

Dennis H. Meier, Stephan L. Thomsen, Felix Wolf

BAföG: Wirkungsanalysen überfällig

Das BAföG soll Bildungspotenziale ausschöpfen und Chancengleichheit fördern. Dafür hat es zwei wesentliche Steuerungshebel: Freibeträge und Bedarfssätze. Anpassungen beider Größen werden bisher nicht auf Grundlage belegbarer Ergebnisse zur Zielerreichung, sondern in politischen Entscheidungsprozessen unter Einbezug deskriptiver Indikatoren und budgetärer Erwägungen festgelegt. Ohne belastbare Wirkungsanalysen lassen sich jedoch weder Wirksamkeit noch Effizienz der Förderung feststellen. Bezogen auf die Ziele und den Umfang der Förderung von ca. 3 Mrd. Euro pro Jahr sind Kausalevaluationen dringend geboten. Der vorliegende Beitrag formuliert hierzu einen Lösungsvorschlag mit fünf zentralen Punkten als Impuls für die politische und wissenschaftliche Diskussion.

Seit mehr als 50 Jahren soll das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) dazu beitragen, Bildungspotenziale auszuschöpfen und die Chancengleichheit im Bildungswesen zu fördern. Aktuell werden dafür rund 3 Mrd. Euro (2022) pro Jahr aufgewandt (Bundestag, 2023). Die 29. BAföG-Novelle, die am 6. März 2024 vom Bundeskabinett beschlossen und am 13. Juni 2024 in geänderter Fassung vom Bundestag gebilligt wurde, hat die Diskussion um die Wirksamkeit und Bedarfsgerechtigkeit des BAföG in den Mittelpunkt der bildungspolitischen Debatte gerückt. Eine Erhöhung der Bedarfssätze sollte in den ersten Entwürfen zunächst ausbleiben (Bundestag, 2024a). Nachdem das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) dafür deutlich kritisiert wurde (DSW, 2024; CSU, 2024), sollen mit Entscheidung vom 5. Juni 2024 die Bedarfssätze (Grundbedarf) um 5 %, der Wohnkostenzuschlag von 360 auf 380 Euro und die Freibeträge¹ um 5,25 % (statt 5 %) angehoben werden (Bundestag, 2024b). Weitere Änderungen, die für Studierende² zum Wintersemester 2024/2025 in Kraft treten sollen, umfassen insbesondere eine Einmalzahlung von 1.000 Euro für besonders bedürftige Studierende (Studienstarthilfe), ein Flexibilitätssemester und Anpassungen bei den Rückzahlungsmodalitäten (Bundestag, 2024a).

Die Debatte wird auch deswegen so scharf geführt, da Studierende mit ihren überproportionalen Ausgabenanteilen für Wohnen und Lebenshaltung (67 % im Vergleich zu 36 % in der Gesamtbevölkerung; Meier et al., 2023) von den Anstiegen der Wohnungsmieten (Brausewetter et al., 2023) sowie der Inflation besonders betroffen waren. Daher war es naheliegend, den derzeitigen BAföG-Höchstsatz³ von 812 Euro (bzw. 934 Euro ab 25 Jahren) als unzureichend einzuschätzen. So liegen die prognostizierten Ausgaben der Studierenden im Jahr 2024 im Durchschnitt bei rund 969 Euro (Meier et al., 2023). Aufgrund der geringen Sparquoten von Studierenden spiegeln die Ausgaben recht exakt die tatsächlichen Bedarfe wider. Dies impliziert, dass die Bedarfssätze für viele Studieren-

- 3 Die Höchstsätze betragen für bei den Eltern wohnende Studierende 511 Euro (452 Euro Grundbedarf plus 59 Euro Wohnzuschlag) und für nicht bei den Eltern wohnende Studierende 812 Euro (452 Euro Grundbedarf plus 360 Euro Wohnzuschlag). Darüber hinaus erhalten Studierende über 25 (30) Jahren einen Zuschlag von 122 (205) Euro für die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Die Bedarfssätze gelten seit Juli 2022 (27. BAföGÄndG).

1 Mit „Freibeträgen“ beziehen wir uns auf die Grundfreibeträge vom Einkommen der Eltern nach § 25 Abs. 1 BAföG.

2 In diesem Beitrag konzentrieren wir uns auf die Förderung von Studierenden, die Überlegungen sind aber grundsätzlich auf die Förderung von Schüler:innen übertragbar.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dennis H. Meier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover.

Prof. Dr. Stephan L. Thomsen ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover.

Felix Wolf ist wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover.

de nicht ausreichen, um ohne Nebenverdienst oder weitere Unterstützung die Ausgaben für Lebenshaltung und Miete decken zu können. Dies gilt dabei insbesondere für Studierende in Großstädten. Eine pauschale Anpassung der BAföG-Bedarfssätze an die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten oder das Mietniveau in Großstädten dürfte aber kaum effizient sein.

