

## Im Fokus: Studiengebühren verändern Hochschullandschaft

Mit dem im August 2007 von Bund und Ländern unterzeichneten Hochschulpakt 2020 verpflichteten sich die Länder, dem erwarteten Anstieg der Zahl an Studienberechtigten durch eine Ausweitung der Hochschulkapazitäten Rechnung zu tragen. Aufgrund unterschiedlicher demographischer Entwicklungstrends in den Ländern, doch auch durch die mit den Doppelabiturjahrgängen verbundenen Sondereffekte ergibt sich dabei ein Bedarf der räumlichen Umverteilung von Studienanfängern.

zicht darauf durch die einzelnen Bundesländer beschreibt der vorliegende Beitrag das Wanderungsverhalten von Studienanfängern.<sup>1</sup>

### Ländersache Studiengebühren

Mit dem abschließenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das die Einführung von Studiengebühren als verfassungskonform erklärt hat, ist den Bundesländern die Erhebung allgemeiner Studiengebühren rechtlich gestattet.<sup>2</sup> Sieben Bundesländer führten seitdem eine solche Gebühr ein.

desländer Bayern, Niedersachsen, Hamburg und Baden-Württemberg hinzu. Zuletzt führten Hessen und das Saarland im Wintersemester 2007/ 2008 die Gebühr ein, wobei Hessen die Studiengebührepflicht nach einem Jahr wieder abschaffte.

Bei der Ausgestaltung der Gebühr gibt es gewisse Unterschiede, indes ist deren Höhe mit einem Maximalbetrag von 500 Euro pro Semester in beinahe allen beteiligten Ländern identisch (vgl. Tabelle). Daneben verankerte jedes

Tabelle:

Übersicht zu den Regelungen der Studiengebühren in Deutschland

Bundesland	Einführungsjahr	Höhe der Studiengebühren	Räumliche Reichweite der Festlegung der Studiengebühren
Bayern	Sommersemester 2007	100 bis 500 Euro <sup>a</sup>	autonom durch Hochschulen
Baden-Württemberg	Sommersemester 2007	500 Euro	landeseinheitlich
Hamburg	Sommersemester 2007 <sup>b</sup>	375 Euro	landeseinheitlich
Niedersachsen	Sommersemester 2007	500 Euro	landeseinheitlich
Nordrhein-Westfalen	Studienanfänger Wintersemester 2006/2007 (allgemein ab Sommersemester 2007)	0 bis 500 Euro	autonom durch Hochschulen
Saarland	Wintersemester 2007/2008	500 Euro (300 Euro im 1. und 2. Semester)	landeseinheitlich
Hessen <sup>c</sup>	Wintersemester 2007/2008	500 bis 1 500 Euro	landeseinheitlich

<sup>a</sup> Mindestens 100 Euro an Fachhochschulen und mindestens 300 Euro an Universitäten und Kunsthochschulen. – <sup>b</sup> Hamburg führte im Wintersemester 2008/2009 ein neues Studiengebühr-Modell ein. – <sup>c</sup> Abschaffung der Studiengebühren zum Wintersemester 2008/2009.

Quellen: Petersen, H.-G.: Mobilisierung alternativer Finanzressourcen: Erfahrungen mit der Einführung von Studiengebühren. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 58. Potsdam 2008; Darstellung des IWH.

In diesem Zusammenhang ist die Attraktivität einer Hochschule von entscheidender Bedeutung. Ein wichtiges Instrument zur Beeinflussung der Studienplatzwahl stellen Studiengebühren dar. Bislang haben alle Neuen Bundesländer darauf verzichtet, Studiengebühren einzuführen – nicht zuletzt zur Steigerung der Attraktivität der ostdeutschen Hochschulen. Mit Blick auf die Einführung von Studiengebühren bzw. den Ver-

Den Anfang machte im Wintersemester 2006/2007 Nordrhein-Westfalen. Im darauffolgenden Sommersemester kamen die Bun-

