

BAföG-Reform 2008: Kaum Auswirkungen auf die Studienaufnahme von Abiturienten

Viktor Steiner
vsteiner@diw.de

Katharina Wrohlich
kwrohlich@diw.de

In Deutschland erfolgt die finanzielle Förderung bedürftiger Studierender durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) mit dem Ziel, den Zugang zu qualifizierenden Ausbildungsstätten für alle – unabhängig von der wirtschaftlichen Situation der Familie – zu ermöglichen. Im Dezember 2007 hat der deutsche Bundestag eine Reform des BAföG beschlossen, wonach die Bedarfssätze sowie die Freibeträge um rund zehn Prozent angehoben wurden. Nach einer Studie des DIW Berlin hat diese „Reform“ jedoch nur die durch Preissteigerungen bedingte reale Entwertung („kalte Progression“) des BAföG ausgeglichen. Simulationsergebnisse auf der Basis eines empirischen Modells zur Erklärung der Bildungsentscheidung nach dem Abitur zeigen, dass dies die durchschnittliche Studierwahrscheinlichkeit nur um einen Prozentpunkt erhöhen dürfte.

Das 1971 in Kraft getretene Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) soll allen Anspruchsberechtigten – unabhängig von ihrer eigenen und der wirtschaftlichen Situation ihrer Familie – einen Zugang zu qualifizierenden Ausbildungsstätten ermöglichen. Insbesondere die Aufnahme eines Studiums an Universitäten oder Fachhochschulen soll durch das BAföG erleichtert werden. Entsprechend der Zielsetzung des BAföG hängt die Förderung vom Einkommen der Eltern, gegebenenfalls vom Einkommen des Ehepartners und vom eigenen Einkommen der förderungswürdigen Person ab.¹ Die Berechnung der Ausbildungsförderung basiert auf einem maximalen Bedarfssatz, der von der Höhe der Wohnkosten und der Art der Krankenversicherung abhängt. Dieser Betrag wird um das Einkommen der Eltern beziehungsweise des Ehepartners sowie das eigene Einkommen der förderungswürdigen Person vermindert. Das hierbei zugrunde gelegte Einkommen ist ein pauschaliertes Nettoeinkommen abzüglich von Freibeträgen, die von der Haushaltsgröße abhängen. Übersteigt das Einkommen die Freibeträge, wird der überschüssige Betrag zur Hälfte auf den Förderbetrag angerechnet. Derzeit liegt der maximale Bedarfssatz für Studierende bei 585 Euro pro Monat. Der Freibetrag vom Einkommen der Eltern beträgt derzeit beispielsweise 1 440 Euro pro Monat, wenn die Eltern gemeinsam in einem Haushalt wohnen und keine weiteren Kinder haben.

Im Dezember 2007 hat der deutsche Bundestag beschlossen, die BAföG-Sätze sowie die Freibeträge um rund zehn Prozent zu erhöhen. Danach steigt der maximale Bedarfssatz ab Beginn des Wintersemesters 2008/09 um 58 Euro auf

¹ Für einen Überblick über Entstehungsgeschichte, Motive und Zielsetzung der Ausbildungsförderung in Deutschland vgl. Blanke, E. A.: BAföG – eine Idee und ihre Gestaltung. 17. Auflage, Stuttgart 2000.

643 Euro pro Monat. Der Freibetrag für verheiratete Eltern erhöht sich auf 1 555 Euro.² Dies ist die erste Erhöhung seit 2001. Damals wurden die Bedarfssätze und Freibeträge um 35 beziehungsweise 279 Euro pro Monat erhöht.

