

LÄNDERCHECK

LEHRE UND FORSCHUNG IM FÖDERALEN WETTBEWERB

SEPTEMBER 2010

AUSWIRKUNGEN VON STUDIENGEBÜHREN

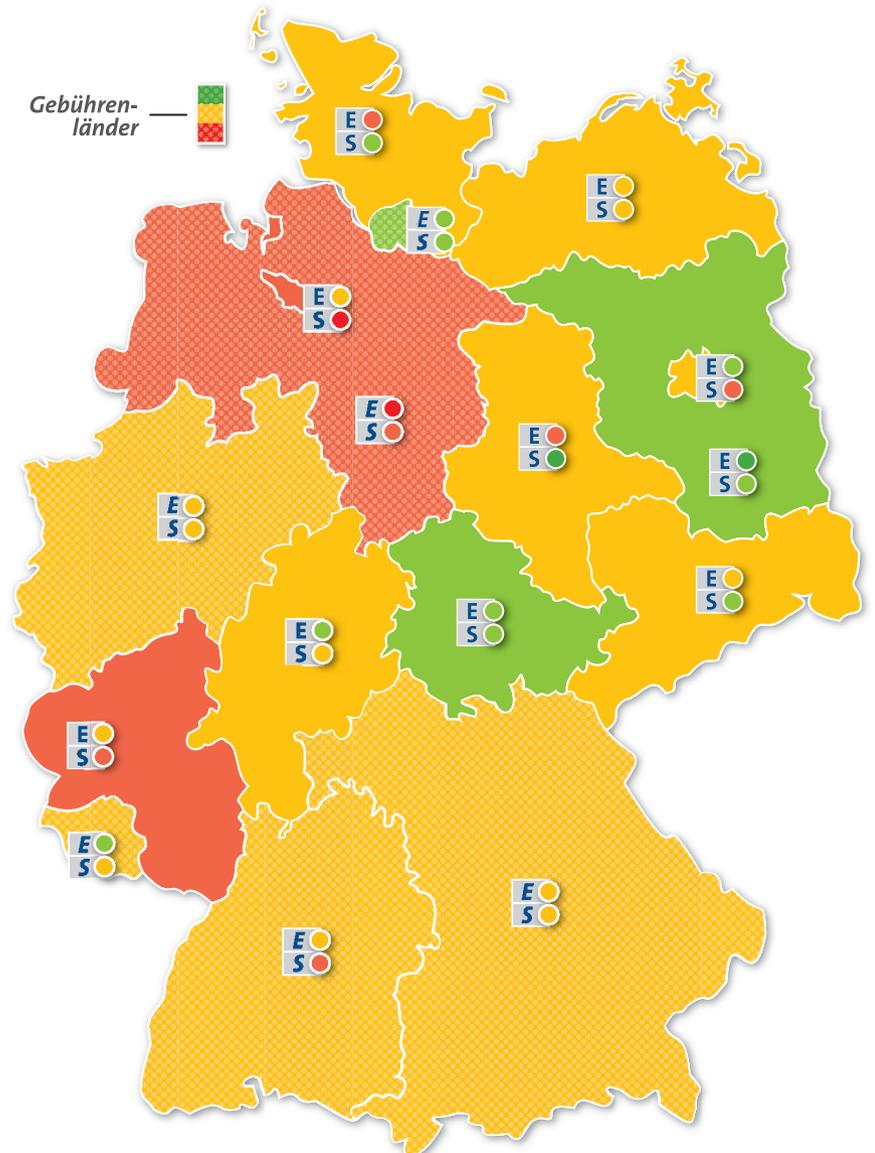
EIN VERGLEICH DER BUNDESLÄNDER NACH STUDIERENDENZAHLEN UND IHRER SOZIALEN ZUSAMMENSETZUNG

■ Im Vergleich der Bundesländer mit und ohne Studiengebühren lassen sich kaum Belege für eine abschreckende Wirkung der Gebühren finden. Das gilt sowohl für zahlenmäßige Veränderungen bei den Studierenden als auch für die Entwicklung der sozialen Zusammensetzung.

■ Unter den westdeutschen Ländern ist Hamburg der Gewinner des Länderchecks. Hamburg konnte sowohl mehr Studierende insgesamt anziehen als auch die Beteiligung finanziell schlechter gestellter oder bildungsferner Gruppen verbessern – trotz Studiengebühren. Kein anderes westdeutsches Land schneidet so gut ab wie die Hansestadt.

■ Eine negative Studierendenentwicklung zeigt sich in drei Bundesländern. Neben Bremen und Rheinland-Pfalz zählt Niedersachsen als einziges Gebührenland zu den Verlierern des Länderchecks.

■ Die ostdeutschen Bundesländer schneiden – auch aufgrund anderer Ausgangsbedingungen – insgesamt gut ab. Besonders bei der sozialen Zusammensetzung können sie Ungleichheiten abbauen und zum Westen aufschließen. Thüringen und Brandenburg sind neben Hamburg die Länder mit der positivsten Studierendenentwicklung in Deutschland.



● — Spitzengruppe
● — Mittelgruppe
● — Schlussgruppe

Entwicklung der Studierendenzahlen — E
Soziale Zusammensetzung der Studentenschaft — S

DIE WIRKUNG VON STUDIENGEBÜHREN

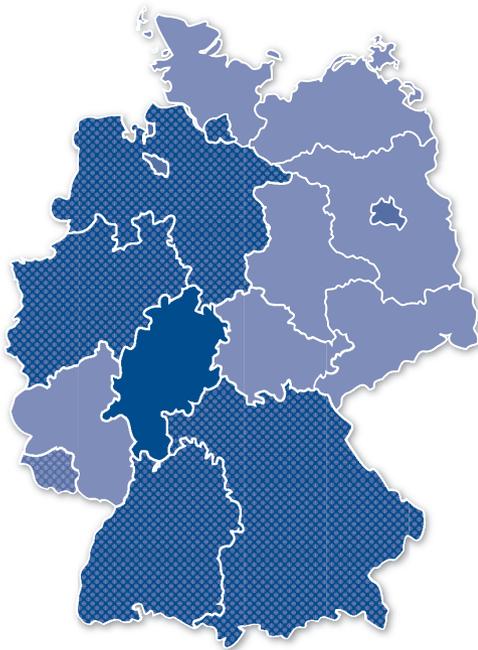
ERGEBNISSE UND METHODEN DES LÄNDERCHECKS

Durchschnittliche Studiengebühren

Durchschnittlicher Beitrag je Studierenden 2008



Hessen und das Saarland haben allg. Studiengebühren nach 2008 abgeschafft, NRW plant das für 2011



DIE BEDEUTUNG VON STUDIENGEBÜHREN

Forschung und Lehre an Hochschulen in Deutschland müssen ausreichend finanziert werden. Pro Studierenden und Jahr stellt die öffentliche Hand über 7.200 Euro als Grundmittel für die Hochschulen bereit. Der Staat, insbesondere die Bundesländer, ist damit der entscheidende Akteur bei der Finanzierung der Hochschulen. Doch seit dem Jahr 2006 beteiligen einige Bundesländer auch die Studierenden mit bis zu 1.000 Euro an den Kosten der Ausbildung. Für Langzeitstudierende fallen mitunter noch höhere Gebühren an. Dadurch trugen die Studierenden im Jahr 2008 1,2 Mrd. Euro zur Finanzierung der Hochschulen bei, drei Mal mehr als noch zwei Jahre zuvor. Der Finanzierungsbeitrag der Studierenden stieg damit auf knapp 7% aller Hochschuleinnahmen an. Studiengebühren, obwohl nur in einigen Bundesländern eingeführt, sind damit eine fast ebenso wichtige Einnahmequelle geworden wie Drittmittel der gewerblichen Wirtschaft (1,2 Mrd. Euro) oder der Deutschen Forschungsgemeinschaft (1,6 Mrd.).

■ Gegen die Einführung von Studiengebühren führen Kritiker an, dass in der Folge weniger junge Menschen ein Studium beginnen, weil sie es sich nicht mehr leisten können oder wollen. Insbesondere Jugendliche mit einem schwie-

rigen sozioökonomischen Hintergrund würden seltener den Weg an die Hochschulen finden. Dem halten Befürworter entgegen, dass mit den Studiengebühren die Studienbedingungen verbessert werden könnten. Gerade dadurch könnten Studieninteressierte zur Aufnahme eines Studiums bewegt werden. Zudem würden Ausgleichsmechanismen wie Studienkredite eine negative Wirkung der Gebühren verhindern.

ZIELKONFLIKT IN DER BILDUNGSPOLITIK?

Die Bildungspolitik verfolgt in Bezug auf die Hochschulen zwei erklärte Ziele: Erstens die Qualität bei Forschung und Lehre weiter zu verbessern, was auch einer besseren finanziellen Ausstattung der Hochschulen bedarf, und zweitens mehr junge Menschen, insbesondere aus sozial schwächeren Gruppen, für ein Studium zu gewinnen. Studiengebühren stehen in dem Verdacht, dem ersten Ziel zu dienen, doch dem zweiten entgegenzustehen. Da nur sieben der 16 Bundesländer allgemeine Studiengebühren zumindest zeitweise eingeführt haben, kann deren Wirkung im föderalen Wettbewerb um die besten Studienbedingungen gut untersucht werden. Der Ländercheck geht der Frage nach, ob eine abschreckende Wirkung von Studiengebühren im Ländervergleich festzustellen ist.

AUFBAU UND INDIKATOREN

Aktuell ist über die Hälfte der Studierenden in Deutschland von allgemeinen Studiengebühren betroffen. Zu den Ländern mit allgemeinen Studiengebühren zählen Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Hamburg. In der Analyse werden das Saarland, das die Gebühren jedoch ab dem Sommersemester 2010 abgeschafft hat, und Nordrhein-Westfalen, das eine Abschaffung plant, ebenfalls als Gebührenländer betrachtet. Hessen, das ab dem Wintersemester 2007/08 nur ein Jahr lang Gebühren erhoben hat, zählt dagegen nicht als Gebührenland.

