

DIE STRUKTUR DER STAATLICHEN STUDIENFÖRDERUNG IN EUROPA¹

Das EUROSTUDENT-Projekt sammelt international vergleichbare Studierendendaten über die soziale Dimension der europäischen Hochschulbildung. Die Daten decken eine große Bandbreite von Themen ab und reichen vom sozio-ökonomischen Hintergrund über die Lebensbedingungen bis hin zur temporären internationalen Mobilität von Studierenden. Das Projekt zielt darauf ab, zuverlässige und aufschlussreiche länderübergreifende Datenvergleiche zu ermöglichen. Die hier präsentierten Daten stammen aus der fünften Runde des EUROSTUDENT-Projekts (2012-2015).

Überblick

In den EUROSTUDENT Ländern finden sich große Unterschiede mit Blick auf die Empfängerquoten und Struktur öffentlicher Förderung, u.a. durch unterschiedliche Grundkonzeptionen der staatlichen Förderung. In den meisten Ländern erhalten Studierende vom öffentlichen Sektor Förderung sowohl in Form von rückzahlbaren als auch nicht-rückzahlbaren Leistungen. Die unterschiedlichen Implikationen der beiden Förderarten werden dargestellt und diskutiert. Ein empirischer Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Empfängerquote und der Höhe des Darlehensanteils der staatlichen Förderung lässt sich nicht feststellen.

Wie viele Studierende erhalten staatliche Förderung?

In den Ländern des Europäischen Hochschulraums (EHR) trägt der Staat in verschiedener Weise zur Finanzierung von Hochschulbildung bei. Zum einen kann staatliche Förderung in Form von Stipendien und Darlehen als direkte Geldleistung an Studierende gezahlt werden. Zum anderen werden in einigen Ländern Eltern von Studierenden gefördert, indem sie aufgrund des Studierendenstatus ihrer Kinder Kindergeld und/oder Steuererleichterungen erhalten. Schließlich beziehen Hochschulen staatliche Mittel zur Deckung ihrer Personal- und Sachkosten für Forschung und Lehre.

Die EUROSTUDENT-Daten erlauben eine Analyse der erstgenannten Art der staatlichen Förderung, die unmittelbar an Studierende fließt. Zur besseren Vergleichbarkeit werden dabei nur ausgewählte Geldleistungen erfasst, nämlich Zuschüsse, Stipendien und Darlehen, die typischerweise zur Studienförderung eingesetzt werden. Andere staatliche Leistungen, die in manchen Ländern für Studierende außerdem noch zur Verfügung stehen können, wie etwa Wohngeld oder Rentenzahlungen, sind in der Kategorie „staatliche Förderung“ nicht enthalten. Solche Leistungen werden nur in manchen Ländern eingesetzt und in der Regel nur von einem geringen Prozentsatz der Studierenden unter sehr spezifischen Förderbedingungen empfangen.

Tabelle 1: Anteil Studierender, die staatliche Studienförderung empfangen nach Wohnform (in Prozent)

Land	NL	SE	MT	NO	FI	HU	EE	SI	FR	IE	BA	PL	LT	ME	DE	RS	AT	LV	SK	HR	CH	CZ	IT
Elternwohnende	90	83	81	57	56	54	53	33	31	31	30	30	25	21	21	20	17	15	13	12	9	3	k.A.
Nicht-Elternwohnende	70	66	35	71	39	56	59	35	64	30	20	36	30	21	35	15	20	18	16	26	13	9	17

Quelle: EUROSTUDENT V, G.9. **Keine Daten:** AM, DK, RO, RU, UA; **Elternwohnende:** IT. **Zu geringe Fallzahlen:** GE. **Hinweis:** „Elternwohnende“ leben im elterlichen Haushalt, Nicht-Elternwohnende dagegen außerhalb.

Es zeigt sich, dass die EUROSTUDENT-Länder eine große Heterogenität hinsichtlich der Empfängerquoten bei staatlichen Leistungen aufweisen (Tabelle 1). Sowohl unter Elternwohnenden als auch unter Nicht-Elternwohnenden erhalten nicht mehr als 20 % der Studierenden in Serbien, Österreich, Lettland, der Slowakei, der Schweiz, der Tschechischen Republik und Italien (keine Daten für Elternwohnende) direkte finanzielle Förderung. In den Niederlanden, Schweden, Norwegen, Ungarn und Estland hingegen bezieht unabhängig von der Wohnform jeweils die Mehrheit der Studierenden direkte staatliche Förderung. Im Vergleich der beiden Wohnformen zeigen sich große Unterschiede bei den Empfängerquoten in den Niederlanden, Schweden, Malta,

¹ Autoren: Christoph Gwosć und Kristina Hauschildt, Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW).