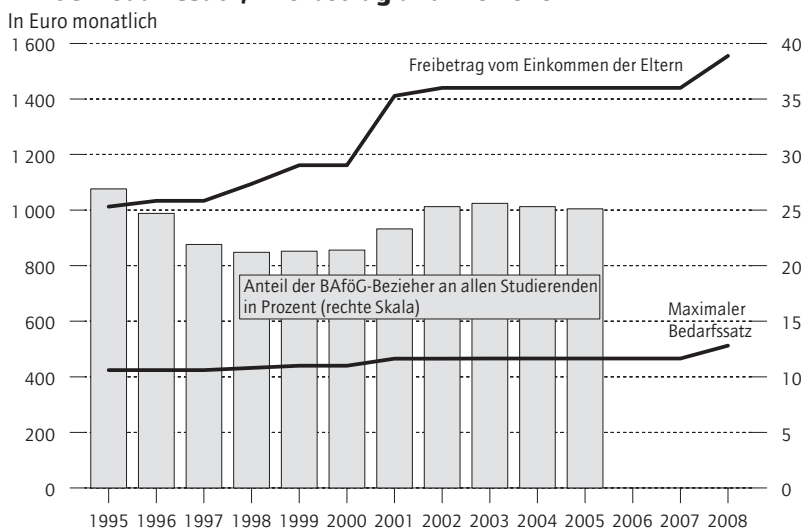
In Abbildung 1 ist die Entwicklung der maximalen Bedarfssätze, der Freibeträge vom Einkommen der Eltern sowie des Anteils der Studierenden, die BAföG beziehen, seit 1995 dargestellt. Der Anteil der Studierenden, die BAföG beziehen, ist seitdem deutlich zurückgegangen. Betrug er im Jahr 1995 noch knapp 27 Prozent, sank er bis zum Jahr 2000 auf rund 21 Prozent. Erst nach der BAföG-Reform 2001, die vor allem die Freibeträge vom Einkommen der Eltern deutlich erhöht hat, hat sich der Anteil der BAföG-Bezieher unter den Studierenden wieder leicht erhöht.

Beeinflusst das BAföG die Studienaufnahme von Abiturienten?

Eine aktuelle Studie des DIW Berlin zeigt auf Basis der Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP), wie sich die Ausbildungsförderung im Rahmen des BAföG auf die Entscheidung von Abiturienten, ein Studium aufzunehmen, auswirken könnte.³ Die Studie basiert auf einem einfachen empirischen Modell zur Erklärung der Bildungsentscheidung nach dem Abitur: Berufsausbildung oder Studium an einer Universität beziehungsweise Fachhochschule. Diese Entscheidung hängt sowohl von Einkommen und Ausbildung der Eltern als auch vom potentiellen BAföG-Anspruch ab. Dieser kann für jeden Abiturienten mittels des Steuer-Transfer Mikrosimulationsmodells STSM simuliert werden.⁴ Dabei ist es unerheblich, ob ein Studium tatsächlich aufgenommen wird oder nicht. Indem der simulierte *potentielle* BAföG-Anspruch als erklärende Variable verwendet

Abbildung 1

BAföG-Bedarfssatz, -Freibetrag und -Bezieher



Quellen: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

wird, kann die Scheinkorrelation zwischen der Studierwahrscheinlichkeit und dem *tatsächlich* bezogenen individuellen BAföG-Betrag, der nur bei Aufnahme eines Studiums positiv sein kann, vermieden werden.

Die Schätzung bezieht sich auf Personen, die in den Jahren 1999 bis 2005 das Abitur gemacht haben. Da häufig zwischen dem Abschluss des Abiturs und der Aufnahme eines Studiums mehrere Jahre liegen, wird für die Schätzung des Studienzugangs für jede Person ein Zeitraum von maximal fünf Jahren berücksichtigt.⁵

Die Schätzergebnisse zeigen, dass es einen statistisch signifikanten Einfluss von BAföG auf die Studienentscheidung gibt: Eine Erhöhung des BAföG-Satzes um 1 000 Euro pro Jahr steigert die Wahrscheinlichkeit der Studienaufnahme um durchschnittlich rund zwei Prozentpunkte, von 76,2 auf 78,4 Prozent. Interessant dabei ist, dass Effekte der Studierendenfinanzierung in einer ähnlichen Größenordnung (ein bis drei Prozentpunkte) auch in einer neueren Studie für Dänemark gefunden wurden.⁶ Hingegen wurden in Studien für die USA etwas größere Effekte von Studienförderungsprogrammen auf die Studien-

² Alle Details der Reform, zum Beispiel Veränderungen aller Bedarfssätze und Freibeträge finden sich auf der Internet-Seite des BMBF: www.bafoeg.bmbf.de/. Neben den Bedarfssätzen und Freibeträgen wurden ein Kinderbetreuungszuschlag für Studierende mit Kind, verbesserte Fördermöglichkeiten für Studierende mit Migrationshintergrund und ein Anspruch auf BAföG beim Studium im Ausland eingeführt. Diese Komponenten bleiben im Folgenden unberücksichtigt.