■ Für die Analyse im Ländervergleich wird der Zeitraum 2005/06 bis 2008/09 untersucht. Die Einführung von Studiengebühren erfolgte zwischen 2006 und 2007. Über mehrere Jahre verzögerte Auswirkungen werden somit in der Untersuchung nicht erfasst. Die erhofften positiven Effekte der Gebühren auf die Studienbedingungen werden im Ländercheck nicht untersucht. Ob Studiengebühren wirklich zu mehr Einnahmen und nicht zu späteren Einsparungen bei der öffentlichen Finanzierung führen oder ob das Versprechen eingehalten wird, fehlende Studiengebühren über mehr öffentliche Mittel auszugleichen, kann erst langfristig beantwortet werden.

■ Der Ländercheck untersucht eine mögliche abschreckende Wirkung von Studiengebühren in den zwei Bereichen:

- Studierendenentwicklung insgesamt und
- soziale Zusammensetzung der Studierendenschaft.

Für die Bewertung in den beiden Kategorien greift der Ländercheck **eine Auswahl von Indikatoren** auf. Die Indikatoren sind so konzipiert, dass sie die relative Position der Bundesländer abbilden und damit Erfolge, Versäumnisse und Herausforderungen im föderalen Wettbewerb bei Studierendenentwicklung und sozialer Zusammensetzung der Studierenden aufzeigen. Die Indikatoren werden von vielen Faktoren beeinflusst: der demographischen Entwicklung, der Entwicklung auf dem Lehrstellen- und Arbeitsmarkt und aus politischen Entscheidungen resultierende Entwicklungen wie die doppelten Abiturjahrgänge oder die Veränderung der Anzahl der Studienplätze. Der Ländercheck untersucht, ob unabhängig von diesen Faktoren Studiengebühren einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der Studierendenzahlen und die soziale Zusammensetzung der Studierenden haben.

ERSTE ERGEBNISSE

Eine abschreckende Wirkung von Studiengebühren ist im Vergleich der Bundesländer nicht zu erkennen. Zwar lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern bei der Entwicklung von Studierendenzahlen und der sozialen Zusammensetzung ausmachen. Vorteilhafte und nachteilige Entwicklungen treffen aber Gebührenländer und Länder ohne allgemeine Studiengebühren in ähnlichem Maße.

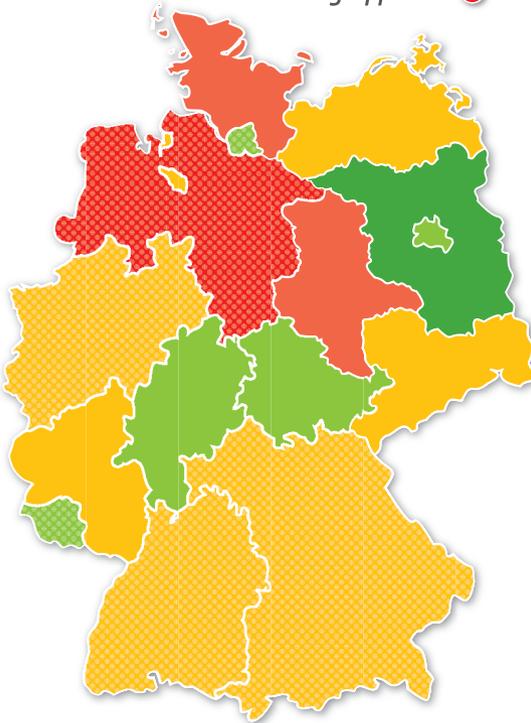
■ Bei der Entwicklung der Studierenden zählen sogar die Gebührenländer Hamburg und das Saarland zur Spitzengruppe. Auch bei der Entwicklung der sozialen Zusammensetzung der Studierenden schneidet Hamburg gut ab. Damit bildet die Hansestadt zusammen mit den ostdeutschen Bundesländern Brandenburg und Sachsen das Spitzentrio, das in beiden Kategorien überdurchschnittlich gut abschneidet. Problematischer zeigt sich die Entwicklung in den beiden gebührenlosen Ländern Bremen und Rheinland-Pfalz sowie in Niedersachsen. Niedersachsen ist das einzige Gebührenland, das sowohl bei der Studierendenentwicklung insgesamt als auch bei der sozialen Zusammensetzung unterdurchschnittlich abschneidet.

STUDIENDENENTWICKLUNG

WENIGER STUDIERENDE AUFGRUND VON STUDIENGEBÜHREN?

Studierendenentwicklung Gesamtrating

Gebührenländer — 



STUDIENGEBÜHREN UND STUDIERENDENZAHLEN: NEGATIVE EFFEKTE NICHT NACHWEISBAR

Im Jahr 2009 begannen in Deutschland über 420.000 Studierende ein Studium. Das waren etwa 66.000 mehr als 2005, dem Jahr, in dem durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts die länderweise Einführung allgemeiner Studiengebühren ermöglicht wurde. Die relative Zunahme ist in den Ländern, die aktuell Gebühren erheben, ähnlich hoch wie in den Nicht-Gebührenländern, nämlich 11% und 12%. Auch die Zahl der Studierenden insgesamt hat sich nahezu gleich entwickelt. Im Vergleich der Bundesländer mit und ohne Gebühren lassen sich also auf den ersten Blick keine Unterschiede bei der Studierendenentwicklung feststellen.

■ Dennoch gilt: Zwischen den einzelnen Ländern gibt es große Unterschiede. Deshalb untersucht der Ländercheck die **Indikatoren Studierendenzahlen, Studienanfänger- und Übergangsquoten** sowie **Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesländern und Zugang aus dem Ausland**. Die Teilbetrachtung dient dem Ziel festzustellen, ob sich die Gebührenländer doch mehrheitlich anders entwickeln als die Mehrheit der Nicht-Gebührenländer.

In einer Gesamtbetrachtung der fünf genannten Indikatoren liegt Brandenburg

Indikatoren und Gewichtung

- I.1 Studierendenzahl, 2005–2009 (20 %)
- I.2 Studienanfängerquoten, 2005–2008 (20 %)
- I.3 Übergangsquoten, 2005–2008 (20 %)
- I.4 Wanderungsbewegungen, 2005–2008 (20 %)
- I.5 Ausländische Studierende, 2005–2008 (20 %)

vorn, gefolgt von den Gebührenländern Hamburg und dem Saarland sowie Berlin, Hessen und Thüringen. Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein entwickelten sich unterdurchschnittlich. Schlusslicht ist das Gebührenland Niedersachsen. Die drei großen Gebührenländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen befinden sich im Mittelfeld. Gebührenländer und Nicht-Gebührenländer verteilen sich also in ähnlicher Weise auf die einzelnen Bewertungskategorien. Ein klarer Zusammenhang zwischen Studierendenentwicklung und Studiengebühren ist nicht erkennbar.

MEHR STUDIENANFÄNGER AUCH IN GEBÜHRENLÄNDERN

In den meisten Bundesländern hat die Zahl der Studierenden zwischen 2005 und 2008 zugenommen, nur in zwei Ländern ist sie gesunken. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind dabei groß. Während in Brandenburg die Zahl der Immatrikulierten seit 2005 um fast 20 % gestiegen ist, verzeichnet Bremen einen Rückgang von knapp 12 %. Sehr positiv hat sich die Zahl der Studierenden auch in den Gebührenländern Saarland (+17 %) und Baden-Württemberg (+13 %) entwickelt. Zu den Schlusslichtern zählt aber auch Niedersachsen (-5 %), das ebenfalls Studiengebühren erhebt.

Wie sich die Studierendenzahlen in einem Bundesland verändern, hängt insbesondere von vier Faktoren ab:

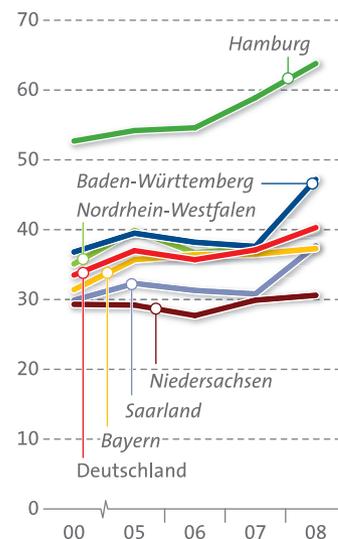
- (1) Wie verläuft die demografische Entwicklung, also sind nachfolgende Jahrgänge stärker oder schwächer besetzt?
- (2) Wie viele Jugendliche erwerben eine Studienberechtigung?
- (3) Wie viele davon beginnen ein Studium?
- (4) Wie viele Studienanfänger kommen aus anderen Ländern (national und international) bzw. wählen einen Studienort außerhalb des Heimatlandes?

Demografie und bildungspolitische Rahmenbedingungen wie Studienplatzangebote und der Anteil derjenigen eines Jahrgangs, der überhaupt eine Hochschulzugangsberechtigung erwirbt, bestimmen ganz wesentlich die Entwicklung der Studierendenzahlen. Ein weiterer Faktor ist die individuelle Studienentscheidung, die von persönlichen Lebenszielen, dem sozialen Umfeld, der Attraktivität der Studiengänge, späteren Berufsaussichten, aber auch den Kosten eines Studiums – einschließlich der Studiengebühren – abhängt.

Ein Maß für die Studierendenentwicklung, das demografische Veränderungen bei dieser Entwicklung weitgehend herausrechnet, ist die Studienanfängerquote. Sie misst, wie hoch der Anteil der Studienanfänger an dem entsprechenden Altersjahrgang der Bevölkerung ist. Die Studienanfängerquote variiert je nach Studienort deutlich. In den Stadtstaaten kommen auf 100 Jugendliche der entsprechenden Altersgruppe zwischen 54 (Berlin) und 70 (Bremen) Personen, die an einer Hochschule eingeschrieben sind. Diese hohe Quote hat auch damit zu tun, dass viele Jugendliche aus ländlichen Gebieten in die Städte ziehen, um dort ein Studium aufzunehmen. Im übrigen Bundesgebiet fällt ein Nord-Süd Gefälle auf. In den nördlichen Bundesländern sind die Studienanfängerquoten

Studienanfänger

Anteil an der altersspezifischen Bevölkerung in Ländern mit Studiengebühren, 2000 – 2008, in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt

Stifterverband
für die Deutsche Wissenschaft

durchweg niedriger als im Süden.

