der Abbildung 3 ist folgendes zu entnehmen: (a) Im Familienlastenausgleich für Familien mit Kindern in Ausbildung sind deutliche Verbesserungen eingetreten. Prekär bleibt – trotz dieser Maßnahmen – die Lage von wirtschaftlich schwächeren Familien mit Kindern in der Sekundarstufe II, die von den kindbezogenen Steuerfreibeträgen nicht oder wenig profitieren; für Studierende dieser Familien tritt BAföG entlastend ein. – Problematisch bleibt weiterhin die wirtschaftliche Lage der Familien im mittleren Einkommensbereich mit studierenden Kindern („Mittleinkommensloch“); denn bei 4400,- DM Brutto-Einkommen (bei 2611,- DM verbleibendem Einkommen; ein Student auswärt) läuft die BAföG-Teilförderung aus.

Abb. 5



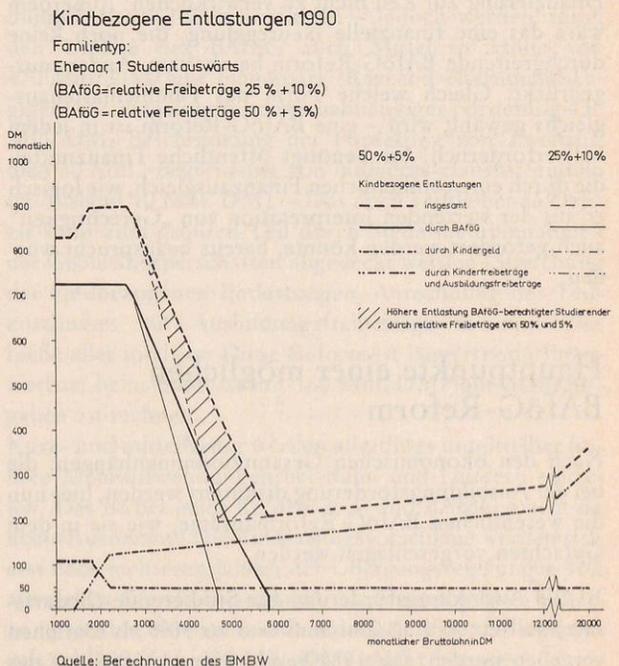
stenausgleichs (direkte Transfers und kindbezogene Steuerfreibeträge) werden in dem Gutachten Überlegungen angestellt, ein einheitliches System des Familienlastenausgleichs einzuführen; „einheitlich“ soll heißen, daß es ausschließlich nur direkte Zahlungen des Staates gibt, einmal für alle in der Ausbildung befindlichen Jugendlichen elternunabhängig einen Sockelbetrag und für diejenigen aus einkommensschwachen Familien eine elternabhängige Ausbildungsförderung (BAföG). – Diese nicht einfache Fragestellung ist zum besseren Nachvollzug in Abbildung 6 umgesetzt worden: Ein Sockelbetrag von 350,- DM ist mit dem schon bekannten Diagramm der kindbezogenen Entlastungen 1990 kombiniert worden (Abbildung 1). Hier das Ergebnis: Familien (ein Student auswärt), die zwischen 4400,- und 19000,- DM/Monat verdienen, werden besser gestellt (waagerechte Schraf-

Abb. 4



Problematisch ist auch, daß im BAföG-Teilförderungs-bereich der Zuwachs der Einkommen, der durch Steuerreform und/oder Mehrverdienst entsteht, durch die Anrechnungsmechanismen von BAföG (ggf. des Bundessozialhilfegesetzes) beansprucht wird. So verbleiben z. B. von 100,- DM zusätzlichem Bruttoeinkommen zum Teil weniger als 20,- DM verfügbares Einkommen (Abbildung 4). Das ist leistungsfeindlich und sozial ungerecht im Vergleich zu anderen Einkommensgruppen und zu Steuerpflichtigen ohne Kinder (siehe: Abbildung 5). Aus der Abbildung 3 wird jedoch deutlich, daß mit steigendem Einkommen die kindbezogenen Entlastungen im Vergleich 1990 zu 1985 deutlich zunehmen. Für die einen ist das die logische Konsequenz von Steuerleistungsgerechtigkeit und Steuerprogression; für die anderen ist das – bei gleichem Familientyp mit Kindern in Ausbildung – „sozial ungerecht“, weil es keine finanziell adäquate unterhaltsrechtliche Kompensation in Relation zu den Höchsteinkommen gibt. Vor allem bleibt auch bei T 90 – nach oben verschoben – nach wie vor das „Mittleinkommensloch“ bestehen (siehe: Abbildung 3). Vor dem Hintergrund des geltenden dualen Familienla-