³ Vgl. Steiner, V., Wrohlich, K.: Financial Aid for Students and Enrollment into University: New Evidence for Germany. DIW Discussion Paper Nr. 805, Berlin 2008. Das SOEP ist eine repräsentative Längsschnittbefragung privater Haushalte in Deutschland. Vgl. dazu Wagner, G. G., Frick, J., Schupp, J.: The German Socio-Economic Panel Study (SOEP): Scope, Evolution and Enhancements. In: Schmollers Jahrbuch 127(1): 139–170.

⁴ Zu diesem Zweck wurde das STSM um ein Modul erweitert, das es erlaubt, für alle Abiturienten im SOEP den potentiellen BAföG-Anspruch entsprechend der gesetzlichen Regelungen zu ermitteln. Dies ist möglich, da aufgrund der Längsschnittstruktur des SOEP Informationen über Eltern und Geschwister auch für Abiturienten, die nicht im Elternhaushalt wohnen, ermittelt werden können. Vgl. dazu Steiner, V., Wrohlich, K., Haan, P., Geyer, J.: Documentation of the Tax-Transfer Microsimulation Model STSM, Version 2008. DIW Data Documentation Nr. 31, Berlin 2008.

⁵ Durch die Schätzung eines Übergangsratenmodells wird berücksichtigt, dass die jüngeren Abiturjahrgänge nicht über den gesamten 5-Jahres-Zeitraum beobachtet werden können. Zu den Details der Schätzung und den ausführlichen Ergebnissen vgl. Steiner, V., Wrohlich, K., a.a.O.

⁶ Vgl. dazu Nielsen, S. H., Sorensen, T., Taber, C.: Estimating the Effect of Student Aid on College Enrollment: Evidence from a Grant Policy Reform. Unveröffentlichtes Manuskript, 2008.

entscheidung festgestellt.⁷ Diese bewegen sich in der Größenordnung von 3,5 Prozentpunkten für eine Steigerung der Studienförderung um 1 000 US-Dollar pro Jahr.

Auch das Einkommen der Eltern hat einen signifikant positiven Einfluss auf die Studienentscheidung, der jedoch quantitativ kaum ins Gewicht fällt: Eine Erhöhung des Netto-Äquivalenzeinkommens⁸ des Elternhaushaltes um 1 000 Euro pro Monat erhöht die Studierwahrscheinlichkeit von Abiturienten im Durchschnitt nur von 76,2 auf 76,8 Prozent.

Wirkungen der aktuellen BAföG-Reform

Um die Auswirkungen der aktuellen BAföG-Reform auf die Studierentscheidung abzuschätzen, wurde auf der Basis der bis zum Jahr 2008 fortgeschriebenen Einkommensdaten der potentielle BAföG-Anspruch vor und nach der Reform berechnet. Nach dieser Simulation erhöht sich der durchschnittliche BAföG-Anspruch aller Abiturienten durch die Reform – ausgehend von 193 Euro pro Monat – um 45 Euro. Der Anteil der Abiturienten, die potentiell Anspruch auf BAföG hätten, wenn sie ein Studium aufnehmen würden, liegt vor der Reform bei 59 Prozent und danach bei 63 Prozent.

⁷ Vgl. zum Beispiel Dynarski, S.: Does Aid Matter? Measuring the Effect of Student Aid on College Attendance and Completion. In: The American Economic Review, 93(1): 279–288; und Abraham, K., Clark, G., Clark, M. A.: Financial Aid and Students' College Decisions. Evidence from the District of Columbia Tuition Assistance Grant Program. In: The Journal of Human Resources 41(3): 578–610.

⁸ Das Netto-Äquivalenzeinkommen wird verwendet, um die Haushaltszusammensetzung und den Sachverhalt zu berücksichtigen, dass die Ausgaben für bestimmte Konsumausgaben (zum Beispiel Miete, dauerhafte Konsumgüter) unterproportional zur Anzahl der Haushaltsmitglieder sind. Zu dessen Berechnung wurde das Nettoeinkommen durch die Quadratwurzel der Anzahl der Haushaltsmitglieder dividiert.