Zeitgleich mit Einführung der Studiengebühren ließ sich in den meisten betroffenen Ländern ein Rückgang der Studienanfängerquoten beobachten. Besonders auffällig war diese Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, wo die Quote innerhalb eines Jahres um über drei Prozentpunkte zurückging. Allerdings scheinen diese Effekte eher Einmaleffekte zu sein, die nicht den Trend zu höheren Studierendenzahlen insgesamt brechen. Zwei Jahre nach Einführung der Gebühren lagen die Quoten in allen

STUDIENDENENTWICKLUNG

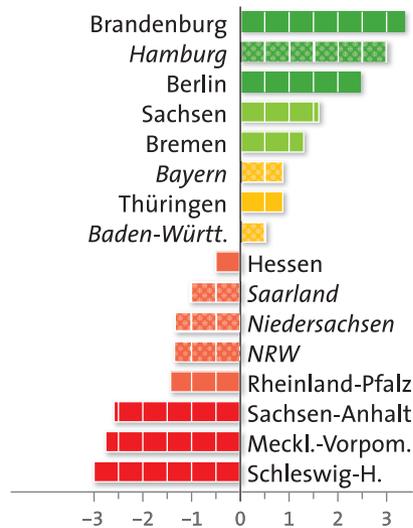
Ländern wieder über dem alten Stand (s. Abb.). So zählen im Zeitraum 2005 bis 2008 zwei Gebührenländer zu den Gewinnern bei der Studienanfängerquote. In Hamburg stieg die Quote um fast zehn Prozentpunkte auf 63,8%, in Baden-Württemberg um knapp acht Punkte auf 47,2%. Dort ist allerdings mit der Umwandlung der ehemaligen Berufsakademien in die Duale Hochschule ein Sondereffekt zu berücksichtigen. Allerdings zählen auch drei Gebührenländer zu der Gruppe mit der schlechtesten Entwicklung. Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen konnten ihre Studienanfängerquote kaum steigern. Die Wachstumsfaktoren in Mecklenburg-Vorpommern (+4,5 Prozentpunkte) und Sachsen-Anhalt (+1,8) beruhen auf doppelten Abiturjahrgängen, die von der Verkürzung auf 12 Schuljahre herühren. Beide Länder landen trotz dieses Extraeffekts nur im Mittelfeld bei der Bewertung der Studienanfängerquote.

BRANDENBURG, HAMBURG UND BERLIN STEIGERN ÜBERGANGSQUOTE AM MEISTEN

Gut 40% eines Jahrgangs beginnen aktuell ein Studium. Doch nur ein Teil eines Jahrgangs ist überhaupt berechtigt, ein Studium zu beginnen. Die so genannte Übergangsquote misst deshalb, wie gut das Potential der Studienberechtigten ausgeschöpft wird. Ein verändertes Verhalten, etwa Studienverzicht wegen Studiengebühren, lässt sich an diesem Indikator sehr rasch ablesen. Im Jahr 2008 lag diese Quote (Studienbeginn im Jahr des Erwerbs der Studienberechtigung) wieder auf dem Wert von 2005, nämlich bei rund 36%. Im Laufe der Jahre nach Erwerb der Studienberechtigung steigt dieser Wert noch deutlich an, etwa auf rund zwei Drittel drei Jahre später. Am meisten gesteigert haben die Quote Brandenburg, Hamburg und Berlin. Die Quote verbesserte sich in diesen drei Ländern jeweils um zwei bis drei Prozentpunkte. Länder mit Studiengebühren schneiden nicht besser oder schlechter ab, als Länder ohne Studiengebühren. Ein Knick nach Einführung der Gebühren wurde wie bei den Studienanfängerquoten in den Folgejahren rasch ausgeglichen.

Übergangsquote

Veränderung des Anteils der Studienanfänger an der Gruppe mit Hochschulzugangsberechtigung ein Jahr nach Erwerb, 2005 – 2008, Abweichungen vom Durchschnitt in Prozentpkt.



Gebührenländer = kursiv

Quelle: Statistisches Bundesamt

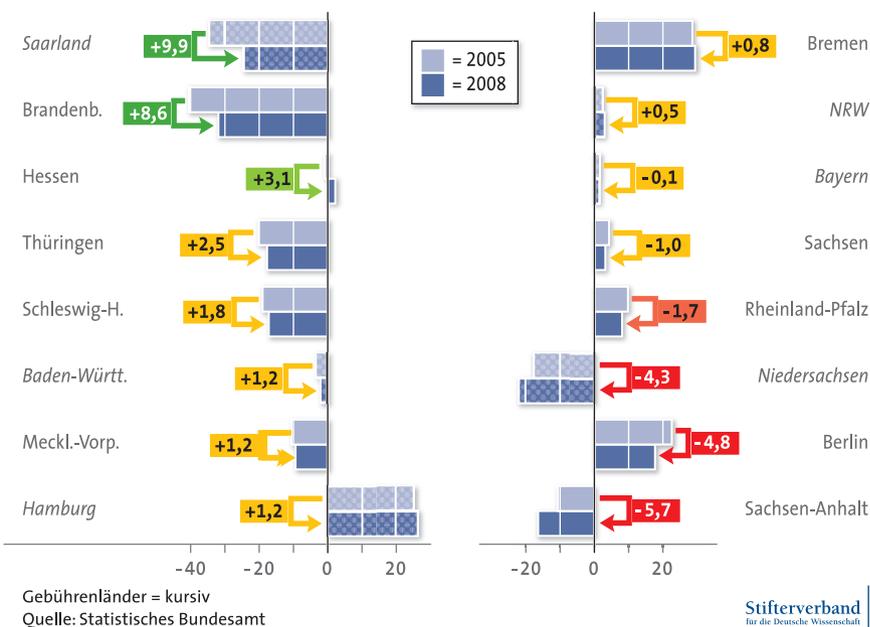
Stifterverband
für die Deutsche Wissenschaft

KEINE FLUCHT AUS GEBÜHRENLÄNDERN

Zum Zeitpunkt der Datenerhebung 2008 hatten zehn von sechzehn Bundesländern keine allgemeinen Studiengebühren erhoben. Um Studiengebühren zu vermeiden, war es also möglich, an eine Hochschule in einem gebührenfreien Land zu wechseln oder einen Wechsel in ein Gebührenland zu vermeiden. Wenn Studiengebühren eine stark abschreckende Wirkung entfalten, müsste zumindest der Zuzug in die Gebührenländer abgenommen haben.

■ Bisher vorliegende Daten zu den Wanderungsbewegungen der Studierenden lassen diesen Schluss nicht zu. Denn in vier der sechs Gebührenländer hat sich der Wanderungssaldo zwischen 2005 und 2008 verbessert. Der Wanderungssaldo beschreibt die Differenz zwischen Studierenden eines Landes (ohne zugewanderte Bildungsausländer) und denjenigen, die in diesem Land die Hochschulzugangsberechtigung erworben haben und in Deutschland studieren. Dieser Saldo kann groß sein. Im Jahr 2008 waren beispielsweise über 117.000 Studierende aus Deutschland an Berliner Hochschulen eingeschrieben. Doch nur 93.000 junge Berliner studierten in Berlin oder einer Hochschule eines anderen Bundeslandes. Die Differenz von 24.000 ist der Wan-

Wanderungsbewegungen von Studierenden
Veränderung des Wanderungssaldo 2005 bis 2008 in Prozentpunkten



derungssaldo oder der »Nettoimport« von Studierenden, die Berlin über seine Landeskindern hinaus ausbildet. Die Importquote betrug damit 17,7%. Typischerweise wandern Studierende eher in die Städte, deshalb haben die drei Stadtstaaten das größte Wanderungsplus, während die sie umgebenden Flächenländer Brandenburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen das größte Wanderungsminus aufweisen. Vor Einführung der Studiengebühren lag der Wanderungssaldo aller heutigen Gebührenländer bei rund -9.000. Bis 2008 hat es sich auf etwa -5.000 reduziert. Hamburg und

Nordrhein-Westfalen haben ihr Wanderungsplus ausgebaut, in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg ist das Wanderungsminus gesunken. Kaum Veränderungen gab es in Bayern, eine Verstärkung des negativen Saldos dagegen nur in Niedersachsen. Eine Flucht aus den Gebührenländern oder ein Rückgang der Zuwanderung dorthin ist also nicht festzustellen.

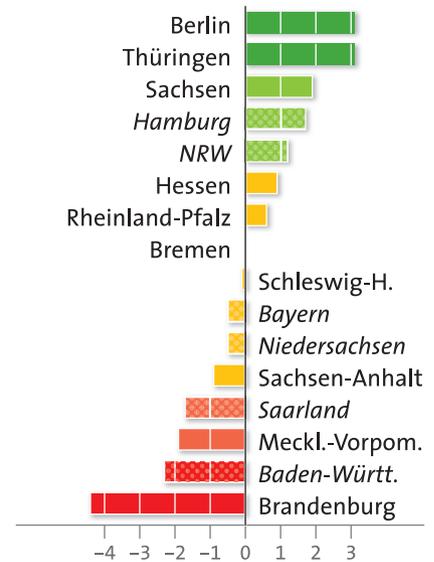
STUDIENDENENTWICKLUNG

AUSLÄNDER KOMMEN SELTENER – AUCH IN GEBÜHRENLÄNDER

Lange galt die Gebührenfreiheit als Standortvorteil der deutschen Hochschulen im Wettbewerb um gute ausländische Studierende, die sich keine hohen Gebühren leisten können oder wollen, wie sie an vielen Universitäten anderer Länder anfallen. Tatsächlich ist der Anteil von Studienanfängern, die aus dem Ausland für ein Studium nach Deutschland kommen, zwischen 2006 und 2009 bundesweit leicht zurückgegangen – von 15,6% auf 14,7% aller Studienanfänger. Dies ist jedoch kein Trend, der die Gebührenländer in besonderem Maße trifft. So konnte Hamburg sogar mehr Ausländer an die heimischen Hochschulen locken, Nordrhein-Westfalen konnte den Anteil immerhin konstant halten. Die anderen Gebührenländer entwickelten sich hier unterdurchschnittlich.

■ Dass Studiengebühren in Deutschland keinen deutlichen Effekt auf ausländische Studieninteressenten haben, dürfte damit zu tun haben, dass alternative Zielländer oft ebenfalls Studiengebühren erheben. Lediglich in Skandinavien verlangen die Hochschulen in der Regel keine Studiengebühren. In den wichtigsten Zielländern für angehende Akademiker, Großbritannien und den USA, liegen die Gebühren dagegen oft im fünfstelligen Bereich und damit um ein Vielfaches über den Gebühren in Deutschland.