Abb. 6



fur); ab 20 000,- DM/Monat ergibt sich keine Veränderung, weil die hier vorliegende kindbezogene Entlastung als Maßstab für den Sockelbetrag gewählt wurde.

Bei BAföG-Teilförderung ändert sich generell in der Finanzhöhe nichts; lediglich liegt jetzt ein Zuschuß vor (auch für Studierende aus Familien unterer Einkommensgruppen). Demgegenüber verschlechtert sich die Lage der Familien im Vollförderungs- und im oberen Teilförderungsbereich, wenn der derzeit geltende Bedarfssatz als Obergrenze beibehalten wird (senkrechte Schraffur); d. h., daß für die BAföG-Zielgruppe eine Verschlechterung eintritt (Kindergeld und -zuschlag entfallen), es sei denn die Bedarfssätze werden kompensierend erhöht.

Jedoch wären neben den familienbezogenen Überlegungen auch die finanziellen Konsequenzen einer solchen Umstellung für die öffentlichen Haushalte zu überprüfen. Bei dem genannten Sockelbetrag und einer Zahl von ca. 1,8 Mill. Jugendlichen (über 18 Jahre in vollzeitschulischer Ausbildung bzw. im Hochschulbereich) werden 6,5 Mrd. DM benötigt. Im dualen Familienlastenausgleich werden (1990) ca. 6,6 Mrd. DM aufgewandt, BAföG-Zahlungen einbezogen. – Beim Sockelbetrag des einheitlichen Familienlastenausgleichs ist diese Ausbildungsförderung für Studierende aus wirtschaftsschwächeren Familien noch nicht „aufgesattelt“; sie erfordert rd. 1 Mrd. DM/Jahr. – Das heißt: Ein einheitlicher Familienlastenausgleich für Eltern mit Kindern in Ausbildung ist – mit den heute vorhandenen Finanzmitteln – kostenneutral „nicht zu haben“ (6,6 Mrd. DM im Vergleich zu 7,5 Mrd. DM), denn Anfang der 80er Jahre ist BAföG um 2 Mrd. DM/Jahr gekürzt worden. – Würde der Sockelbetrag um weitere 100,- DM/Monat erhöht, steigt der Gesamtbetrag auf 9,4 Mrd. DM/Jahr. – Für den einheitlichen Familienlastenausgleich mögen viele Gründe sprechen – er ist jedoch aus dem Blickwinkel der öffentlichen Finanzierung zur Zeit nicht zu verwirklichen! Außerdem wäre das eine finanzielle Neuregelung, die noch keine durchgreifende BAföG-Reform beinhaltet. Anders ausgedrückt: Gleich welche Form des Familienlastenausgleichs gewählt wird – eine BAföG-Reform ist in jedem Fall erforderlich! Sie benötigt öffentliche Finanzmittel, die durch einen einheitlichen Finanzausgleich, wie logisch er aus der wertenden Interpretation von „Gerechtigkeit“ auch gefordert werden könnte, bereits beansprucht würden.