Die Emotionalität der Debatte und die Persistenz der Argumente sind dabei aus zwei Gründen wenig überraschend. Der erste Grund liegt in der weitreichenden Betroffenheit, der großen Bedeutung von Bildung und der Ermöglichung von Bildungschancen als grundgesetzlich verortetem Wert in der Bundesrepublik Deutschland. In einer solchen Situation sind Emotionen naheliegend – politisch und wissenschaftlich maßgeblich sollte aber die Objektivität sein, die (nur) durch Evidenz erreicht werden kann. Dementsprechend liegt der zweite und maßgeblichere Grund in der gänzlich fehlenden Wirkungsforschung und der daraus resultierenden unzureichenden Informationsbasis begründet. Angesichts der Höhe der Ausgaben für das BAföG sowie der kontroversen Debatte ist es durchaus überraschend, dass es kaum und vor allem keine aktuelle Forschung zur Wirkung des BAföG auf die Ziele gibt (Meier et al., 2024). Wenn subjektive Wahrnehmungen, Emotionen, singuläre Interessen und politisches Kalkül die Diskussion bestimmen, wird die sachliche Argumentation schwierig. Dies gilt insbesondere, wenn sie Gegenstand in politischen Kontroversen wird – die eventuell weit über die spezifische Fragestellung hinausgehen.⁴

Öffentliche Studienförderung in Deutschland: Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Seit 1971 verfolgt das BAföG als zentrales Instrument der staatlichen Studienförderung die Ziele der Ausschöpfung des Bildungspotenzials und der Förderung der Chancengleichheit im Bildungswesen (Ramsauer, 2024). Die Förderung erfolgt dabei nach dem Fürsorgeprinzip: Der Staat greift subsidiär ein, wenn sowohl der/die Studierende als auch seine/ihre unterhaltspflichtigen Angehörigen nicht über ausreichende finanzielle Mittel zur Studienfinanzierung verfügen (Gwosć & van der Beek, 2022). Die Förderung ist zusätzlich an eine Reihe von persönlichen Voraussetzungen (z. B. Staatsangehörigkeit, Alter, privates Einkommen und Vermögen) geknüpft (BMBF, 2024).

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der BAföG-Geförderten für ausgewählte Jahre zwischen 2000 und 2021. Im Jahresdurchschnitt 2021 wurden von den knapp 2,9 Mio. Studierenden in Deutschland rund 333.000 Studierende

Tabelle 1
BAföG-Förderungen und finanzieller Aufwand, ausgewählte Jahre

	2000	2005	2010	2015	2020	2021
Studierende insgesamt ¹ (in 1.000)	1.741	1.925	2.098	2.654	2.841	2.879
Anspruchsberechtigte ¹ (in 1.000)	1.086	1.360	1.413	1.706	1.740	2.276 ²
Geförderte ¹ (in 1.000)	232	345	386	401	321	333
Gefördertenquote ¹ (in %)	21	25	27	24	18	15
Insgesamt Geförderte (in 1.000)	349	507	592	611	466	468
- Vollförderung (in %)	29	38	39	38	44	43
- Teilförderung (in %)	71	62	61	62	56	57
Finanzieller Aufwand (in Mrd. Euro)	0,91	1,56	2,02	2,16	2,21	2,32
- Zuschuss (in %)	51	51	51	52	51	51
- Darlehen (in %)	49	49	49	48	49	49
Durchschnittlicher Förderungsbetrag pro Studierenden (in Euro/Monat)	326	375	436	448	574	579

Die Zahlen beziehen sich auf Studierende. ¹ Jahresdurchschnitt. ² Während der COVID-19-Pandemie wurde die individuelle Regelstudienzeit verlängert.

Quelle: Meier et al. (2024).

nach dem BAföG gefördert; die Gefördertenquote lag bei 15 %. Dabei wurden rund 43 % der Geförderten vollgefördert. Der durchschnittliche monatliche Förderbetrag lag 2021 bei 579 Euro pro BAföG-geförderten Studierenden. Der finanzielle Aufwand wird vom Bund getragen, wobei der Zuschuss aus dem Haushalt des BMBF und das Darlehen über die KfW finanziert werden.