Studienanfänger aus dem Ausland
Veränderung des Anteils an allen Studienanfängern 2005 bis 2008 in Prozentpunkten



Gebührenländer = kursiv

Quelle: Statistisches Bundesamt

Stifterverband
für die Deutsche Wissenschaft

MEINUNG

STUDIENVERZICHT WEGEN STUDIENGEBÜHREN?

Die HIS Hochschul-Informationssystem GmbH hat 2006 Studienberechtigte aus allen Bundesländern zu möglichen persönlichen Konsequenzen aus der Einführung von Studiengebühren befragt. Die Befragten äußerten sich ein halbes Jahr, nachdem sie die Hochschulzugangsberechtigung, in den meisten Fällen das Abitur, erworben hatten. Rund 5% sagten aus, bei Studiengebühren ganz auf ein Studium zu verzichten oder den Verzicht zu erwägen, obwohl sie gerne studieren würden. Auf der Basis dieser Zahlen schätzt HIS, dass 6.000 bis 18.000 Studienberechtigte durch Studiengebühren tatsächlich von einem Studium abgehalten werden. Weitere 6% im Durchschnitt gaben an, sich auf jeden Fall eine Hochschule ohne Gebühren zu suchen. Im Ländervergleich ist auffällig, dass Befragte aus Ländern, die keine Studiengebühren einführen wollten, viel häufiger angaben, Konsequenzen aus einer Einführung von Studiengebühren zu ziehen, als in Ländern, in denen Gebühren konkret geplant waren. Konkret vor die Entscheidung gestellt, scheinen also letztendlich andere Gründe die Studien(ort)wahl stärker zu beeinflussen als mögliche Gebühren.

Auswirkungen von Studiengebühren auf die Studienpläne

Anteil der Befragten, die angeben, bei Gebühren auf ein Studium zu verzichten oder den Studienort zu wechseln



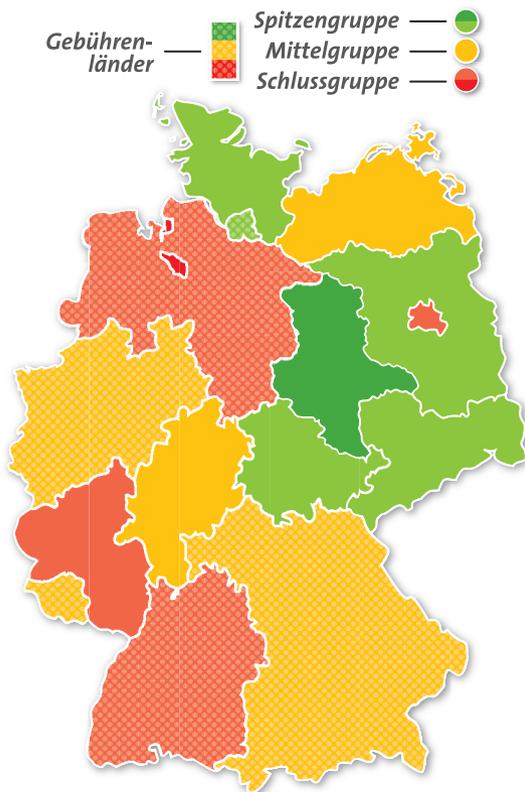
Gebührenländer = kursiv
Quelle: HIS

Stifterverband
für die Deutsche Wissenschaft

SELEKTIVE EFFEKTE VON STUDIENGEBÜHREN

WIE VERÄNDERT SICH DIE SOZIALE ZUSAMMENSETZUNG?

Soziale Zusammensetzung der Studierenden Gesamtrating



INDIKATOREN FÜR SOZIALE ZUSAMMENSETZUNG

Das Kapitel 1 hat gezeigt, dass die Einführung von Studiengebühren die Entwicklung der Studierendenzahlen insgesamt nicht nachteilig beeinflusst hat. In diesem Kapitel wird untersucht, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass sich Studiengebühren negativ auf die soziale Zusammensetzung der Studierenden auswirken. Dies wäre der Fall, wenn der Anteil von Studierenden aus einkommensschwachen Haushalten, mit niedriger oder mittlerer sozialer Herkunft oder mit Migrationshintergrund an den Hochschulen abnähme.

■ Eine solche Veränderung der Studierendenschaft kann ganz unterschiedliche Ursachen haben. So werden die Indikatoren zur sozialen Herkunft der Studierenden durch die kontinuierlich ablaufenden gesellschaftlichen Prozesse beeinflusst, wie die Entwicklung des Bildungsstandes oder der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung der Bevölkerung. Einwanderungsprozesse wie auch gesetzliche Regulierungen in der Zuwanderungspolitik wirken sich maßgeblich auf die Entwicklung und Zusammensetzung der Studierenden mit Migrationshintergrund aus. Diese Faktoren können auch für die einzelnen Bundesländer ganz unterschiedlich große Bedeutung erlangen.

Indikatoren und Gewichtung

- 1.6 BAföG-Empfänger, 2006–2009 (33%)
- 1.7 Studierende »niedriger oder mittlerer sozialer Herkunft«, 2006–2009 (33%)
- 1.8 Bildungsinländer, 2006–2009 (33%)

■ Wenn Studiengebühren einen nennenswerten Effekt auf die soziale Zusammensetzung der Studierenden haben, dann müsste der Faktor »Einführung von Studiengebühren« die anderen Faktoren überlagern. Die soziale Zusammensetzung der Studierenden müsste sich in Gebührenländern hin zu mehr Studierenden mit vermögenden Eltern, aus gehobenen Schichten und ohne Migrationshintergrund entwickeln.

■ Für die Analyse der sozialen Zusammensetzung der Studierendenschaft werden drei Indikatoren herangezogen: die Entwicklung des Anteils 1.) der Empfänger von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), 2.) der Studierenden niedriger und mittlerer sozialer Herkunft und 3.) der Bildungsinländer. Bundesländer werden positiv beurteilt, wenn sie zwischen 2006 und 2009 ihren Anteil an Studierenden aus diesen Gruppen erhöhen und damit die soziale Selektion in ihrem Bildungssystem vermindern konnten.

■ Von den sechs Gebührenländern erreicht Hamburg die Spitzengruppe. Bayern, Nordrhein-Westfalen und das Saarland landen im Mittelfeld. Zwei Bundes-

länder, Niedersachsen und Baden-Württemberg, schneiden unterdurchschnittlich ab.

■ Unter den Nicht-Gebührenländern entwickeln sich besonders die ostdeutschen Bundesländer positiv; Spitzenreiter des Gesamtratings ist Sachsen-Anhalt. Bei den westdeutschen Nicht-Gebührenländern gibt es Licht und Schatten. Während Schleswig-Holstein gut abschneidet, vergrößert sich die soziale Selektion an den Hochschulen in Rheinland-Pfalz, Bremen und Berlin, wobei Bremen das schlechteste Ergebnis aller Bundesländer erzielt. Im Folgenden werden die drei Indikatoren beginnend mit den BAföG-Empfängern im Einzelnen untersucht.

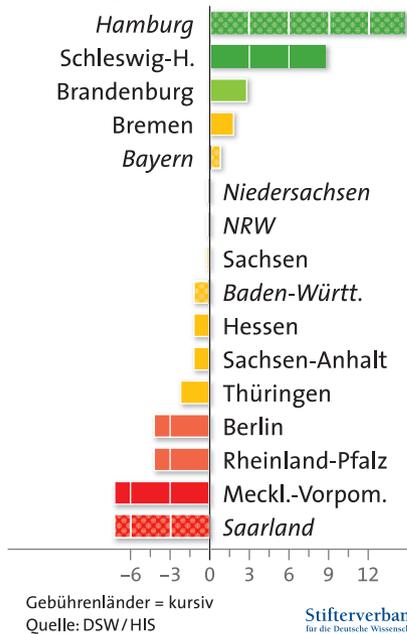
BAFÖG-EMPFÄNGER VON GEBÜHREN NICHT ABGESCHRECKT

Damit sich auch Kinder von Eltern mit niedrigem Einkommen ein Studium finanzieren können, wurde 1971 das BAföG eingeführt. Das BAföG sichert Studierenden aus finanziell schlechter gestellten Elternhäusern die Studienfinanzierung. Die BAföG-Quote, also der Anteil der BAföG-Empfänger an allen Studierenden, kann aus ganz verschiedenen Gründen stark schwanken, beispielsweise weil sich aufgrund von Gesetzesänderungen oder sozialen Entwicklungen die Anzahl der Anspruchsberechtigten vergrößert oder verkleinert. So ging die BAföG-Quote von 33 Prozent im Jahr 1991 auf 19 Prozent 1997 zurück. Seit 2003 ist die BAföG-Quote jedoch relativ konstant bei 23 Prozent geblieben. Wenn die Vermutung stimmt, dass die Einführung von Studiengebühren insbesondere Kinder aus einkommensschwachen Haushalten vom Studium abhält, müsste sich der Anteil der BAföG-Empfänger in den Gebührenländern zwischen 2006 und 2009 negativ entwickeln.

■ Das ist jedoch nicht zu beobachten. Wie im bundesdeutschen Durchschnitt bleibt der Anteil der BAföG-Empfänger in vier der sechs Gebührenländer beinahe unverändert. Mit dem Saarland und Hamburg gibt es unter den Gebührenländern jeweils einen Ausreißer nach

BAföG-Empfänger

Veränderung des Anteils an allen Studierenden 2006 - 2009, in Prozentpunkten



oben und unten. In Hamburg stieg die Anzahl der BAföG-Empfänger trotz Studienbeiträgen um 15 Prozentpunkte an, im Saarland ging die Quote dagegen um 7 Prozentpunkte zurück. In den Nicht-Gebührenländern schwanken die Veränderungen zwischen +9 Prozentpunkten (Schleswig-Holstein) und -7 Prozentpunkten (Mecklenburg-Vorpommern). Aus der Entwicklung der BAföG-Quote in den Bundesländern lässt sich daher keine abschreckende Wirkung von Studiengebühren auf Kinder aus einkommensschwachen Elternhäusern ablesen.