Hauptpunkte einer möglichen BAföG-Reform

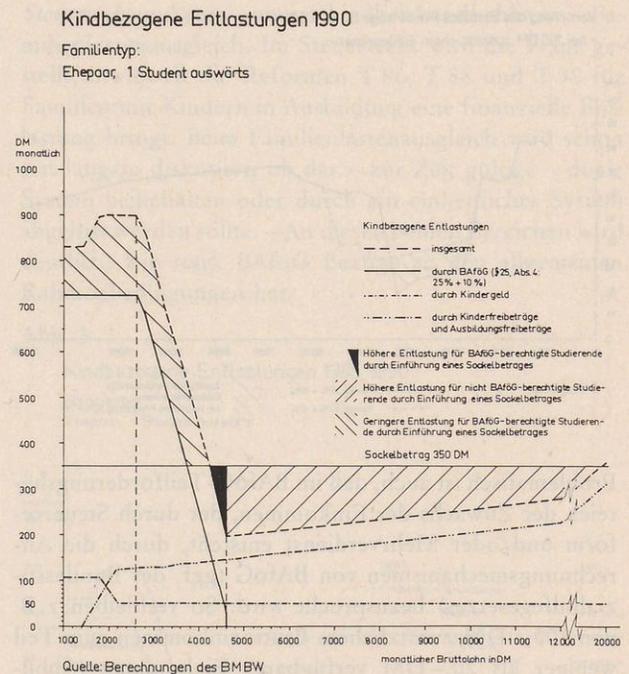
Nach den ökonomischen Gesamtzusammenhängen, die bei der Ausbildungsförderung diskutiert werden, hier nun die wesentlichen BAföG-Reformansätze, wie sie in dem Gutachten vorgeschlagen werden.

1. Die Ausbildungsförderung für Studierende (Bedarfssatz) soll zu 50% als Zuschuß und zu 50% als Darlehen vergeben werden. Die 1982 beschlossene Umstellung des

Studenten-BAföG auf Vollrdarlehen wird nicht nur im Hinblick auf die hohe Schuldenbelastung der BAföG-Empfänger für problematisch gehalten. Sie ist auch verfassungsrechtlich nicht haltbar, da die Studierenden wegen des Mietkostenanteils im BAföG keinen Anspruch auf Wohngeld haben.

2. Bei der Einkommensanrechnung im BAföG sollen nach dem Gutachten die relativen Freibeträge von derzeit 25% für die Eltern plus 10% für jedes Kind auf 50% plus 5% angehoben werden. Dieser Vorschlag bedeutet einmal, daß Ausbildungsförderung in den „Miteinkommensbereich“ hinein geleistet wird: BAföG läuft dann bei einem auswärts untergebrachten Studierenden nicht mehr (wie bei 25% + 10%) bei 4 600,- DM Brutto-Einkommen/Monat (2 636,- DM verbleibendes Elterneinkommen) aus, sondern erst bei 5 800,- DM brutto (3 367,- DM verbleibendes Elterneinkommen). Siehe: Abbildung 7.

Abb. 7



Das „Miteinkommensloch“ wird zu einem beträchtlichen Teil geschlossen – und dies ist aus Gründen sozialer Gerechtigkeit erforderlich! Dieser Vorschlag „50% plus 5%“ bedeutet weiterhin, daß damit den Eltern im Teilförderungsbereich von einer Brutto-Einkommenserhöhung mehr an verfügbarem Einkommen verbleibt als vorher (siehe: Abbildung 4). Damit wird eine wichtige Leistungskomponente in BAföG eingebaut.

3. Schüler ab Klasse 11 sollen nach dem Gutachten wieder in die Ausbildungsförderung aufgenommen werden. Schülerförderung nach dem BAföG ist 1982/83 im Zuge der Sparmaßnahmen weitgehend gestrichen worden. Bund und Länderhaushalte wurden zwar dadurch entlastet; deutlich angestiegen sind aber die Ausgaben der

(kommunalen) Sozialhilfe für einkommensschwache Familien mit Kindern im Schulalter, die früher (bis 1982) nach BAföG gefördert wurden.