Steuerungsinstrumente: Freibetragsgrenzen und Bedarfssätze

Zur Erreichung der zentralen Ziele sieht das BAföG zwei grundlegende Stellschrauben vor: 1) Bedarfssätze und 2) Freibetragsgrenzen. Die Bedarfssätze bestimmen die direkten Leistungen, die den Studierenden gewährt werden. Die Freibetragsgrenzen bestimmen, wer einen Leistungsanspruch in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern hat. Dabei ergeben sich Wechselwirkungen, da höhere Freibeträge automatisch die Auszahlungsbeträge für teilgeförderte Studierende erhöhen. Nach § 35 BAföG sind die Bedarfssätze und Freibeträge unter Berücksichtigung der Entwicklung der Einkommensverhältnisse, Vermögensbildung, Lebenshaltungskosten sowie der finanzwirtschaftlichen Entwicklung „alle zwei

⁴ Zu einer vergleichbaren Emotionalisierung der G8-Reformen vgl. Thomsen und Anger (2018).

Jahre zu überprüfen und [...] gegebenenfalls neu festzusetzen“.

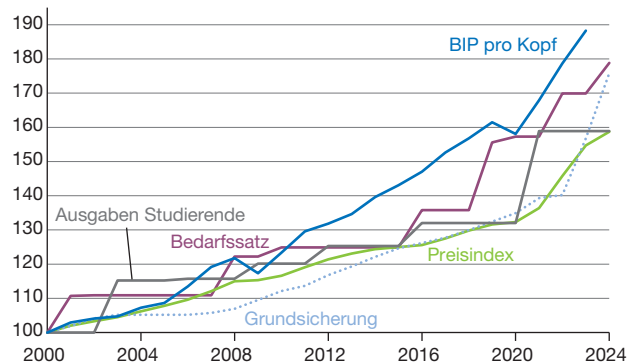
Bedarfssätze: Als Kennzahlen für die Bedarfssätze lassen sich anhand der Berichte nach § 35 BAföG aktuell drei Bezugsgrößen ableiten: 1) die Entwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (bzw. Bürgergeld), 2) die Entwicklung der Verbraucherpreise, die den Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten widerspiegeln und 3) die spezifischen Lebenshaltungskosten von Studierenden, die alle vier bzw. fünf Jahre in der Sozialerhebung erfragt werden. Zusätzlich wird die finanzielle Situation des Bundes berücksichtigt, um sicherzustellen, dass eine Erhöhung der Bedarfssätze, Freibeträge und Sozialpauschalen auch realisierbar ist. Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung der Bedarfssätze im Vergleich mit ausgewählten Kennzahlen seit dem Jahr 2000. Die Bedarfssätze wurden in unregelmäßigen Abständen angepasst und sind bei Anpassungen jeweils sprunghaft angestiegen. Eine systematische Orientierung an den drei möglichen Bezugsgrößen ist nicht ersichtlich.

Da sich die studentische Ausgabenstruktur sowohl von der Gesamtbevölkerung als auch von Arbeitsuchenden unterscheidet (Meier et al., 2023), erscheint der Vergleich zu den studentischen Ausgaben naheliegend. Allerdings lässt sich auch aus diesem Index keine klare und kontinuierliche Anpassungsstrategie ableiten. Die in den Sozialerhebungen ausgewiesenen durchschnittlichen Gesamtausgaben lagen zudem in der Vergangenheit zumeist über dem Förderungshöchstsatz, da in den studentischen Ausgaben auch solche enthalten sind, die über den steuerfinanzierten sozialleistungsrechtlichen Bedarf hinausgehen (Meier et al., 2024).

Meier et al. (2024) analysieren die BAföG-Berichte, Änderungsgesetze, Gesetzesentwürfe und Beschlussempfehlungen seit der Jahrtausendwende. Die Analyse verdeutlicht, dass ein transparenter bzw. konsistenter Mechanismus zur Anpassung der Bedarfssätze, wie nach § 35 BAföG gefordert, nicht erkennbar ist. Höhe und Zeitpunkt der Anpassungen erscheinen zufällig und abhängig von der Haushaltslage des Bundes. Diese Beliebigkeit des Haushaltsvorbehalts als Grund für Nicht-Anpassungen ist ein wesentlicher Aspekt auch in der aktuellen Debatte. Eine klarere Positionierung und Priorisierung der Kriterien gemäß § 35 BAföG würde zu mehr Transparenz und Konsistenz beitragen.

Freibetragsgrenzen: Auch die Festlegung der Förderbedürftigkeitsgrenzen wird durch den Gesetzgeber normativ bestimmt. Tabelle 1 zeigt dabei den Rückgang der Gefördertenquote über die letzten Jahre. Diese Entwicklung wird als Begründung angeführt, um die Freibetrags-

Abbildung 1
Bedarfssätze und Vergleichskennzahlen, 2000 bis 2024



Dargestellt sind die BAföG-Bedarfssätze (Grundbedarf + Wohnpauschale), der Verbraucherpreisindex, die Grundsicherung für Arbeitsuchende, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und die Ausgaben von Studierenden (Warmmiete, Ernährung und Lernmittel). Die Kennzahlen sind auf einen Indexwert von 100 im Jahr 2000 normiert.