SELEKTIVE EFFEKTE VON STUDIENGEBÜHREN

MEHR STUDIERENDE AUS BILDUNGSFERNEN ELTERNHÄUSERN

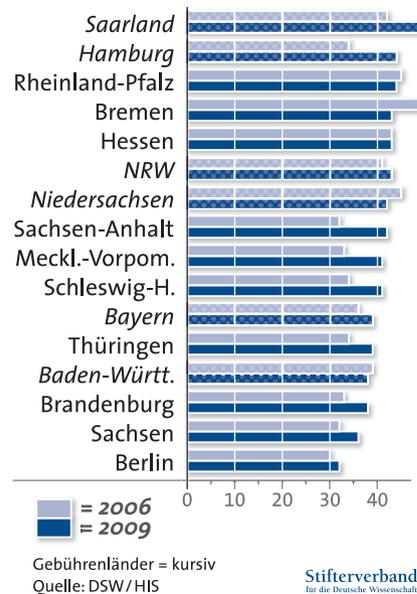
Die Studienfinanzierung kann nicht nur bei niedrigen, sondern auch bei mittleren Einkommen der Eltern ein Problem darstellen, da mittlere Einkommen nur wenig staatliche Unterstützungsleistungen erhalten. So haben Familien mit niedrigen Einkommen Anspruch auf BAföG-Leistungen. Gutsituierte Eltern profitieren – obwohl gerade für sie die Studienfinanzierung ihrer Kinder kein Problem sein sollte – substantiell von kindbezogenen Steuervergünstigungen. Allein Familien mit Einkommen nur knapp oberhalb der BAföG-Grenze erreichen beide staatlichen Zuwendungen nicht. Dies wird auch als »Mittelstandsloch« der Studienfinanzierung bezeichnet.

Die Entwicklung der Bildungsbeteiligung von niedrigen und mittleren gesellschaftlichen Schichten untersucht im Detail die Sozialerhebung des Studentenwerks, die alle drei Jahre durchgeführt wird. Sie arbeitet mit einer Klassifikation von vier sogenannten »sozialen Herkunftsgruppen« (»hoch«, »gehoben«, »mittel« und »niedrig«), in die die Merkmale »höchster schulischer Abschluss der Eltern«, »höchster beruflicher Abschluss der Eltern« und »Stellung der Eltern im Beruf« einfließen. Diese Indikatoren zur »sozialen Her-

kunft« lassen aufgrund dieser Konstruktion insbesondere Rückschlüsse auf die Bildungsnahe oder -ferne der Elternhäuser zu. Nur mittelbar lässt sich mit dem Indikator etwas über die Einkommenssituation der Eltern aussagen, denn Bildungsferne ist nicht mit niedrigem Einkommen und Bildungsnahe nicht mit hohem Einkommen gleichzusetzen. In den beiden unteren sozialen Herkunftsgruppen liegen die Anteile der BAföG-Empfänger bei 57% (»niedrige soziale Herkunft«) resp. 42% (»mittlere soziale Herkunft«), sodass etwa die Hälfte der Studierenden aus den beiden unteren sozialen Gruppen aus einkommensschwachen Elternhäusern stammt.

Die Anteile der unterschiedlichen sozialen Gruppen an den Studierenden haben sich von 1982 bis 2006 kontinuierlich verschoben. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Elterngenerationen zunehmend höhere schulische und berufliche Abschlüsse erreicht haben. So hat sich der Anteil der Studierenden aus der Herkunftsgruppe »hoch« in diesem Zeitraum von 17% auf 38% mehr als verdoppelt. Dies ging zu Lasten der beiden unteren Schichten »mittel« und »niedrig«, deren Studierendenanteil von 57% auf 38% zurückging. Die Sozialerhebungen zeigen, dass die soziale Herkunft und die Erlangung eines höheren Bildungsabschlusses in Deutschland besonders eng

Studierende „niedriger“ und „mittlerer“ sozialer Herkunft
Anteil an allen Studierenden 2006 und 2009 in Prozent



zusammenhängen. Im Jahr 2005 nahmen 65% der Beamten- und 83% der Akademikerkinder ein Studium auf, aber nur 17% der Arbeiter- und 23% der Nichtakademikerkinder.

Die Entwicklung von 2006 bis 2009 zeigt, dass sich dieser Trend zu Lasten der bildungsfernen Schichten trotz Einführung von Studiengebühren nicht fortgesetzt hat. Im Gegenteil: Zum ersten Mal seit 1982 hat sich der Anteil der Studierenden hoher sozialer Herkunft verringert. Im Gegenzug stieg sowohl der Anteil der Studierenden niedriger sozialer Herkunft wie auch der Studierenden mittlerer sozialer Herkunft an.

■ Dieser Trend ist in elf der sechzehn Bundesländer zu beobachten, darunter auch in den Gebührenländern Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und im Saarland. Die größten Zuwächse in den niedrigen und mittleren Herkunftsgruppen können jeweils zwei Gebührenländer und zwei Nicht-Gebührenländer verzeichnen: In Hamburg und Sachsen-Anhalt stiegen die Anteile von Studierenden der unteren sozialen Herkunftsgruppen um zehn Prozentpunkte, in Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland um jeweils acht Prozentpunkte. Mit dem Saarland (50%) und Hamburg (44%) haben zwei Gebührenländer die höchsten Studierendenanteile aus unteren sozialen Schichten.

■ Ganz gegen den Trend entwickelt sich die Zusammensetzung der Studierenden im Bundesland Bremen. Der Anteil der Studierenden der unteren sozialen Gruppen geht zu Gunsten der »gehobenen« und der »hohen« Herkunftsgruppe um sechs Prozentpunkte zurück; allerdings von einem sehr hohen Niveau aus (49% im Jahr 2006). Bremen ist mit diesem Rückgang das Schlusslicht unter den 16 Bundesländern. Eine negative Entwicklung verzeichnen neben Bremen die beiden Gebührenländer Niedersachsen und Baden-Württemberg sowie Rheinland-Pfalz. In Niedersachsen sinkt der Anteil der Studierenden niedriger und mittlerer sozialer Her-

kunft um drei Prozentpunkte, in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz um einen Prozentpunkt. In Hessen bleibt das Verhältnis zwischen oberen und unteren sozialen Gruppierungen stabil.

DIE OST-WEST-SCHERE SCHLIESST SICH

West- und ostdeutsche Bundesländer weisen eine signifikant unterschiedliche soziale Zusammensetzung und Entwicklung ihrer Studierendenschaft auf. In den fünf ostdeutschen Bundesländern ohne Berlin lag der Anteil der Studierenden »hoher« oder »gehobener« Herkunft im Jahr 2006 bei 68 Prozent; nur gut 32 Prozent der Studierenden kamen aus den beiden unteren sozialen Gruppen. Im Westen war die soziale Zusammensetzung ausgeglichener. Dort betrug das Verhältnis etwa 60 zu 40. Drei Jahre später, im Jahr 2009, haben sich die Ostländer deutlich den Westländern angenähert. Studierende mittlerer und niedriger sozialer Herkunft waren 2009 um vier (Sachsen) bis zehn (Sachsen-Anhalt) Prozentpunkte häufiger in der ostdeutschen Studierendenschaft vertreten als 2006. Mit einem Anteil von 39 Prozent sind Studierende der unteren sozialen Gruppen nun beinahe genauso häufig an ostdeutschen Hochschulen anzutreffen wie an westdeutschen (41 Prozent). Während es also in den Westlän-

dern ganz unabhängig von der Erhebung von Studiengebühren sowohl positive wie auch negative Entwicklungen gibt, entwickelt sich der Osten im Sinne einer verminderten sozialen Selektion einheitlich positiv.

■ Aus der Analyse der Entwicklung der sozialen Herkunftsgruppen lässt sich damit keine allgemein negative Auswirkung von Studiengebühren auf die soziale Selektion der Studierenden ableiten. In einigen Gebührenländern verändert sich die soziale Zusammensetzung überdurchschnittlich positiv, in anderen im Bundesdurchschnitt. Am schwächsten schneidet mit Bremen ein Nicht-Gebührenland ab. Mit Niedersachsen und – in abgeschwächter Form – Baden-Württemberg können jedoch auch zwei große Gebührenländer keine Fortschritte bei der sozialen Zusammensetzung ihrer Studierenden vorweisen.

SELEKTIVE EFFEKTE VON STUDIENGEBÜHREN

BILDUNGSINLÄNDER: KEINE AUSWIRKUNGEN VON GEBÜHREN ERKENNBAR

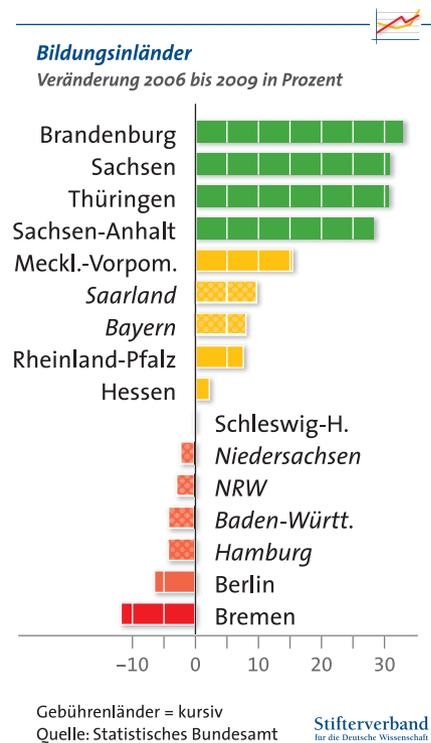
Wird über die soziale Selektion im Bildungswesen gesprochen, so stehen neben einkommensschwachen und bildungsfernen Haushalten als dritte Gruppe Migranten im Fokus der öffentlichen Diskussion. Um diese Gruppe näherungsweise zu erfassen, weist die offizielle Statistik Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und deutschem Schulabschluss als »Bildungsinländer« gesondert aus. Allerdings bildet die Gruppe der »Bildungsinländer« nur einen Teil der Personen mit Migrationshintergrund ab. Weder Migranten, welche mittlerweile die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, noch Migranten, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben, werden dadurch erfasst. Daher lässt die offizielle Statistik nur Teilaussagen zum Studierverhalten dieser Gruppe zu.

In Deutschland studieren knapp 60.000 Bildungsinländer, das sind drei Prozent aller Studierenden. Zwischen 2006 und 2009 blieb diese Zahl konstant auf diesem Niveau. Da sich im gleichen Zeitraum die Anzahl aller Studierenden erhöht hat, ist der Anteil der Bildungsinländer an allen Studierenden leicht rückläufig.