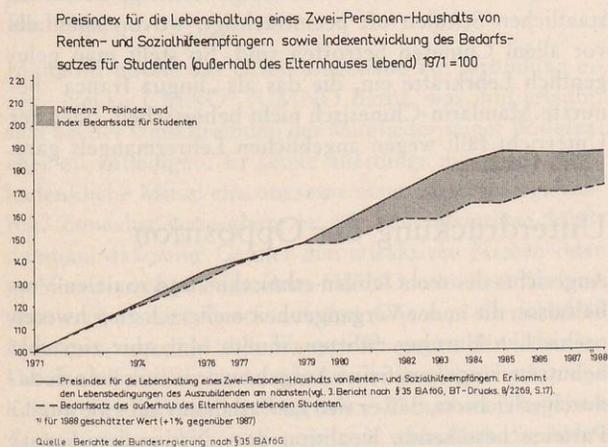
Schülerförderung ist eine wichtige Voraussetzung dafür, daß Jugendliche aus einkommensschwächeren Familien eine qualifizierte Ausbildung im Schulbereich und damit einen Zugang zum Hochschulbereich erhalten. Der Staat sollte daher die Familien, die diese Ausbildung nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten bezahlen können, finanziell unterstützen. Das gebietet die sozial gerechte Verteilung der Ausbildungskosten in einer Gesellschaft! Der Beirat spricht sich allerdings für eine Überprüfung aus, inwieweit die Förderungsleistungen – abweichend vom geltenden Recht – an die Eltern gezahlt werden sollten.

4. Über 40% der BAföG-Empfänger werden zur Zeit elternunabhängig gefördert, bzw. die Elternhäuser nehmen einen um 50% erhöhten Freibetrag (§ 25 a) für eingeschränkt elternabhängige Förderung in Anspruch. Diese Entwicklung ist höchst problematisch, weil sie das Prinzip der Subsidiarität im BAföG unterläuft.

Ausbildungsförderung sollte in der vollen Breite elternabhängig gewährt werden; d. h., sie wird auf die Fälle beschränkt, in denen das Elternhaus wirtschaftlich nicht in der Lage ist, die Ausbildungskosten zu tragen. Elternunabhängig sollten nur noch diejenigen gefördert werden, die eine zumindest dreijährige berufsqualifizierende Ausbildung und drei Jahre Erwerbstätigkeit absolviert haben, bevor sie die Hochschulreife oder das Studium anstreben.

5. Die Höhe des BAföG-Bedarfssatzes (gegenwärtig 845,- DM/Monat, zusätzlich Kindergeld – und Kindergeldzuschlag von ca. 100,- DM, d. h. insgesamt 940,- DM) wird für angemessen angesehen. Bei einer BAföG-Reform sollten andere Gesichtspunkte prioritär sein. Jedoch sollte eine Annäherung der Indexwerte (Bedarfsatz und Preisentwicklung) angestrebt werden (Abbildung 8):

Abb. 8



6. Bei der Förderungshöchstdauer wird eine an spezifische Voraussetzungen gebundene Verlängerung von ein bis zwei Semestern vorgeschlagen; sofern der Studierende

sich vor Ablauf der Förderungshöchstdauer zum Examen gemeldet hat und eine Bescheinigung des Prüfungsamtes vorlegt, daß er in diesem Zeitraum der Studienabschlußförderung sein Examen vom Wissensstand her ablegen kann.

Um diese wichtigen Vorschläge einer BAföG-Reform gruppieren sich weitere (so z. B. Zweitstudien; Fachrichtungswechsel, Darlehensteilerlasse, Auslandsförderung, behinderte Studierende), auf die hier nicht eingegangen werden kann.

Sollten Bund und Länder den Empfehlungen des Beirats folgen, dann steigt die Zahl der nach BAföG geförderten Schüler von derzeit 68 000 auf etwa 215 000 im Jahre 1990. Die Zahl der BAföG-Empfänger an den Hochschulen nimmt von 273 000 auf ca. 320 000 zu. Insgesamt erhalten dann rd. 535 000 Schüler und Studierende BAföG im Vergleich zu 335 000 ohne Reform des BAföG, das sind 200 000 mehr als bisher! Der Reformcharakter kommt nicht nur in der Erhöhung dieser Globalzahlen zum Ausdruck. Er äußert sich auch in der andersartigen Zusammensetzung der BAföG-Berechtigten, weil BAföG grundsätzlich nur bei mangelnder wirtschaftlicher Leistungskraft der Eltern geleistet werden soll.