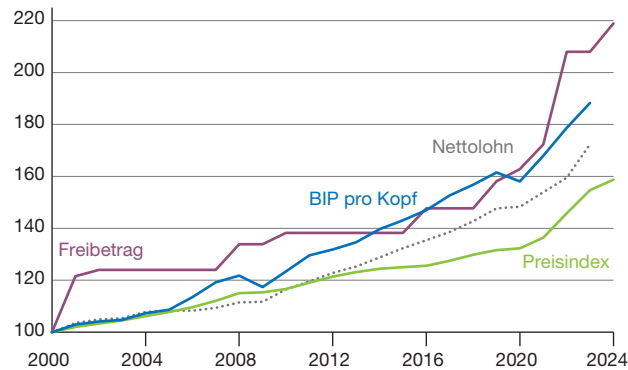
Quelle: Meier et al. (2024).

grenzen zu erhöhen. Die Gefördertenquote ist für diese Aussage aber nicht geeignet. Sie erlaubt nämlich keine Aussagen über den tatsächlichen Bedarf, da das Wirtschaftswachstum und damit verbunden das Wachstum der Einkommen (Wohlstandseffekt) ohne Anpassung der Freibeträge automatisch zu sinkenden Förderquoten führen.⁵ Dementsprechend sind die Förderquoten kein eindeutiger, objektiver Indikator, um unbefriedigte Förderbedarfe abzuleiten.

Politisch wurde sich in der Vergangenheit dennoch immer wieder an der Förderquote orientiert. Um diese zu erhöhen, wurden die Freibetragsgrenzen im Jahr 2022 um 20,75 % (27. BAföGÄndG) und werden in diesem Jahr um weitere 5,25 % (Bundestag, 2024b) angehoben. Die Frage nach einer „angemessenen“ Förderquote wirft aber die Frage auf, was dem Individuum zuzumuten ist und was solidarisch zu tragen ist bzw. wieviel sich die Gesellschaft leisten möchte oder auch kann. Um eine Orientierung zu geben, zeigt Abbildung 2 die Entwicklungen der Freibeträge, der Nettolöhne, des Preisindex und des BIP pro Kopf seit dem Jahr 2000. Wie auch bei den Bedarfsätzen lässt sich kein transparenter bzw. konsistenter Mechanismus feststellen (Meier et al., 2024).

⁵ Zudem spiegelt die Gefördertenquote auch eine Reihe von Verhaltenstendenzen wider, u.a. Schwankungen in der Studiennachfrage, variierende Aktivitäten in der Antragstellung oder auch die soziale Zusammensetzung der Studieninteressierten. Die Quote enthält keine Angaben zu den tatsächlichen Studieninteressierten sowie den Studierenden mit Förderbedarf.

Abbildung 2
Freibeträge und Vergleichskennzahlen, 2000 bis 2024



Dargestellt sind die BAföG-Freibeträge (Grundfreibetrag vom Elterneinkommen), der Nettolohn, der Verbraucherpreisindex und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf. Die Kennzahlen sind auf einen Indexwert von 100 im Jahr 2000 normiert.

Quelle: Meier et al. (2024).

Wechselwirkungen

Eine Erhöhung der Freibeträge führt nicht nur zu einem Anstieg der anspruchsberechtigten Personen, sondern erhöht automatisch die Förderbeträge (mit Ausnahme der Vollgeförderten). Kritisch ist dabei, dass Anpassungen der Freibeträge dazu führen können, dass sowohl Bedürftige als auch Nicht-Bedürftige in der Förderung berücksichtigt werden, je nach Verhältnis beider Gruppen oberhalb der ursprünglichen Freibetragsgrenze.⁶ Eine Anhebung der Freibeträge vergrößert daher nicht nur den anspruchsberechtigten Personenkreis, sondern führt unmittelbar zu höheren Förderungen aller BAföG-Beziehenden mit Ausnahme der Vollgeförderten. Dies kommt dem Gießkannenprinzip gleich: Die grundsätzlich notwendige Prüfung, wie hoch die „erforderlichen Mittel“ für Lebensunterhalt und Studium sein müssten (§ 1 BAföG), entfällt damit offenkundig. Daraus resultieren unmittelbar Fragen zur Effizienz des Mitteleinsatzes, die bisher unbeantwortet sind.