Tabelle 1 zeigt Änderungen im potentiellen BAföG-Anspruch im Zuge der jüngsten Reform, wobei nach der Verteilung des Netto-Äquivalenzeinkommens der Eltern unterschieden wird. Im unteren Einkommensbereich (unterstes Dezil beziehungsweise Quartil) erhöht sich der potentielle BAföG-Anspruch um rund 50 Euro pro Monat. Im zweiten Quartil und damit im nächst höheren Einkommensbereich fällt der durchschnittliche Gewinn mit über 80 Euro deutlich höher aus. Dies liegt daran, dass in diesem Bereich die Studierenden nicht nur vom höheren Maximalbetrag, sondern auch von den höheren Freibeträgen profitieren. Im zweithöchsten Einkommensbereich (3. Quartil) ist der durchschnittliche Anstieg mit 46 Euro wieder niedriger und im obersten Bereich der Einkommensverteilung praktisch Null, da hier selten überhaupt ein BAföG-Anspruch besteht.

Den Simulationsergebnissen zufolge hätten im Jahr 2008 ohne Reform rund 76 Prozent aller Abiturienten innerhalb von fünf Jahren nach Abschluss des Abiturs ein Studium an einer Universität oder Fachhochschule begonnen.⁹ Durch die Reform erhöht sich diese Wahrscheinlichkeit um rund einen Prozentpunkt (Tabelle 2). Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die BAföG-Reform von 2001, durch die sowohl die BAföG-Sätze als auch die Freibeträge in vergleichbarem Ausmaß angehoben worden sind. Für diese Reform wurden mittels einer anderen ökonomischen Methode ebenfalls geringe und statistisch nicht signifikant von Null verschiedene Effekte auf die Studierentscheidung ermittelt.¹⁰

⁹ Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes beginnen 75 Prozent aller Studienberechtigten innerhalb von fünf Jahren ein Studium; vgl. dazu Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Hochschulen auf einen Blick. Ausgabe 2007. Wiesbaden 2007.

¹⁰ Vgl. Baumgartner, H.-J., Steiner, V.: Does More Generous Student Aid Increase Enrollment Rates into Higher Education? Evaluating the German Student Aid Reform of 2001. DIW Discussion Paper Nr. 563, Berlin 2006.

Tabelle 1

Änderungen des potentiellen BAföG-Anspruchs durch die BAföG-Reform 2008

In Euro

	Durchschnittliches Netto-Äquivalenzeinkommen der Eltern	Durchschnittliches Bafög vor der Reform	Erhöhung des Bafög durch die Reform	Erhöhung in Prozent
1. Quartil	1 036	409	53	13
2. Quartil	1 669	274	84	31
3. Quartil	2 275	107	46	43
4. Quartil	3 665	3	3	- ¹
1. Dezil	808	396	52	13
10. Dezil	4 513	<1	<1	- ¹

¹ Eine prozentuale Erhöhung ist nicht interpretierbar, da das Ausgangsniveau praktisch Null ist.

Tabelle 2

Kumulierte Übergangswahrscheinlichkeiten vom Abitur zur Universität/Fachhochschule 2008

In Prozent

	Ohne BAföG-Reform	Mit BAföG-Reform
1. Jahr nach dem Abitur	36,0	37,3
2. Jahr nach dem Abitur	68,7	70,0
3. Jahr nach dem Abitur	73,8	74,9
4. Jahr nach dem Abitur	75,4	76,4
5. Jahr nach dem Abitur	75,8	76,8

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Ist die „BAföG-Reform 2008“ tatsächlich eine Reform?

Seit der letzten Erhöhung der Bedarfssätze und Freibeträge im Jahr 2001 sind die Verbraucherpreise um rund 13 Prozent gestiegen. Legt man die Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex des statistischen Bundesamtes zugrunde,¹¹ hätte bereits im Jahr 2007 das BAföG ziemlich genau 643 Euro betragen müssen, um die Inflation auszugleichen. Das DIW Berlin prognostiziert für das Jahr 2008 eine Veränderung der Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahr um 2,7 Prozent.¹² Um die komplette Steigerung der Verbraucherpreise seit der letzten Anhebung der BAföG-Sätze zu berücksichtigen, hätte der maximale Bedarfssatz im Zuge der aktuellen BAföG-Reform auf 661 Euro pro Monat angehoben werden müssen. Beschlossen wurde eine Erhöhung auf 643 Euro. Auch die Erhöhung der Freibeträge, die teilweise weniger als zehn Prozent ausmacht, gleicht nicht einmal die Inflationsentwicklung seit 2001 aus.