Finanzielle Konsequenzen

Reformen erfordern höhere Ausgaben der öffentlichen Hand – das gilt auch für BAföG.

Daß es sich um eine tiefgreifende und umfassende Reform handelt, wird an einer Zahl sichtbar: Die Mehrausgaben belaufen sich nach ihrer Durchführung – in der neuen BAföG-Struktur – auf 970 Mill. DM/Jahr (Erhöhung der relativen Freibeträge 450, Studienabschlußförderung 140, Krankenversicherungszuschlag 20 und Schülerförderung 360 Mill. DM; Zuschußanteil der Ausbildungsförderung kostenneutral). – Jedoch werden durch den Umbau des BAföG auch Mittel in Höhe von 470 Mill. DM/Jahr eingespart (Revision elternunabhängiger bzw. eingeschränkt elternabhängiger Förderung 430 Mill. DM, Beschränkung der Förderung von Zweitstudien 30 Mill., Begrenzung von Numerus-clausus-Studien im Ausland 10 Mill. DM). – Das noch verbleibende Defizit kann zum größten Teil durch Steuermehreinnahmen der Gebietskörperschaften abgedeckt werden (Streichung der kindbezogenen Entlastungen, Anrechnung des Teilzuschusses auf Ausbildungsfreibeträge u. a. m.). Das hieße alles in allem: Diese Reform ist längerfristig finanzierbar; beim Bund ist mit 160 Mill. DM/Jahr Mehrausgaben zu rechnen.

Kurz- und mittelfristig werden allerdings unmittelbar höhere Mehraufwendungen bei Bund und Ländern eintreten. Das ist bei jeder Reform so – und BAföG macht da keine Ausnahme! Die Einsparungsvorschläge werden sich erst nach mehreren Jahren der Übergangsregelungen voll auswirken (Vertrauensschutz). Nach einer groben Schätzung werden die Finanzaufwendungen in der Übergangszeit (ab 1991) rd. 250 Mill. DM/je Jahr betragen.

Wenn allerdings die BAföG-Reform „auf die lange Bank“ geschoben werden sollte, wird sie zu einem späteren Zeitpunkt teurer sein; vor allem aus zwei Gründen: Die Fälle elternunabhängiger Förderung werden in den nächsten Jahren zunehmen, und das kostet mehr in der alten BAföG-Struktur. Diese Finanzmittel hätten bereits für die Durchführung der BAföG-Reform verwendet werden können; und auch die Finanzmittel für die Übergangsregelungen bei verzögerter BAföG-Reform nehmen dadurch zu.

Auf jeden Fall macht das Gutachten mit seinen Vorschlägen deutlich, welche Verflechtungen zwischen einem Teilbereich der Sozialpolitik und anderen Bereichen der Wirtschafts- und Finanzpolitik bestehen. Ein solcher komplexer Sachverhalt und ein solcher differenzierter Problembereich müssen in Analyse und Therapie systematisch „angegangen“ werden. Eine BAföG-Reform im engeren Sinne ist in die relevanten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzuordnen, und die Wechselbeziehungen zum Steuerrecht und zum Familienlastenaus-

gleich sind auszuweisen. Dadurch werden der praktischen Politik *Alternativen* für eine längerfristige Umorientierung vorgelegt, keineswegs „Einbahnstraßen“! – Im Endergebnis ist ein in sich konsistentes „Reformpaket geschnürt“ worden, das sowohl kurz- als längerfristig finanzierbar ist; denn es handelt sich um einen „Ausbau“ aus dem Blickwinkel größerer sozialer Gerechtigkeit, der z.T. finanziell kompensiert wird durch einen „Umbau“ im Sinne der Subsidiarität. Der Beirat hatte den Auftrag, die „Unstimmigkeiten im BAföG“ auszuweisen. Das aus dem analytischen Befund resultierende „Paket von Reformvorschlägen“ erscheint in sich konsistent. Wer es „aufschnürt“ und im politischen Kompromiß „den kleinsten gemeinsamen Nenner“ sucht, wird neue Unstimmigkeiten produzieren! – Vielleicht sind diese Vorschläge – in Ansatzpunkten und Finanzierungsmöglichkeiten – ein Beispiel für eine „Reform mit Augenmaß“. Ob damit größere Chancen der Verwirklichung verbunden sind, wird sich im politischen Alltag der Jahre 1989/90 zeigen.