Erfordernis kausaler Evaluation

Die Herausforderungen, die bei einer begründeten Anpassung von Bedarfssätzen und/oder Freibeträgen bestehen, lassen sich durch eine Orientierung an der Zielerreichung verringern. Bisher gibt es allerdings kaum und vor allem keine aktuelle Forschung zu den Wirkungen des BAföG (Meier et al., 2024). Die wenigen vorliegenden Er-

gebnisse basieren zudem auf bereits gut zwei Dekaden alten Daten. Die Evaluierung der Wirksamkeit des BAföG im Hinblick auf die gesetzlichen Ziele ist daher dringend geboten und längst überfällig. Kausalanalysen können relevante Wirkungszusammenhänge identifizieren und quantifizieren. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag, um Entscheidungen und Diskussionen zu versachlichen. Dadurch erlauben sie den politischen Entscheidungsträgern, ihre Argumente auf wissenschaftlicher Evidenz aufzubauen, um Vor- und Nachteile sowie Kosten und Nutzen für die Gesellschaft insgesamt und differenziert für einzelne Interessens- und Bevölkerungsgruppen hinreichend abwägen zu können.

Dies gilt gleichermaßen für die bestehenden Leistungen (Bedarfssätze; Geförderte), die Zielgenauigkeit der Anspruchsberechtigung (Freibeträge; Förderberechtigte) sowie für die beschlossenen und geforderten Änderungen. So dürfte die normative Festlegung der BAföG-Bedarfssätze durch den Gesetzgeber kaum zielführend und effizient sein. Ohne wissenschaftliche Evaluation ist es nicht möglich, effiziente Bedarfssätze zu ermitteln, was sowohl im Interesse der Politik als auch der Steuerzahler liegen müsste. Auch die Beurteilung der Förderbedürftigkeitsgrenzen lässt sich kausal evaluieren. Hierzu wäre zu schätzen, welche Wirkung eine Veränderung/Anhebung der Freibeträge auf die tatsächliche Bildungsbeteiligung hat, also ob Studienberechtigte ohne Erhöhung tatsächlich nicht studieren würden. Nur so wäre zu klären, wie groß der Förderbedarf in der Gesellschaft ist, um daraus wirksame Freibeträge zu bestimmen. Die Fragen einer angemessenen Förderquote lassen sich ebenfalls objektivieren. Hierzu müssten allerdings die Erträge der Förderung einbezogen werden, d.h. die zusätzlichen Beiträge zur gesellschaftlichen Wohlfahrt (unter anderem Einkommen, Steuern und Abgaben, Gesundheit, Innovationen, Wirtschaftswachstum), die durch eine veränderte Förderquote erreicht würden. Diese müssten dann dem zusätzlichen Aufwand gegenübergestellt werden.

Kausalanalysen sind aber nicht nur notwendig, um die Wirksamkeit und Effizienz der eingesetzten Mittel bezüglich der normativen (und auch ökonomisch sinnvollen) Ziele (d.h. Ausschöpfung der Bildungspotenziale durch erfolgreiche Studienabschlüsse und verringerte Abbruchraten, Verbesserung der Chancengleichheit) zu bestimmen. Sie sind auch in der Bundeshaushaltsordnung begründet. Für den Haushalt des BMBF, aus dem das BAföG überwiegend finanziert wird, gelten die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 BHO). Wirtschaftlichkeit setzt in jedem Fall Wirksamkeit der Mittel im Hinblick auf die angestrebten Ziele voraus.

⁶ Die wahrgenommenen Kosten eines Studiums haben nach Quast et al. (2023) nur einen Erklärungsgehalt von 15 % für die soziale Ungleichheit. Ein effizienterer Weg zur Verringerung sozialer Disparitäten läge daher vielmehr in transparenten und verständlichen Informationsinterventionen (Buchholz et al., 2022).

Wirksamkeitsbetrachtungen haben in anderen Ressorts eine lange Tradition. Beispielsweise wurde die Arbeitsmarktpolitik bereits seit Ende der 1990er Jahre umfangreich evaluiert⁷ und spätestens bereits ab Mitte der 2000er Jahre am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung institutionalisiert. Die aktuelle Koalition formuliert zudem das ambitionierte Vorhaben der Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (Deloitte & ZEW, 2024). Sie soll die Zielgenauigkeit im Einsatz öffentlicher Mittel verbessern. Politische Entscheidungen sollen sich an den (möglichst nachweisbaren) Wirkungen orientieren, die mit den Mitteln erreicht werden. Deloitte und ZEW (2024) stellen dazu klar, dass die tieferliegende Motivation für mehr Ziel- und Wirkungsorientierung weit über ein enges, haushaltspolitisches Anliegen hinausgeht. Für die Akzeptanz des demokratischen Systems sei es essenziell, dass eine Regierung in der Lage ist, die Ziele zu erreichen, für die sie ein Mandat der Wählerschaft erhalten hat.