Bundesland Regelungen zur Gebührenbefreiung bzw. -ermäßigung.<sup>3</sup> Begleitet wird die Gebüh-

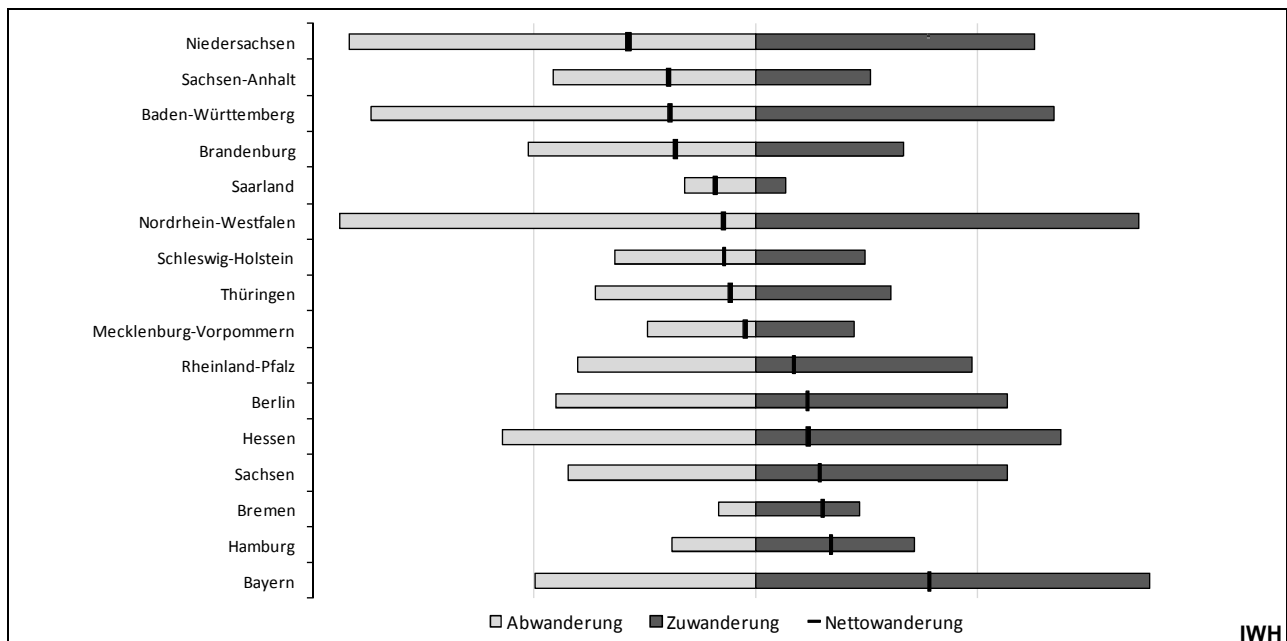
<sup>1</sup> Erste Aussagen hierzu traf das IWH bereits an anderer Stelle. Vgl. SUNDER, M.; TROCKA, D.; GÜNTHER, J.: Aktuelle Trends: Brain Gain und Brain Drain: Hochschul-Bildungswanderung im föderalen Deutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2008, S. 375.

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26.01.2005, Absatz-Nr. (1-94).

<sup>3</sup> Grundsätzlich werden für Urlaubs-, Praxis-, Promotions- und Auslandssemester keine Gebühren erhoben. Andere Sonderregelungen entlasten Studierende mit Kindern, Angehörige von pflegebedürftigen Familienmitgliedern und behinderte Studienanfänger – teilweise mit sehr unterschiedlichen Tragweiten. Darüber hinaus sind teilweise Regelungen zur Bestenförderung implementiert.

Abbildung 1:

Ab- und Zuwanderung der deutschen Erstsemester im Wintersemester 2007/2008 sowie deren Nettobildungswanderung nach Bundesländern



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Darstellung des IWH.

renpflicht im Allgemeinen durch ein Studienkreditmodell.