Theodor Dams

Islamisierung statt Demokratie

Politische und religiöse Spannungen in Malaysia

Nicht nur in den vom Islam geprägten arabischen Ländern unterliegen die christlichen Minderheiten erheblichen Beschränkungen: Auch im südostasiatischen Malaysia macht sich seit längerem der wachsende Druck des islamischen Fundamentalismus gegenüber den christlichen Kirchen bemerkbar. Peter Drews berichtet über die neuere Entwicklung in Malaysia auf dem Hintergrund der politischen Spannungen zwischen malaiischer Mehrheit und Nichtmalaien.

Im Juli 1981 übernahm Dr. *Mahathir Mohamad* in Malaysia die Regierungsgeschäfte mit dem erklärten Ziel, die Malaisierung der Gesellschaft zu intensivieren (vgl. HK Februar 1982, 92 ff.). Unter den 16 Millionen Einwohnern des Landes beherrschen die Malaien mit einem Bevölkerungsanteil von 53% zwar ohnehin die politischen Gremien, die Bürokratie und die Armee, doch sind sie in wichtigen Bereichen der Wirtschaft der *chinesischen Minderheit* (32%) deutlich unterlegen. Bereits 1969 hatte man deshalb eine „Neue Ökonomische Politik“ eingeleitet, um den Anteil der „Bumiputera“ („Einheimische“ = Malaien und ihnen gleichgestellte Ureinwohner) am Wirtschaftsaufkommen zu steigern. Bis 1990 soll dieser auf 30% ansteigen, während man den Nicht-Malaien (neben Chinesen vor allem die meist tamilischen Inder sowie Sikhs) 40% und ausländischen Investoren weitere 30% zugesteht. Dies dürfte man auch erreichen, ja in der Landwirtschaft, im Finanz- und Transportwesen dominieren die Malaien längst, allerdings nur dank einer erheblichen Ausweitung des staatlichen Engagements, so daß sich die sozialen Ge-

gensätze selbst unter den Bumiputera bisher kaum verringerten.

Ähnliche Eingriffe erlebte der *Bildungssektor*, indem man den Nicht-Malaien den Zugang zu staatlichen Sekundar- und Hochschulen erschwerte. Mittlerweile sind 70% der Studenten an den inländischen Universitäten Malaien, während etwa den Chinesen vielfach nur die Möglichkeit bleibt, im Ausland zu studieren, was sich jedoch Angehörige der unteren Sozialschichten kaum leisten können. Zudem ist der Unterricht in Minderheiten-Sprachen an staatlichen Schulen oft beeinträchtigt, wovon ebenfalls vor allem Chinesen betroffen sind. So stellt man gelegentlich Lehrkräfte ein, die das als „lingua franca“ benutzte Mandarin-Chinesisch nicht beherrschen, oder der Unterricht fällt wegen angeblichen Lehrermangels ganz aus.

Unterdrückung der Opposition

Angesichts der recht labilen ethnischen und sozialen Verhältnisse, die in der Vergangenheit mehrfach zu schweren politischen Unruhen führten, mußte Mahathir zunächst behutsam vorgehen. Seine Aufgabe wurde ihm jedoch dadurch erleichtert, daß er sich im Parlament auf eine aus 13 Parteien bestehende Koalition der „Nationalen Front“ stützen kann, die bei den Wahlen vom August 1986 sogar 148 der 177 Mandate errang und die – außer in Sabah – auch in allen Teilstaaten die Regierung stellt. Sie wird von der „United Malays National Organization“ dominiert,