Etwa die Hälfte der Bildungsinländer kommt aus europäischen Staaten außerhalb der EU. Darunter stammen aus der Türkei rund 15.000 Personen, aus den Staaten des früheren Jugoslawiens etwa 7.000 und aus der Ukraine und der russischen Föderation jeweils über 2.000 Studierende. Die Mitgliedsländer der EU stellen weitere 30% der Bildungsinländer Wurzeln außerhalb Europas haben. In dieser Gruppe sind die Asiaten mit rund 9.000 Studierenden am stärksten vertreten. Aus Afrika und Amerika stammen nur jeweils gut 1.000 Bildungsinländer.

Historisch bedingt weisen west- und ostdeutsche Bundesländer eine sehr unterschiedliche Verteilung der Bildungsinländer auf. Während in den Hörsälen der ostdeutschen Hochschulen ohne Berlin nur ein Prozent Bildungsinländer sitzt, sind es in den Westländern über drei Prozent. Spitzenreiter ist Hessen mit knapp fünf Prozent. In den fünf ostdeutschen Bundesländern studieren insgesamt knapp 3.000 Bildungsinländer, etwa so viele wie in Rheinland-Pfalz.

Ausgehend von ihrem besonders niedrigen Niveau konnten die Ostländer die Anzahl an Bildungsinländern in den letzten drei Jahren erheblich steigern. Im Bundesländervergleich belegen die fünf Länder mit Zuwächsen zwischen



15% und 33% die ersten fünf Plätze. Brandenburg hat mit seiner Lage im Umfeld Berlins mittlerweile einen doppelt so hohen Anteil an Bildungsinländern wie die anderen ostdeutschen Bundesländer. Es erreicht damit erstmals das Niveau von Schleswig-Holstein, dem westdeutschen Land mit dem niedrigsten Anteil an Bildungsinländern.

In den westdeutschen Bundesländern verläuft die Entwicklung uneinheitlich. An der Spitze der westdeutschen Länder stehen mit dem Saarland und Bayern zwei Gebührenländer. Sie konnten die Anzahl ihrer Bildungsinländer um acht Prozent bzw. zehn Prozent

steigern. Auch an den gebührenlosen rheinland-pfälzischen Hochschulen studierten 2009 fast acht Prozent mehr Bildungsinländer als 2006. Den größten Verlust an dieser Studentengruppe verzeichnen die Stadtstaaten Bremen und Berlin. Sie verlieren zwischen sieben und zwölf Prozent dieser Studierenden, obwohl beide keine Studiengebühren erheben. Für Berlin liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die Bildungsinländer verstärkt im brandenburgischen Umland ein Studium aufnehmen.

Für die Gruppe der Studierenden mit Migrationshintergrund, wie sie sich in der Kategorie der »Bildungsinländer« darstellt, lässt sich damit eine negative Auswirkung von Studiengebühren nicht belegen. Die größten Unterschiede in der Entwicklung von studierenden Bildungsinländern sind zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern festzustellen. Die ausgeprägten Zuwächse im Osten sind in erster Linie den historisch unterschiedlichen Einwanderungsstrukturen geschuldet. Im Westen schneiden Gebührenländer besser als Nicht-Ge-

bührenländer ab. So kann das Saarland trotz Studiengebühren die Anzahl an Bildungsinländern stärker steigern als das benachbarte Rheinland-Pfalz. Bremen verliert ohne Studiengebühren prozentual mehr Bildungsinländer als Niedersachsen mit Studiengebühren. Das gute Abschneiden der ostdeutschen Länder wirkt sich im Ländervergleich allerdings so aus, dass sich die Gebührenländer nur in der Mittel- und Schlussgruppe wiederfinden.

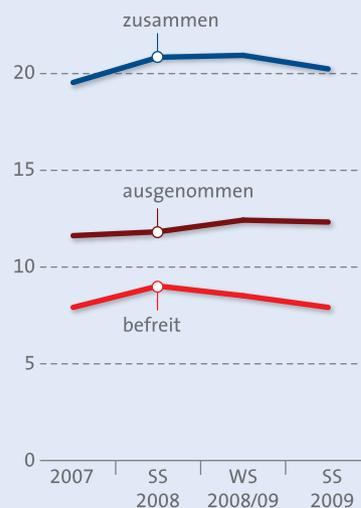
LUPE

STUDIENGEBÜHREN IN NRW – AUSNAHMEN VON DER REGEL

Im Auftrag des Landesministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie haben Stifterverband und Studentenwerk in einer gemeinsamen Studie die Verwendung von Studiengebühren in Nordrhein-Westfalen untersucht. 29 von insgesamt 33 staatlichen Hochschulen des Landes erheben Studiengebühren. Obwohl die Hochschulen selbst über die Höhe bestimmen können, wird nur in sechs Fällen nicht der Höchstbeitrag von 500 Euro fällig. Vom Sommersemester 2008 bis zum Sommersemester 2009 wurden so rund 309 Millionen Euro eingenommen, die den Hochschulen unmittelbar zur Verfügung standen. Doch nicht alle Studierenden müssen die Gebühren auch bezahlen. Jeder fünfte ist von der Gebührenpflicht ausgenommen oder befreit. Diese Quote ist über die Zeit stabil. Doch zwischen den Hochschulen gibt es große Unterschiede. Der Anteil der Gebührenbefreiten schwankt zwischen 28 Prozent und 10 Prozent. Von Studiengebühren ausgenommen sind Studierende, die einen Promotionsstudiengang belegen, beurlaubt sind oder ein Praxis- oder Auslandssemester wahrnehmen. Befreit waren u.a. Studierende mit minderjährigen Kindern, Studierende, die als gewählte Vertreter in Organen der Hochschule mitwirken oder Studierende mit Behinderung oder schwerer Erkrankung. Über die Verwendung der Studiengebühren sagt die Untersuchung auch etwas aus: Die Gebühren werden im Sinne des Gesetzes zweckgemäß, aber wenig phantasievoll verwendet. Ziel der Einführung von Studiengebühren ist die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen.

Gebührenbefreiung in NRW

Anteil der Studierenden an Hochschulen mit allgemeinen Studiengebühren, die keine Gebühren bezahlen, in Prozent



Quelle: Stifterverband/DSW

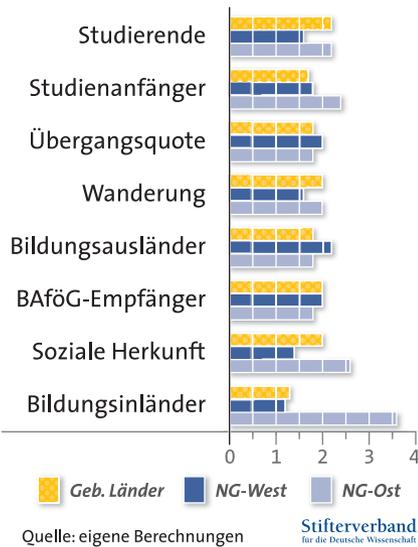
Stifterverband
für die Deutsche Wissenschaft

FAZIT

KEINE ABSCHRECKENDE WIRKUNG VON

Bewertungen des Länderchecks im Vergleich

Durchschnittliche Punktzahl von Gebührenländern in Westdeutschland und in Ländern ohne Studiengebühren in West- und Ostdeutschland von 0 (= weit unter Durchschnitt) bis 4 (= weit über Durchschnitt).



■ In Deutschland steigen die Studienanfängerzahlen ebenso wie der Anteil an Studierenden mit einem schwierigen sozioökonomischen Hintergrund. Die Befürchtungen einer gegenteiligen Entwicklung, die mit der Einführung von Studiengebühren verbunden waren, scheinen sich also insgesamt nicht zu bewahrheiten. Doch unabhängig von der Gebührenerhebung sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern groß. In einigen Ländern öffnet sich die soziale Schere an den Hochschulen weiter, Studierendenzahlen wachsen deut-

lich langsamer als in anderen Bundesländern. Im Ländercheck finden sich jedoch keine Hinweise darauf, dass kritische Entwicklungen dieser Art in den Gebührenländern häufiger als im übrigen Bundesgebiet zu finden sind.

■ Um die Auswirkungen von Studiengebühren zu untersuchen, wurden im Ländercheck acht Kennzahlen verglichen. Jedes Land konnte in den acht Kennzahlen zwischen null und vier Punkten erreichen. Im Durchschnitt erreichten die Gebührenländer 1,9 Punkte, die Nicht-Gebührenländer lagen mit 2,0 Punkten nur unwesentlich darüber. Gravierende Unterschiede zwischen Gebührenländern und Nicht-Gebührenländern lassen sich also anhand der vorliegenden Indikatoren nicht belegen.

■ Eine weiter aufgefächerte Analyse zeigt, dass die Ostländer wesentlich für das gute Abschneiden der Nicht-Gebührenländer verantwortlich sind. Die Nicht-Gebührenländer West kommen nämlich im Durchschnitt lediglich auf 1,7 Punkte und liegen damit hinter den Gebührenländern im Westen. Die Ostländer schaffen dafür im Schnitt 2,3 Punkte und ziehen die gebührenfreien Westländer in der Gesamtbilanz mit nach oben.

■ Als Vorbild für die Gebührenländer kann Hamburg dienen. Es schneidet in den meisten der untersuchten Katego-

rien überdurchschnittlich ab und lässt viele Nicht-Gebührenländer in seiner Studierendentwicklung hinter sich. Worauf genau der Erfolg der Hamburger zurückzuführen ist, lässt sich in diesem Ländercheck nicht klären. Im Sommer 2008, also direkt vor dem zweiten Untersuchungszeitpunkt dieser Studie, hat der damals neu gewählte Hamburger Senat jedoch eine außergewöhnliche Neuregelung der Studiengebühren beschlossen, die bislang einzigartig in Deutschland ist: Die Gebühren können nachgelagert, also erst bei Berufseintritt, bezahlt werden. Die Gebühren werden zudem erst ab einem Jahreseinkommen von 30.000 Euro fällig. Diese Stundung der Gebühren ist bei Studierenden äußerst beliebt: Sie wird von knapp der Hälfte der gebührenpflichtigen Hamburger Studenten genutzt.

■ Hamburg hat damit eine Form der Studiengebühren eingeführt, die international derzeit verstärkt diskutiert wird. In Großbritannien wird erwogen, Studiengebühren ganz abzuschaffen und Hochschulabsolventen stattdessen über eine erhöhte Einkommensteuer an den Kosten ihres Studiums zu beteiligen. Das Hamburger Modell, bei dem Studierende erst zahlen, wenn sie vom Studium auch profitieren, könnte sich, auch angesichts der Ergebnisse dieses Länderchecks, als Königsweg in der augen-

STUDIENGEBÜHREN IM LÄNDERVERGLEICH

blicklichen Diskussion über Studiengebühren anbieten.