**Großteil der Studienanfänger verbleibt im eigenen Bundesland**

Die Bildungsstatistik des Statistischen Bundesamts – die als Datenbasis für die vorliegende Untersuchung dient – verdeutlicht zunächst, dass die Mehrheit der Studienanfänger ihre Ausbildung in dem Bundesland beginnt, in dem auch die Hochschulzugangsberechtigung erworben wurde. Im Wintersemester 2007/2008 nahmen 67% der Erstsemester ihr Studium im eigenen Bundesland auf.<sup>4</sup> Das ver-

bleibende Drittel, das sich in Hochschulen außerhalb des eigenen Bundeslandes einschrieb, wählte zu 60% Hochschulstandorte in benachbarten Bundesländern. Insofern scheint die Distanz zum Ort, an dem die Hochschulzugangsberechtigung erworben wurde, ein wichtiger Parameter für die Studienortwahl zu sein.

Abbildung 1 verdeutlicht die derzeitige Struktur der länderübergreifenden Wanderung von Erstsemestern. Im Wintersemester 2007/2008 konnten neben den Stadtstaaten auch die Länder Bayern, Sachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz einen Nettozuzug realisieren. Alle weiteren Bundesländer verzeichneten eine Nettoabwanderung der Studienanfänger.

**Länder ohne Studiengebühren verbessern ihre Wanderungsbilanz**

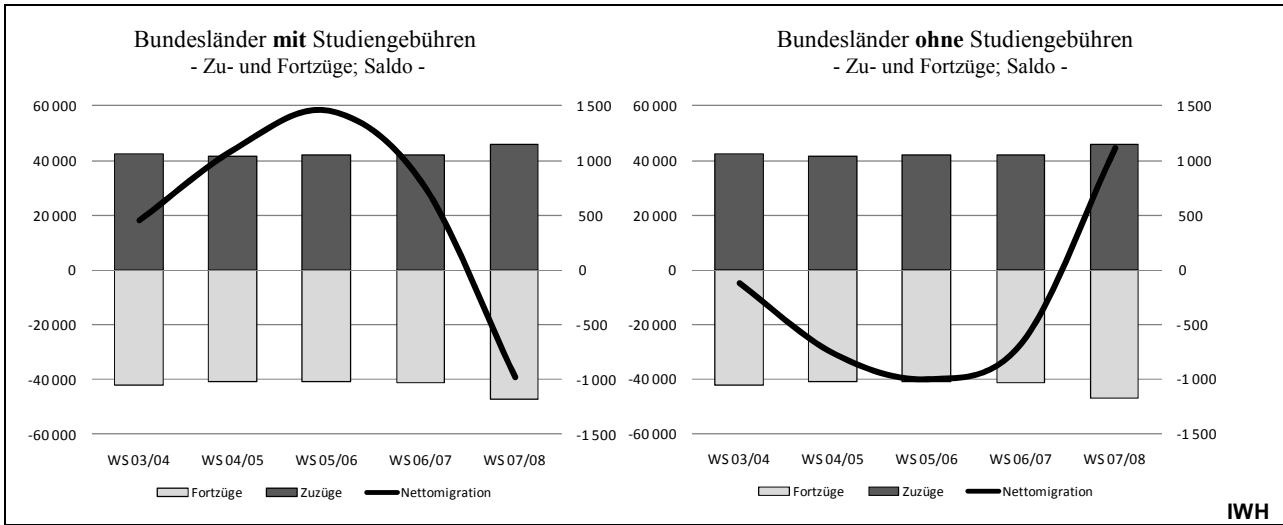
Welcher Zusammenhang besteht nun zwischen der Einführung von

Studiengebühren und der Veränderung der Hochschulwanderung zwischen den Ländern?<sup>5</sup> Aus dem Betrachtungszeitraum der letzten fünf Jahre lässt sich eine offensichtliche Trendwende im Wanderungsverhalten erkennen. Während die Länder ohne Gebühren ihre Bilanzen verbesserten, sank der Saldo für die Länder mit Gebühren. Zwar weisen die letztgenannten Bundesländer in summa noch immer Wanderungsgewinne auf, während die Bilanz der Länder ohne Studiengebühren im Negativen verbleibt. Der Abstand beider Gruppen hat sich durch die