Besonders kritisch erscheint vor diesen Ausführungen die Position der Bundesregierung zum BAföG. So heißt es im aktuellen Gesetz wörtlich: „Eine Evaluation ist nicht erforderlich, weil [...] gemäß § 55 BAföG über die Ausbildungsförderung nach BAföG eine Bundesstatistik durchgeführt wird, aus der insbesondere die Entwicklung der Gefördertendaten mit breiten Differenzierungsmöglichkeiten ersichtlich wird“ (Bundestag, 2024a, S. 28). Diese Bundesstatistik stellt aber ausschließlich Kennzahlen zu den tatsächlich geförderten Auszubildenden bereit. Sie gibt damit weder Auskunft zur Bildungsbeteiligung, d. h. der Effektivität bezüglich der Studienaufnahme, noch zum Studienerfolg, der ursächlich durch das BAföG ermöglicht wird (Effizienz). Die Position widerspricht damit geradezu diametral den Ambitionen der aktuellen Koalition, den Einsatz von Haushaltsmitteln über ihre Zielerreichung zu beurteilen.

Während die Öffentlichkeit die Höhe der BAföG-Sätze als zu niedrig kritisiert und die Regierung ohne hinreichende wissenschaftliche Fundierung die Freibeträge zunächst um fast 21 % (2022) und nun um weitere 5,25 % erhöht, fehlt also die notwendige Evidenz, bis zu welcher Höhe Bedarfssätze und Freibeträge effizient im Sinne der Ziele des BAföG sind, und nicht in ihrer Wirkung aufgehoben werden.⁸

7 Überblicksartikel zu den Pionierarbeiten geben u. a. Hujer und Thomsen (2006), Lechner und Wunsch (2006) oder Biewen et al. (2006).

8 Diese Rationalisierungen treffen im Übrigen gleichermaßen auf die anderen Reformen bzw. Reformvorschläge zu: Auch Anpassungen von Altersgrenzen, Flexibilitätssemestern und Einmalzahlungen können wirkungslos bleiben oder sogar zu ökonomischen Mitnahmeeffekten führen.

Wirkungsanalysen wären zudem für die kontrovers diskutierte Abwägung zwischen der Anpassung der Freibeträge und der Bedarfssätze wesentlich, da diese unmittelbar und mittelwirksam miteinander verbunden sind. Entscheidungen hinsichtlich der begrenzten Mittel und der Ziele des BAföG sollten sich daher über ihre Wirksamkeit begründen. Vor einer Entscheidung ist zu klären, ob und vor allem welche Anpassungen des BAföG, wie beispielsweise von Freibeträgen, Bedarfssätzen, Altersgrenzen und/oder Einmalzahlungen, den Bildungserfolg von benachteiligten Gruppen verbessern. Dadurch könnte auch die Entscheidung über die verschiedenen Optionen innerhalb des BAföG objektiviert werden. Maßnahmen sollten und könnten dann prioritär in Abhängigkeit ihrer Wirkung (und Effizienz) gewählt werden.

Erforderliche Informationen können nur durch wissenschaftliche Wirkungsevaluationen bereitgestellt werden, in denen die kausalen Effekte des BAföG hinsichtlich Studienerfolg (unter anderem Regelstudienzeit, Noten und Abbruchwahrscheinlichkeit) bestimmt werden. Sie sind Voraussetzung, um eine effektive bildungspolitische Steuerung hinsichtlich der Beantragung und Inanspruchnahme zu ermöglichen und die begrenzten öffentlichen Mittel optimal einzusetzen. Die Ziele der Bildungsbeteiligung und Chancengerechtigkeit würden damit unmittelbar im Zusammenhang mit den erbrachten Leistungen beurteilbar. Da dafür bisher die Grundlagen fehlen, sollten spätestens die nächsten Anpassungen des BAföG evidenzbasiert begründet werden.

Ein Lösungsvorschlag

Die Diskussion um die aktuelle BAföG-Novelle ist ein klarer Beleg für die fehlende Evaluation als Grundlage einer evidenzbasierten Politik. Hierbei ist hervorzuheben, dass dies kein Problem fehlender Kompetenzen in der Wissenschaft ist, wie die große und wachsende Zahl von kausalen Evaluationsstudien zu unterschiedlichen bildungsökonomischen Fragestellungen eindrucksvoll belegt (Meier & Thomsen, 2023). Auch die Erfahrungen in anderen Ressorts, insbesondere der Arbeitsmarktpolitik, machen deutlich, dass Wirkungsevaluationen konstruktiv und wertvoll zur Verbesserung politischer Entscheidungen sind und sein können.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Durchführung von Wirksamkeitsanalysen zum BAföG überfällig. Aus unserer Sicht sind dafür die folgenden fünf Punkte zentral:

1. Die Verankerung der Verpflichtung zur regelmäßigen Evaluation der Wirksamkeit im BAföG-Gesetz: Diese Institutionalisierung schafft die notwendige Voraussetzung, damit Wirkungsergebnisse erstellt werden und in

den politischen Entscheidungsprozess verpflichtend eingehen.