■ Aber auch die meisten anderen Gebührenländer haben es geschafft, ihre Gebührenerhebung so auszugestalten, dass sie genauso viele Studierende aus allen sozialen Gruppen anziehen wie Nicht-Gebührenländer. Dieses Ziel wurde auf ganz unterschiedlichen Wegen erreicht. Beispielsweise liegt in Nordrhein-Westfalen die Grenze, bis zu der sich Studierende im Rahmen eines BAföG-Darlehens und für Studiengebühren verschulden müssen, bereits bei 10.000 Euro oder 1.000 Euro pro Semester, in anderen Gebührenländern liegt sie bei 15.000 Euro. An nordrhein-westfälischen Hochschulen ist ebenfalls ein Preiswettbewerb unter den Hochschulen zu beobachten: Längst nicht alle Hochschulen nehmen den Höchstbeitrag von 500 Euro und können sich damit zum Beispiel in sozial schwächeren Regionen profilieren. Baden-Württemberg hat eine großzügige Befreiungsregelung für Geschwister eingeführt, wie sie vorher bereits in Bayern bestand.

■ Einzig Niedersachsen schneidet von den Gebührenländern unterdurchschnittlich ab. Hochschulen und Politik sollten dort die weitere Entwicklung beobachten und gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen, um die Attraktivität der Landeshochschulen zu steigern.

■ In dieser Studie wurde nicht die Frage untersucht, ob Studiengebühren positive Wirkungen entfalten, etwa ob sich damit die finanzielle Ausstattung der Hochschulen nachhaltig verbessert. Verbesserungen bei Lehre und Studienbedingungen können Studiengebühren nur bewirken, wenn die Steigerung des Anteils privater Mittel auch in Zukunft nicht durch Einsparungen der öffentlichen Hand nivelliert wird. Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung muss deshalb auch in Zukunft kritisch begleitet werden. Weiterer Untersuchungsbedarf besteht darin, festzustellen, wie sich die nichtmonetären Ziele der Einführung von Studiengebühren erfüllen. Nehmen Beteiligung und Identifikation der Studierenden an und mit ihrer Hochschule zu, da ein geleisteter finanzieller Beitrag auch mit Mitspracherechten verbunden ist? Steigt die Studienmotivation, weil nur dasjenige, das etwas kostet auch etwas wert ist, und werden Abschlüsse eher in der Regelstudienzeit erreicht?

■ Zusammenfassend gilt: Die Gebührenländer sind für Studierende genauso attraktiv wie Nicht-Gebührenländer. Unterschiede zwischen den Ländern bei Studierendenentwicklung und sozialer Zusammensetzung lassen sich kaum auf die Einführung von allgemeinen Studiengebühren zurückführen. Eine ab-

schreckende Wirkung der Gebühren für ein Studium ist im Ländervergleich nicht zu erkennen. Dies gilt zumindest für die aktuelle Höhe von maximal 1.000 Euro pro Jahr, die im internationalen Vergleich sicher als moderat anzusehen ist. Die Länder sollten deshalb statt über eine Abschaffung eher über eine gerechte und effiziente Ausgestaltung des Gebührensystems nachdenken.

DIE HISTORIE DER STUDIENGEBÜHREN IN DEUTSCHLAND

Die erste Form von Studiengebühren in der Bundesrepublik waren Hörergelder, die bis zum WS 1970/71 in Höhe von 120 bis 150 DM pro Semester existierten. Danach wurden in Deutschland 35 Jahre lang keine Studiengebühren erhoben. Ein Grund für die Abschaffung war die soziale Öffnung der Hochschulen im Zusammenhang mit den Protesten der Studentenbewegung und der Einführung des BAföG.

■ 1993 wurden die Studiengebühren erneut thematisiert, als der Wissenschaftsrat seine 10 Thesen zur Hochschulpolitik veröffentlichte und in einer »11. These« von der »Einführung von Studiengebühren beim Überschreiten einer bestimmten Studiendauer (...) als politisches Mittel (...)« sprach.

■ Baden-Württemberg führte 1998 Gebühren für Langzeitstudierende ein. Die damals rot-grüne Bundesregierung klagte daraufhin vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Einführung der Gebühren und begründete dies mit dem Grundrecht auf freie Bildung. Nach dem Scheitern dieser Verfassungsklage verbot sie die Erhebung von Gebühren per Bundesgesetz. Im April 2002 beschloss der Bundestag die 6. Novelle zum Hochschulrahmengesetz, die die Gebührenfreiheit für das Erststudium festlegte.

■ Gegen dieses Gesetz zogen wiederum die unionsgeführten Bundesländer

Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Hessen, Saarland, Hamburg, Bayern und Sachsen vor Gericht, die darin einen unzulässigen Eingriff des Bundes in die Gesetzgebungskompetenz der Länder sahen. Das Bundesverfassungsgericht gab diesen Ländern im Januar 2005 recht. Somit stand der Einführung von allgemeinen Studiengebühren nichts mehr im Wege.

■ Bereits seit dem Wintersemester 2006/07 zahlen Studienanfänger in Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen 500 Euro Studiengebühren zusätzlich zu den Verwaltungsgebühren. Ab dem Sommersemester 2007 wurden in diesen Bundesländern alle Studierenden mit 500 Euro pro Semester zur Kasse gebeten. Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland führten 2007 ebenfalls Studiengebühren von in der Regel 500 Euro Höhe ein.

■ Seitdem wurden in keinem weiteren Bundesland Studiengebühren eingeführt. Hessen dagegen hat bereits nach einem Jahr die Studiengebühren wieder abgeschafft, im Saarland wurde die Gebührenerhebung im Juni 2010 eingestellt. Hamburger Studierende müssen ihre Studiengebühren nicht mehr während des Studiums, sondern erst danach zahlen. Aktuell sind es nur noch fünf Bundesländer, die Studiengebühren erheben: Baden-Württemberg, Bayern,

Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hamburg, wobei die neue nordrhein-westfälische Regierung ebenfalls die Abschaffung der Studiengebühren angekündigt hat.

■ Studiengebühren unterliegen in einigen Bundesländern einer gesetzlich festgelegten Zweckbindung. So dürfen Studiengebühren etwa in Bayern ausschließlich zur Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen eingesetzt werden. Gemeint sind insbesondere die Verbesserung des Betreuungsverhältnisses zwischen Studierenden und Lehrenden, zusätzliche Tutorien und die Modernisierung der Bibliotheks- und Laborausstattungen.

BUNDESLÄNDERÜBERSICHT

Baden-Württemberg: Das Land war Vorreiter in Sachen Studiengebühren und führte bereits 1998 Langzeitstudiengebühren ein. Zum Sommersemester (SS) 2007 wurden allgemeine Studiengebühren in Höhe von 500 Euro pro Semester für alle Studierenden eingeführt.

Bayern: Ab dem SS 1999 wurde in Bayern eine Gebühr von 1000 DM pro Semester für das Zweitstudium erhoben. Ab dem Wintersemester (WS) 2005/06 kam eine Gebühr von 500 Euro pro Semester für Langzeitstudierende hinzu. Durch die Änderung des bayerischen Hochschulgesetzes wurden beide Ge-

bühren zum SS 2007 durch allgemeine Studiengebühren ersetzt. Diese betragen an Universitäten und Kunsthochschulen zwischen 300 und 500 Euro und an Fachhochschulen zwischen 100 und 500 Euro. Es besteht eine Befreiung für Studierende mit Geschwistern, die ebenfalls an einer gebührenpflichtigen Hochschule studieren.

Berlin: Es fallen lediglich Verwaltungsgebühren in Höhe von 51 Euro pro Semester an.

Brandenburg: Es fallen lediglich Verwaltungsgebühren in Höhe von 51 Euro pro Semester an.

Bremen: Die regierende Koalition aus SPD und CDU beschloss 2005 das sogenannte Studienkonten-Gesetz, das für Studierende, die ihren Erstwohnsitz nicht in Bremen haben oder die Regelstudienzeit deutlich überschreiten, Gebühren in Höhe von 500 Euro vorsieht. Die »Landeskinderregelung« wurde jedoch durch einen Gerichtsbeschluss gekippt und 2010 abgeschafft.

Hamburg: Der Hamburger Senat führte zum WS 2008/09 ein neues Studienbeitragsmodell ein, das es ermöglicht, Studiengebühren erst nach dem Studium zu zahlen. Die Zahlung muss erst ab einem Jahresgehalt von 30.000 Euro erfolgen, die Gebührenhöhe wurde auf 375 Euro gesenkt. Vorher galten allgemeine Studiengebühren in Höhe von 500 Euro

pro Semester, die zum SS 2007 eingeführt worden waren.

Hessen: Erstmals nahm das Bundesland Hessen im WS 07/08 500 Euro allgemeine Studiengebühren. Das Überschreiten der Regelstudienzeit um mehr als vier Semester kostete 500 Euro im ersten Semester, 700 Euro im zweiten und 900 Euro in den weiteren Semestern. Hessen hat die Erhebung von Studiengebühren bereits nach einem Jahr (Juni 2008) wieder zurückgenommen.

Mecklenburg-Vorpommern: Das Land hat ein gebührenfreies Erststudium beschlossen. Es fallen lediglich Verwaltungsgebühren an.

Niedersachsen: Seit dem WS 2006/2007 werden allgemeine Studiengebühren von 500 Euro pro Semester erhoben. Studierende, die die Regelstudienzeit um vier oder mehr Semester überschreiten, zahlen zwischen 600 und 800 Euro.

Nordrhein-Westfalen: Das Land hat im Jahr 2006 allgemeine Studiengebühren eingeführt. Als einziges Bundesland überlässt es den Hochschulen die Entscheidung, ob und in welcher Höhe (bis max. 500 Euro) sie Studiengebühren erheben. Die im Sommer 2010 neugewählte Regierung plant, die Studiengebühren abzuschaffen.

Rheinland-Pfalz: Das Land erhebt keine Studiengebühren. Wer die Regelstudienzeit deutlich überschreitet, muss jedoch

eine Studiengebühr von 650 Euro pro Semester bezahlen.