<sup>4</sup> Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt eine neue Studie für die Teilmenge der Studiengänge, die im Auswahlverfahren der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) vergeben werden. Vgl. DWENGER, N.; STORCK, J.; WROHLICH, K.: Do Tuition Fees Affect the Mobility of University Applicants? Evidence from a Natural Experiment. IZA Discussion Paper No. 4421. Bonn 2009.

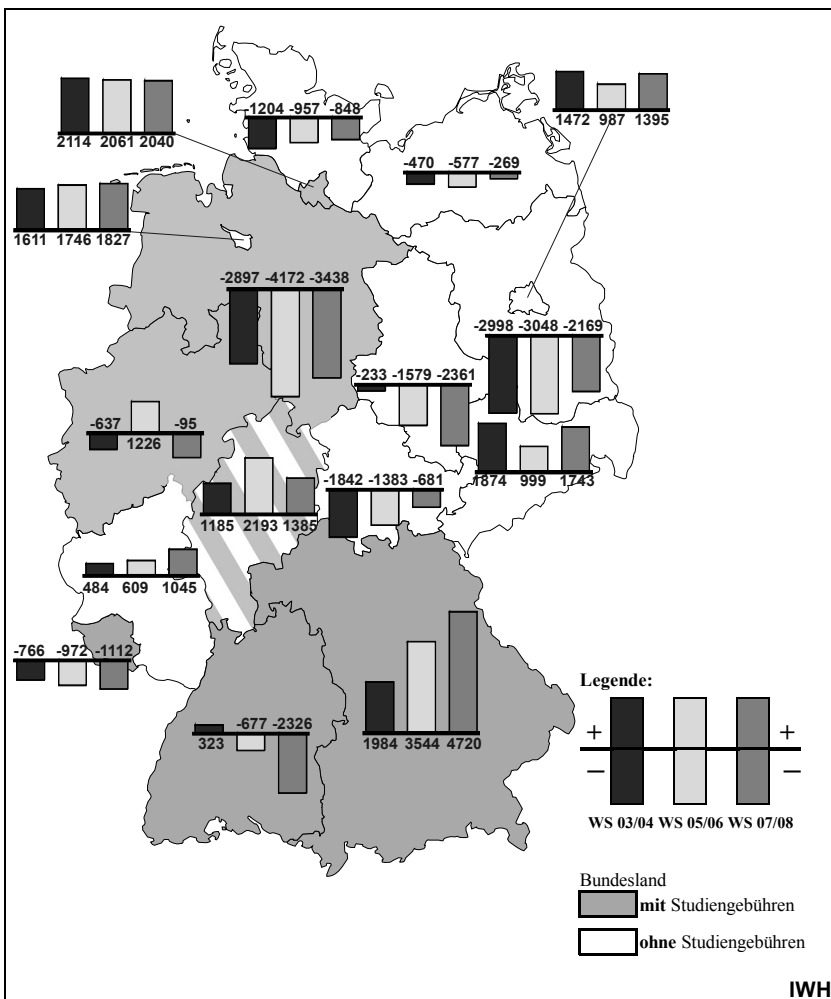
<sup>5</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Effekt von Studiengebühren auf das Wanderungsverhalten nicht erst zum Zeitpunkt der tatsächlichen Einführung, sondern bereits nach entsprechender politischer Willensbekundung und juristischer Festlegung seitens der Landesregierung einstellt. Damit sollte die Wirkung der Gebühren spätestens ab dem Jahr 2006 sichtbar werden. Vgl. DWENGER, N.; STORCK, J.; WROHLICH, K., a. a. O.

Abbildung 2:  
Wanderungsbilanz der Studienanfänger zum Wintersemester (WS), Bundesländer aggregiert nach Studiengebührenstatus



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Abbildung 3:  
Entwicklung der Nettowanderung (Zuzüge – Fortzüge) von Erstsemestern nach Bundesländern



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Darstellung des IWH.