2. Die Stärkung der bildungsökonomischen Perspektive in der Hochschulforschung in Deutschland: Sie verfügt über die erforderlichen Methoden und Kompetenzen, um gehaltvolle kausale Wirkungsevaluationen und Kosten-Nutzen-Analysen zu erarbeiten. Eine entsprechende disziplinäre Öffnung ist daher zwingend erforderlich.
3. Voraussetzung für differenzierte und belastbare Wirkungsanalysen ist eine Verbesserung der Datenlage: Aktuell stützt sich die Hochschulforschung vor allem auf Surveydaten (Sozialerhebung oder die Studierendenbefragung in Deutschland), die als Querschnitte in mehrjährigen Abständen und nicht synchron mit den erforderlichen Gesetzesänderungen erhoben werden. Zudem dauern die Aufbereitung und Bereitstellung für die wissenschaftliche Öffentlichkeit in der Regel weitere Jahre. Analysen im Längsschnitt (z. B. zum Studienverlauf und Studienerfolg) sowie der Einbezug jeweils aktueller Informationen sind dadurch nicht (oder nur sehr stark eingeschränkt) möglich.
 - a. Für die Evaluation sollte daher Zugang der Wissenschaft zu den (bestehenden) Registerdaten der BAföG-Antragsteller:innen und -Bezieher:innen (insbesondere Anträge, Entscheidungen) ermöglicht und gewährleistet werden. Die erforderlichen Schnittstellen könnten und sollten mit der Einführung bzw. Umstellung auf die E-Akte geschaffen werden.
 - b. Zudem sollte eine Verpflichtung zur Verknüpfbarkeit der Daten mit Informationen, die in den Universitäten und Hochschulen (bzw. auch Ausbildungsbetrieben und Schulen) erhoben werden, aufgenommen werden. Sie schafft die Voraussetzung zur Abbildung wesentlicher Erfolgsmaße (insbesondere Studienleistungen und Studienverlauf).
 - c. Die Daten sollten darüber hinaus mit den Informationen der Sozialversicherungsträger (z. B. über die Sozialversicherungsnummer) verknüpfbar sein. Diese Verknüpfung ist von zentraler Bedeutung, um tatsächlich Auskunft über Bildungs- und Arbeitsmarktpartizipation und damit das Ziel der Verbesserung der Chancengleichheit geben zu können.
 - d. Ergänzende Informationen, wie z. B. Merkmale zur Motivation, Persönlichkeitseigenschaften oder auch Zufriedenheitsmaße (die zum Teil in den bisherigen Surveys enthalten sind), könnten durch gezielte klei-

nere jährliche Surveys ergänzt werden. Auch diese Daten müssen dabei mit den anderen Informationen verknüpft werden.

4. Die Schaffung der Voraussetzungen und Durchführung der wissenschaftlichen Evaluation setzt die Bereitstellung hinreichender Mittel voraus. Diese sollten im Gesetz aus dem Etat für die Leistungen reserviert werden. Denkbar wäre, z. B. einen Anteil von 0,2 % bzw. 2 Promille des Aufwands pro Jahr dafür zu definieren. Bezogen auf den aktuellen Gesamtaufwand entspräche das einem Budget von rund 5,8 bis 6 Mio. Euro pro Jahr. Dieser Ansatz liegt deutlich unterhalb des von der Bundesregierung für das Jahr 2025 formulierten 3,5 %-Ziels für Ausgaben für Forschung und Entwicklung als Anteil des BIP. Bei einem BIP von 4.121 Mrd. Euro (2023) und einem Bundeshaushalt von 476,3 Mrd. Euro (2023) läge der proportionale Ausgabenanteil doppelt so hoch bei mehr als 0,4 %. Mittel in dieser Höhe erscheinen aus Gründen der wissenschaftlichen Sparsamkeit aber vermutlich nicht erforderlich. Die perspektivisch zu erwartenden Verbesserungen in der Ausgestaltung des BAföG und damit verbundenen gesellschaftlichen Wirkungen dürften den Aufwand deutlich übertreffen.
5. Die Mittel und der Auftrag der Evaluation sollten möglichst gebündelt für den Aufbau der Datenbasis und die dazugehörigen bildungsökonomischen Untersuchungen vergeben werden, um Skaleneffekte zu ermöglichen und Informationsbedarfe vollumfänglich zu decken sowie notwendige vertiefende methodische Aspekte berücksichtigen zu können. Hierbei könnte die Gründung oder Erweiterung einer universitären oder außeruniversitären wissenschaftlichen Einrichtung eine sinnvolle Überlegung sein.