Durch das Zusammenspiel von maximalem Bedarfssatz und Freibeträgen der Eltern sowie aufgrund der Tatsache, dass im Zuge der Reform beide Parameter erhöht wurden, steigt das durchschnittliche BAföG stärker als es der prozentuellen Erhöhung des maximalen Bedarfssatzes entspricht. Dies wird wiederum in Tabelle 1 deutlich: Im unteren Einkommensbereich, in dem ein großer Anteil der potenziell BAföG-Berechtigten den maximalen Bedarfssatz erhalten würden, steigt der BAföG-Anspruch um rund 13 Prozent. Im zweiten Quartil, in dem der potentielle BAföG-Anspruch deutlich unter dem maximalen Bedarfssatz liegt, erhöht er sich um rund 20 Prozent. In der mittleren Einkommensgruppe erhöht sich daher der potentielle BAföG-Anspruch durch die Reform effektiv. Nicht berücksichtigt sind dabei jedoch die Komponenten der Reform, die

sich auf bestimmte Gruppen (Studierende mit Kind beziehungsweise mit Migrationshintergrund und im Ausland Studierende) beziehen.

Fazit

Die aktuelle Reform des BAföG hat im Wesentlichen den Rückgang des realen Werts des BAföG seit der letzten Reform 2001 kompensiert. Bei Inflation sinkt nicht nur die Kaufkraft des BAföG; durch die „kalte Progression“ verliert auch ein zunehmender Anteil der Studierenden den BAföG-Anspruch, obwohl die Einkommen der Elternhaushalte real nicht zunehmen. Da die Anhebung der Bedarfssätze und Freibeträge zum Ausgleich der kalten Progression in Deutschland im Abstand von mehreren Jahren erfolgt, führt die fehlende Indexierung in Zeiten relativ hoher Inflationsraten zu einem zu unerwünschten Verteilungseffekten sowohl innerhalb als auch zwischen einzelnen Studierendenkohorten. Zum anderen verringert sich hierdurch auch die Bereitschaft der Abiturienten, ein Hochschulstudium aufzunehmen.

Die aktuelle BAföG-Reform hat nach den hier präsentierten Simulationsergebnissen die Wahrscheinlichkeit, dass Abiturienten innerhalb von fünf Jahren nach dem Abitur ein Studium aufnehmen, um einen Prozentpunkt, von 76 auf 77 Prozent, erhöht. Der gleiche Effekt ließe sich jedoch erzielen, wenn man die Parameter der Berechnung des BAföG-Anspruchs indexierte und damit automatisch an die jährliche Entwicklung der Verbraucherpreise koppelte. Durch dieses Verfahren könnten zusätzlich unerwünschte Verteilungswirkungen vermieden werden.

Die empirisch ermittelte relativ geringe Reaktion der Studierwahrscheinlichkeit auf BAföG-Änderungen zeigt, dass die reale Erhöhung des BAföG allein kein effektives Mittel zur Erhöhung der Studierendenquote in Deutschland ist. Eine nennenswerte Erhöhung der Zugangsquote der Abiturienten an die Hochschulen wäre bei gegebener Abiturientenquote und weitgehender Beschränkung des Hochschulzugangs auf Abiturienten nach den präsentierten Simulationsergebnissen nur bei einer völlig unrealistischen Ausweitung des BAföG-Anspruchs zu erwarten. Dies gilt zumindest bei gegebenem Verhalten der Abiturienten bezüglich der Studienaufnahme. Sollten sich die Rahmenbedingungen für die Studierenden, beispielsweise aufgrund der durch die jüngsten Studienreformen eingeführten Bachelor- und Master-Studiengänge grundlegend verbessern, könnten sich die Effekte von BAföG-Erhöhungen auf die Studierendenquote allerdings von den hier präsentierten unterscheiden.

JEL Codes:
H52, H24, I28

Keywords:
Financial student aid,
Financial incentives,
Enrollment into higher
education

¹¹ Vgl. www.destatis.de/.

¹² Arbeitskreis Konjunktur: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2008/2009: Aufschwung geht in die Verlängerung. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 27–28/2008.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran
(Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Carel Mohn
Vanessa von Schlippenbach
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen
vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung
– auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die
Stabsabteilung Kommunikation des
DIW Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.