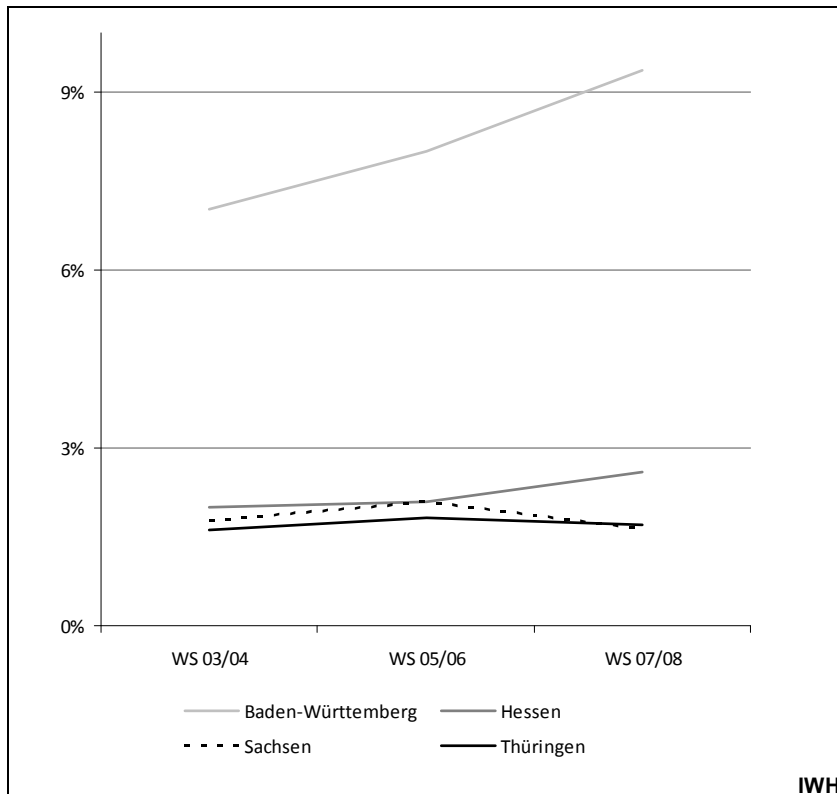
Trendumkehr jedoch fast vollständig geschlossen (vgl. Abbildung 2). An der verwendeten Skala wird indes deutlich, dass sich sowohl Verluste als auch Gewinne noch in moderatem Rahmen halten.

In Abbildung 3 ist die Entwicklung der Bilanzen der Hochschulwanderung getrennt für die einzelnen Bundesländer dargestellt. Die ostdeutschen Flächenländer konnten, mit Ausnahme Sachsen-Anhalts, ihre Wanderungsbilanzen im Untersuchungszeitraum zu meist erheblich verbessern.<sup>6</sup> Auch die westdeutschen studiengebührenfreien Bundesländer bauten im gleichen Zeitraum ihre positiven Bilanzen weiter aus. Die Entwicklung in den meisten studiengebühreneinführenden Ländern verlief demgegenüber konträr.<sup>7</sup> Das

<sup>6</sup> Aufgrund des Doppelabiturs im Jahr 2007 und der damit verbundenen Verdrängungseffekte als Folge des gegebenen Studienplatzangebots dürfte es sich hierbei um einen Sondereffekt handeln.

<sup>7</sup> Hessen nimmt eine Sonderstellung ein, denn ein Jahr nach Einführung einer allgemeinen Studiengebühr im Winter-

Abbildung 4:  
Anteil der Studienanfänger aus benachbarten Bundesländern an allen Studienanfängern in Bayern im Wintersemester



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Muster gilt ebenso für die Stadtstaaten. So verzeichnet Hamburg als Stadtstaat mit Studiengebühren eine starke Abschwächung der Zuwanderung von Erstsemestern, wohingegen die gebührenfreien Stadtstaaten Bremen und Berlin in den letzten Jahren zulegen. Der außergewöhnliche Fall Bayerns legt freilich den Schluss nahe, dass die Einführung von Studiengebühren nicht notwendigerweise mit einer Verschlechterung des Wanderungssaldos einhergehen muss.