Literatur

- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Völter, R. & Waller, M. (2006). Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: eine Bestandsaufnahme. *Journal for Labour Market Research*, 39(3/4), 365–390.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2024). Wer wird gefördert?. <https://www.bafög.de/bafög/de/das-bafög-alle-infos-auf-einen-blick/wer-wird-gefordert.html>
- Brausewetter, L., Thomsen, S. & Trunzer, J. (2023). Regional Supply and Demand Fundamentals in the German Housing Price Boom. *German Economic Review*. <https://doi.org/10.1515/ger-2023-0063>
- Buchholz, S., Peter, F. & Gwosd, C. (2022). „Am Geld allein liegt es nicht“ – Wissenschaftliche Impulse zur Reform des BAföG, *DZHW Brief*, 02|2022. https://doi.org/10.34878/2022.02.dzhw_brief
- Bundestag. (2023). Dreiundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vorhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, Bundestagsdrucksache 20/9870.
- Bundestag. (2024a). Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbil-

- dungsförderungsgesetzes (29. BAföGÄndG), Bundestagsdrucksache 20/11313.
- Bundestag. (2024b). Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 20/11313, 20/11815 – Entwurf eines Neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (29. BAföGÄndG), Bundestagsdrucksache 20/11816.
- CSU. (2024, 6. März). *BAföG-Gesetzentwurf: zu spät, zu wenig, zu unambitioniert!* [Pressemitteilung]. <https://www.csu-landesgruppe.de/presse/pressemitteilungen/bafoeg-gesetzentwurf-zu-spaet-zu-wenig-zu-unambitioniert>
- Deloitte & ZEW. (2024). Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen – Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung. https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/240206_Abschlussbericht_Forschungsvorhaben_fe5-22-zwoH_Final.pdf
- DSW – Deutsches Studierendenwerk. (2024, 6. März). *29. BAföG-Novelle: Die Pläne sind enttäuschend* [Pressemitteilung]. <https://www.studierendenwerke.de/beitrag/29-bafoeg-novelle-die-plaene-sind-enttaeuschend>
- Gwosć, C. & van der Beek, G. (2022). Krisenbewältigung beim Bafög durch einen Systemwechsel?. *Wirtschaftsdienst*, 102(6), 479–485. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/6/beitrag/krisenbewaeltigung-beim-bafoeg-durch-einen-systemwechsel.html>
- Hujer, R. & Thomsen, S. (2006). Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: empirische Befunde mikroökonomischer Analysen. *Journal for Labour Market Research*, 39(3/4), 329–345.
- Lechner, M. & Wunsch, C. (2006). Are the effects of training programmes in Germany sensitive to the choice and measurement of labour market outcomes? *Journal for Labour Market Research*, 39(3/4), 347–364.
- Meier, D. & Thomsen, S. (2023). Causal Evaluation of Educational Policies. In K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_353-1
- Meier, D., Thomsen, S. & Kroher, M. (2023). Die Bedeutung der Inflation für die wirtschaftliche Situation von Studierenden in Deutschland im Zeitraum 2021 bis 2024: Eine Abschätzung. *DZHW Brief*, 01|2023. https://doi.org/10.34878/2023.01.dzhw_brief
- Meier, D., Thomsen, S. & Wolf, F. (2024). Zur Überfälligkeit von Wirksamkeitsanalysen zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). *LCSS Working Paper*, 17, Leibniz Universität Hannover. <https://doi.org/10.15488/17542>
- Quast, H., Mentges, H. & Buchholz, S. (2023). Atypische Bildungsverläufe: Warum studieren Studienberechtigte aus weniger privilegierten Familien immer noch seltener? In J. Ordemann, F. Peter & S. Buchholz (Hrsg.), *Vielfalt von hochschulischen Bildungsverläufen*, 79–106. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-39657-2_4
- Ramsauer, U. (2024). § 1 BAföG, Grundsatz. In Ramsauer und Stallbaum (Hrsg.), *Bundesausbildungsförderungsgesetz, Kommentar* (8. Aufl.). C. H. Beck.
- Thomsen, S. & Anger, S. (2018). Die Notwendigkeit ökonomischer Politikberatung für eine evidenzbasierte Bildungspolitik: Verkürzung und Verlängerung der Schulzeit am Gymnasium. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 19(3), 167–184. <https://doi.org/10.1515/pwp-2018-0026>

Title: BAföG: Impact Evaluation Overdue

Abstract: BAföG is intended to exploit educational potential and promote equal opportunities. To this end, it has two main control levers: allowances and benefit rates. However, adjustments to both figures have been determined by political debates and budgetary considerations rather than on the basis of scientific evidence on the achievement of objectives. Without a causal impact evaluation, however, neither the effectiveness nor the efficiency of the funding can be determined. In view of the objectives and the scope of the funds used (€3 billion per year), causal evaluations appear more than overdue. This article proposes a solution to this problem with five key points as an impetus for political and scientific discussion.