Saarland: Zum WS 2007/08 wurden in Saarland Gebühren eingeführt. Die ersten beiden Hochschulse semestre kosten 300 Euro, jedes weitere Semester 500 Euro. Seit SS 2010 ist das Erststudium wieder kostenfrei. Für ein Langzeit- oder Zweitstudium können Hochschulen ab dem WS 2010 wieder Gebühren bis zu 400 Euro pro Semester erheben.

Sachsen: Seit 2004 werden für ein Zweitstudium Gebühren in Höhe von 300 bis 450 Euro pro Semester erhoben. Ein Erststudium ist gebührenfrei.

Sachsen-Anhalt: Wer die Regelstudienzeit um mehr als vier Semester überschreitet, zahlt seit WS 2005/06 500 Euro/Semester. Davor fallen keine Gebühren an.

Schleswig-Holstein: Es werden keine Studiengebühren erhoben.

Thüringen: Hier gelten 500 Euro Langzeitgebühren ab dem Überschreiten der Regelstudienzeit um vier Semester. Davor fallen keine Gebühren an.

INDIKATOREN UND METHODIK

BERECHNUNG DER INDIKATOREN

Die Gesamtbewertung des Länderchecks zur Wirkung von Studiengebühren setzt sich aus acht Indikatoren zusammen. Davon messen fünf die Studierendenentwicklung und drei die soziale Zusammensetzung der Studierenden. Die Bundesländer werden anhand ihrer relativen Position bewertet und in fünf Gruppen von weit überdurchschnittlich bis weit unterdurchschnittlich eingeteilt. Die Grenzen für die Einteilung bilden eine halbe und eine volle Standardabweichung über- und unterhalb des Durchschnittswertes. Für jeden Indikator wird entsprechend der Gruppe ein Punktwert für jedes Bundesland ermittelt. Verschiedene Indikatoren werden dann mit den entsprechenden Punktwerten in den Kategorien der zwei Kapitel zusammengefasst. Deren Bewertung richtet sich nach dem Anteil der maximal zu erreichenden Punktezahl. In die Gesamtwertung gehen beide Kategorien zu jeweils 50% ein.

BEWERTUNG	EINZELINDIKATOR	KATEGORIE- UND GESAMTBEWERTUNG
	Abweichung vom Durchschnitt	Anteil an max. Punktezahl
Weit überdurchschnittlich	$\geq + s$	80–100%
Überdurchschnittlich	$\geq + \frac{1}{2} s$ und $< + s$	60–79%
Durchschnittlich	$\geq - \frac{1}{2} s$ und $< + \frac{1}{2} s$	40–59%
Unterdurchschnittlich	$\geq - s$ und $< - \frac{1}{2} s$	20–39%
Weit unterdurchschnittlich	$< - s$	0–19%

s = Standardabweichung

DIE INDIKATOREN

I.1 Studierendenzahl, 2005 bis 2009

Veränderung der Zahl deutscher und ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen in Prozentpunkten im Zeitraum Wintersemester 2005/06 bis 2008/09.

Quelle: Statistisches Bundesamt

I.2 Studienanfängerquoten, 2005 bis 2008

Veränderung des Anteils der Studienanfänger an der altersspezifischen Bevölkerung in Prozentpunkten im Zeitraum 2005 bis 2008; Sondereinflüsse durch doppelte Abiturientenjahrgänge in Sachsen-Anhalt 2007 und Mecklenburg-Vorpommern 2008 sowie durch die Anerkennung der Berufsakademien als Fachhochschulen in Baden-Württemberg.

Quelle: Statistisches Bundesamt

I.3 Übergangsquoten, 2005 bis 2008

Veränderung des Anteils an Personen, die im Jahr des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung ein Studium beginnen, in Prozentpunkten im Zeitraum 2005–2008. Sondereinflüsse durch doppelte Abiturientenjahrgänge in Sachsen-Anhalt 2007 und Mecklenburg-Vorpommern 2008 sowie durch die Anerkennung der Berufsakademien als Fachhochschulen in Baden-Württemberg.

Quelle: Statistisches Bundesamt

I.4 Wanderungsbewegungen, 2005 bis 2008

Der Wanderungssaldo ist definiert als Differenz von Studierenden eines Landes mit Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung in anderen Bundesländern und Studierenden in anderen Bundesländern mit Hochschulzugangsberechtigung des Landes. Der Indikator misst die Veränderung des Wanderungssaldos in Prozentpunkten im Zeitraum 2005 bis 2008.

Quelle: Statistisches Bundesamt

I.5 Ausländische Studierende, 2005 bis 2008

Veränderung des Anteils der Bildungsausländer an allen Studienanfängern in Prozentpunkten im Zeitraum 2005 bis 2008.

I.6 BAföG-Empfänger, 2006 bis 2009

Veränderung des Anteils von Studierenden, die nach BAföG gefördert werden, zwischen 2006 und 2009 in Prozentpunkten.

Quelle: Deutsches Studentenwerk/HIS

I.7 Studierende »niedriger« und »mittlerer« sozialer Herkunft

Veränderung des Anteils von Studierenden »niedriger« oder »mittlerer« sozialer Herkunft zwischen 2006 und 2009 in Prozentpunkten.

Quelle: Deutsches Studentenwerk/HIS

I.8 Bildungsinländer, 2005/06 bis 2008/09

Veränderung der Anzahl der ausländischen Studierenden, die in Deutschland die Hochschulzugangsberechtigung erworben haben, im Zeitraum vom Wintersemester 2005/06 bis zum Wintersemester 2008/09 in Prozent.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Meinung: Studienverzicht wegen Studiengebühren

Anteil der Studienberechtigten im Jahr 2006, die bei Studiengebühren einen Studienverzicht oder den Wechsel an eine gebührenfreie Hochschule planten, in Prozent.

Quelle: HIS

Lupe: Studienbeiträge in NRW

Anteil der von Studiengebühren ausgenommenen und befreiten Studierenden in Nordrhein-Westfalen in Prozent im Zeitraum 2007 bis 2009.

Quelle: Stifterverband/Deutsches Studentenwerk

INDIKATOREN UND METHODIK

Entwicklung der Studierendenzahlen/Soziale Zusammensetzung der Studierenden

	I.1 Studierende, Veränderung 2005 bis 2009	I.2 Anteil der Studienanfänger, Veränderung 2005 bis 2008	I.3 Übergangs- quoten von Schule zu Hochschule, Veränderung 2005 bis 2008	I.4 Wanderungs- saldi der Studierenden, Veränderung 2005 bis 2008	I.5 Anteil der Bildungsaus- länder, Veränderung 2005 bis 2008	I.6 Anteil Stu- dierender mit Förderung nach BAFöG; Veränderung 2006 bis 2009	I.7 Anteil Studierender „niedriger“ und „mittlerer“ sozialer Herkunft; Veränderung 2006 bis 2009
	in %	in Prozentpunkten					
<i>Baden-Württemberg</i>	13,4	7,7	0,5	1,2	-3,6	-1	-1
<i>Bayern</i>	8,0	1,5	0,9	-0,1	-1,7	1	3
Berlin	2,1	6,2	2,5	-4,8	1,9	-4	2
Brandenburg	18,9	7,6	3,4	8,6	-5,7	3	5
Bremen	-11,9	4,4	1,3	0,8	-1,3	2	-6
<i>Hamburg</i>	8,5	9,7	3,0	1,2	0,5	15	10
Hessen	13,0	3,5	-0,5	3,1	-0,4	-1	0
Mecklenburg-Vorpommern	10,9	4,4	-2,7	1,2	-3,1	-7	8
<i>Niedersachsen</i>	-5,1	1,4	-1,3	-4,3	-1,8	0	-3
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	6,4	0,1	-1,3	0,5	0,0	0	2
Rheinland-Pfalz	8,1	3,3	-1,4	-1,7	-0,6	-4	-1
<i>Saarland</i>	17,7	5,4	-1,0	9,9	-2,9	-7	8
Sachsen	1,3	2,4	1,6	-1,0	0,7	0	4
Sachsen-Anhalt	1,7	5,2	-2,6	-5,7	-2,1	-1	10
Schleswig-Holstein	5,8	1,2	-3,0	1,8	-1,4	9	7
Thüringen	7,0	5,9	0,9	2,5	1,8	-2	5
Ungewichteter Durchschnitt	6,6	3,3	0,03	0,8	-1,2	0,2	3,3

1.8
 Bildungsin-
 länder im 1.
 HS-Semester,
 Veränderung
 WS 2005/06
 bis
 WS 2008/09

in %

-4

8

-7

33

-12

-4

2

15

-2

-3

8

10

31

28

0

31

8,3

LEHRE UND FORSCHUNG IM FÖDERALEN WETTBEWERB DER LÄNDERCHECK WISSENSCHAFT

Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat. Die staatlichen Verantwortlichkeiten für Bildung und Wissenschaft sind vorrangig bei den 16 Bundesländern verortet. Für den Hochschulbereich hat die Föderalismus-Reform im Jahr 2006 den Ländern praktisch die Alleinzuständigkeit eingeräumt. Damit erwächst ein Wettbewerb zwischen den Ländern um die besten Bedingungen für Bildung und Forschung, aber auch eine Verantwortung der Länder zur Zusammenarbeit und Abstimmung bei nationalen Herausforderungen. Der Stifterverband-Ländercheck überprüft regelmäßig den Stand und die Wirkungen des föderalen Wettbewerbs auf unterschiedlichen Feldern der akademischen Bildungs- und Innovationspolitik und zeichnet Landkarten Deutschlands, die Orientierungen bieten für politische Standortdebatten.

BISHER ERSCHIENENE AUSGABEN DES LÄNDERCHECK WISSENSCHAFT:

Der lange Weg nach Bologna – wo stehen die Länder bei der Studienreform?
Oktober 2009

Wo die Forschungslandschaft blüht – ein Vergleich der Länder nach öffentlichen und privaten Wissensinvestitionen

Juni 2010

HERAUSGEBER

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft
Barkhovenallee 1, 45239 Essen
Postfach 16 44 60, 45224 Essen
Telefon (02 01) 84 01-0
Telefax (02 01) 84 01-3 01
mail@stifterverband.de
www.stifterverband.de

AUTOREN

Pascal Hetze, pascal.hetze@stifterverband.de
Mathias Winde, mathias.winde@stifterverband.de

MITARBEIT

Britta Jansen

GESTALTUNG

dakato...design.
www.dakato.com

INFOGRAFIK

isotype.com

DRUCK

www.fata-morgana.de