### Reputation und Qualität von Bildung

Wie ist zu erklären, dass Bayern trotz Einführung und klaren poli-

semester 2007/2008 wurde diese wieder abgeschafft.

tischen Bekenntnisses zu Studiengebühren im beobachteten Zeitraum einen Anstieg des Nettozuzugs von Erstsemestern von über 30% realisieren konnte? Die Entwicklung des Anteils der Studienanfänger aus benachbarten Bundesländern an allen Studienanfängern in Bayern legt die Vermutung nahe, dass der Freistaat besonders von einem Anstieg der Zuwanderung aus Baden-Württemberg profitiert hat, wo ebenfalls Studiengebühren eingeführt wurden. Eine mögliche Erklärung für dieses Phänomen ist, dass den Studienanfängern der ökonomische Charakter von Bildung durch das Entrichten von Studiengebühren bewusster wird und stärker als bei kostenlosen Angeboten nach der Qualität des Angebotes gefragt wird. Die posi-

tive Wahrnehmung der Qualität – die Reputation – des Hochschulstandortes Bayern kann dann zu einer Verringerung der Abwanderung und zu einem vermehrten Zuzug aus anderen Bundesländern mit Studiengebühren führen.<sup>8</sup> Hingegen dürfte der Gesamteffekt beim Zuzug aus Ländern ohne Studiengebühren weniger stark sein, was in Abbildung 4 bestätigt wird.

Alles in allem sprechen die dargestellten Entwicklungen dafür, dass Länder ohne Studiengebühren ihre Wanderungsbilanz hinsichtlich der Studienanfänger verbessert haben, auch wenn die beobachtete Verschiebung des Wanderungsmusters zwischen den einzelnen Bundesländern bislang noch moderat ist.

Alexander Kubis  
(Alexander.Kubis@iwh-halle.de)

Lutz Schneider  
(Lutz.Schneider@iwh-halle.de)

Marcel Demuth  
(Marcel.Demuth@student.uni-halle.de)

<sup>8</sup> In verschiedenen Hochschulrankings nehmen bayrische Hochschulen häufig Spitzenplätze ein. Im „Shanghai-Ranking“, einem internationalen Vergleich von Universitäten, nehmen die Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) München und die Technische Universität (TU) München im Jahr 2008 als beste deutsche Hochschulen Platz 55 bzw. 57 ein (vgl. www.arwu.org). In einer weiteren Bewertung (deutscher) Hochschulen aus dem Jahr 2005, dem so genannten „Humboldt-Ranking“, finden sich die beiden bzw. eine der Münchner Hochschulen unter den TOP 3 (je nach Fachbereich bzw. nach Unterscheidung in gewichtete oder absolute Zahlen), vgl. www.humboldt-foundation.de.

**Kommentar:**  
**Studiengebühren auch in Ostdeutschland?**

Über das Für und Wider von Studiengebühren wird in Deutschland heftig gestritten. Die Befürworter betonen, dass Studiengebühren gerade in Zeiten knapper öffentlicher Kassen zur Qualitätssteigerung im Hochschulwesen beitragen können und eventuell zu einer Erhöhung der Reputation der einzelnen Einrichtungen führen. Ferner sind die Gebühren verbunden mit der Hoffnung, dass sich die Allokation von Studiennachfragern auf Studienplätze verbessert, wenn für ein Studium ein Preis entrichtet werden muss und die Fächerwahl auf Basis eines Trial-and-error-Verfahrens kostspielig werden kann. Die Gegner von Studiengebühren verweisen demgegenüber darauf, dass diese die Studierneigung senken und so das bildungspolitische Ziel einer Ausweitung der Hochschulbildung konterkarieren. Dieser Rückgang der Studierneigung würde – wichtiger noch – besonders die einkommens- und vermögensarmen Haushalte betreffen und so eine unerwünschte soziale Selektion zur Folge haben, selbst wenn sich dieses Risiko durch den Aufbau eines funktionierenden Systems von Studienkrediten und Stipendien wieder etwas verringerte.

Für die ostdeutschen Länder stellt sich die Frage nach Nutzen und Nachteil von Studiengebühren in einer ganz besonderen Weise. Erstens wird die Studiernachfrage – und in der Folge auch das Angebot an Hochschulabsolventen für die regionale Wirtschaft – in Anbetracht des Einbruchs der Geburtenzahlen nach 1989 dramatisch zurückgehen. Es scheint daher geboten, die in den letzten Jahren sichtbare und auch auf den Verzicht von Gebühren zurückzuführende Steigerung der Zuwanderung westdeutscher Studienanfänger nicht durch die Erhebung von Gebühren zu gefährden – auch wenn es nicht immer gleich der bayrische Einser-Abiturient ist, der zuzieht. Hinzu kommt, dass angesichts einer nachwirkenden Tradition gebührenfreier staatlicher Bildungsangebote in Ostdeutschland, aber auch aufgrund geringerer Haushaltseinkommen und -vermögen die heimische Studierneigung unter Druck gesetzt würde, sollten Gebühren erhoben werden. Der Verzicht auf diese Gebühren birgt indes die Gefahr, dass ostdeutsche Hochschulen – nicht zuletzt aufgrund drohender, wenn nicht sogar bereits bestehender Unterfinanzierung der ostdeutschen Länderhaushalte – im Hinblick auf Qualität und Reputation mittelfristig gegenüber Westdeutschland zurückfallen könnten. Doch reicht dieses Argument aus, um die bisherige Strategie der ostdeutschen Länder, auf Gebühren zu verzichten, in Zweifel zu ziehen?

Eine realistische Einschätzung sollte zu der Überzeugung führen, dass Qualitäts- und Reputationsgesichtspunkte, die per se für Studiengebühren sprechen mögen, angesichts der derzeitigen Ausgestaltung der Gebühren eher theoretischer Natur sind. So ist die Begrenzung der Gebührenhöhe zwar aus sozialen Erwägungen heraus sinnvoll. Die damit für die Hochschulen eröffneten Finanzspielräume sind indes zu gering, um tatsächlich eine signifikante Verbesserung der Lehre zu gewährleisten. Ferner eignet sich das implementierte Gebührensystem auch nicht zum Aussenden von Reputationssignalen: Nehmen fast alle Hochschulen in Westdeutschland eine einheitliche Gebühr, ist der Informationswert dieses Preises nahe null. Es ist im Gegenteil nicht auszuschließen, dass der dem Gebührenverzicht geschuldete, rein ökonomische Attraktivitätsgewinn ostdeutscher Hochschulen eine langfristig positive Reputationswirkung erzeugt. Wären nämlich die Reputationsnachteile ostdeutscher Hochschulen bei westdeutschen Abiturienten eher Informations- als Qualitätsdefiziten geschuldet – wofür einiges spricht –, könnte der vermehrte Zuzug westdeutscher Studienanfänger einen nachhaltigen Lerneffekt bezüglich der Qualität ostdeutscher Hochschulbildung, die dann auch in den Alten Bundesländern publik wird, auslösen. Alles in allem scheint der aus dem Gebührenverzicht erwachsende Nutzen für die Hochschullandschaft in den Neuen Bundesländern die Nachteile spürbar zu überwiegen. Angesichts des bevorstehenden Einbruchs der heimischen Studienachfrage sollte daher auf eine Einführung von Studiengebühren zumindest in der näheren Zukunft verzichtet werden.

Alexander Kubis  
(Alexander.Kubis@iwh-halle.de)

Lutz Schneider  
(Lutz.Schneider@iwh-halle.de)