Finnland und Frankreich. Dort machen die Unterschiede zwischen geförderten Elternwohnenden und Nicht-Elternwohnenden mindestens 15 Prozentpunkte aus. Mit Ausnahme von Frankreich sind die Empfängerquoten dabei unter den Elternwohnenden in diesen Ländern höher als unter den Nicht-Elternwohnenden. Die im Ländervergleich großen Unterschiede bei den Empfängerquoten können u.a. auf unterschiedliche Grundkonzeptionen der staatlichen Förderung zurückgeführt werden. In manchen Ländern erfolgt eine gezielte Förderung bestimmter Studierendengruppen, die nach gewissen Kriterien als förderungswürdig angesehen werden. Ein häufig verwendetes Förderungskriterium ist dabei z.B. die wirtschaftliche Bedürftigkeit der Empfänger (dies gilt z.B. für Deutschland, die Slowakei und die Schweiz, vgl. Eurydice, 2016). In anderen Ländern können dagegen prinzipiell alle Studierenden oder zumindest große Teile davon staatliche Förderung empfangen, wobei die Studierenden für die Anerkennung ihrer Förderungswürdigkeit nur sehr fundamentale Kriterien (etwa mit Blick auf den Status als Studierende(r)) erfüllen müssen (dies gilt etwa für die Niederlande, Schweden und Norwegen, vgl. Eurydice, 2016).

Grundlegende Förderarten und ihre Implikationen

Neben der Frage nach der Größe des Empfängerkreises von staatlichen Leistungen kann auch die Struktur der staatlichen Förderung von Interesse sein. Ob eine staatliche Leistung rückzahlbar ist oder nicht, wirkt sich auf Studierende und Gesellschaft zu unterschiedlichen Zeitpunkten ungleich aus und impliziert verschiedene Verteilungen der Last der Studienfinanzierung. Zwei Grundformen können dabei unterschieden werden:

- Die Zahlung von **Zuschüssen und Stipendien** versorgt die Studierenden während ihrer hochschulischen Ausbildung mit finanziellen Mitteln und hat keine zukünftige finanzielle Belastung für die Hochschulabsolventen zur Folge, da für die gewährten Mittel definitionsgemäß keine Rückzahlungspflicht besteht. Die Last der Studienfinanzierung trägt stattdessen die Gesamtheit der Steuerzahler (vorausgesetzt, dass die Transferzahlungen an die Studierenden aus dem allgemeinen staatlichen Haushalt finanziert werden – wie es in vielen Ländern üblich ist – und nicht durch eine spezielle Abgabe, die nur einen Teil der Steuerzahler betrifft).² Hinter einer derartigen Ausgestaltung des Studienförderungssystems steht häufig die Annahme, dass Hochschulbildung positive gesellschaftliche Auswirkungen habe. Zu den positiven ökonomischen Effekten von Bildung werden z.B. ein erhöhtes Wirtschaftswachstum und geringere Arbeitslosigkeit gerechnet (vgl. de la Fuente, 2003, OECD, 2015); als positive nicht-ökonomische Effekte werden z.B. die Förderung des demokratischen Bewusstseins und die Förderung der sozialen Kohäsion genannt (vgl. Brady et al., 1995, Hillygus, 2005).
- Im Gegensatz zu diesem Konzept stehen Systeme der Studienfinanzierung, die auf der Gewährung von **staatlichen Darlehen** beruhen. Diese verpflichten Studierende zu einem zukünftigen Schuldendienst in Form von Kredittilgung und evtl. Zinszahlungen. Dadurch werden die individuellen Einkommen der künftigen Hochschulabsolventen belastet, während die Gesamtheit der Steuerzahler von Lasten befreit bleiben kann. Diese Art der Finanzierung wird damit begründet, dass ein Hochschulstudium vor allem positive Effekte bei den Bildungsteilnehmern selbst bewirke. Hierzu gehören etwa ein höheres Einkommen, bessere Arbeitsbedingungen / Karrierechancen, höhere Lebenszufriedenheit und ein höheres gesellschaftliches Ansehen (vgl. zu den Effekten Wößmann und Schütz, 2006, Blanchflower und Oswald, 2004). Aufgrund der Individualität der positiven Auswirkungen sollen die Studierenden in der Zukunft dann stärker an den Kosten ihrer eigenen Ausbildung beteiligt werden.

Auch mit Blick auf gerechtigkeitsethische Fragen werden unterschiedliche Implikationen der beiden Finanzierungsarten diskutiert.

- Rückzahlbare staatliche Leistungen werden dabei als möglicherweise abträglich für die Erreichung des Ziels der Chancengerechtigkeit angesehen, da insbesondere potentielle Studierende mit niedriger sozialer Herkunft durch die Aussicht auf einen nach Studienabschluss hohen Gesamtschuldenbetrag (insbesondere bei verzinslichen Darlehen) von der Aufnahme eines Studiums abgeschreckt würden (vgl.

² Allerdings kann ein Studierender sowohl über indirekte Steuern (z.B. Mehrwertsteuern) als auch direkte Steuern (z.B. Einkommensteuern) zum Staatshaushalt beitragen und auf diese Weise die Studienfinanzierung mittragen. Dieser marginale Finanzierungsbeitrag wird hier jedoch vernachlässigt.

zu den Auswirkungen antizipierter Studienkosten auf die Studienaufnahme bspw. Callender und Jackson, 2005, Forsyth und Furlong, 2003).

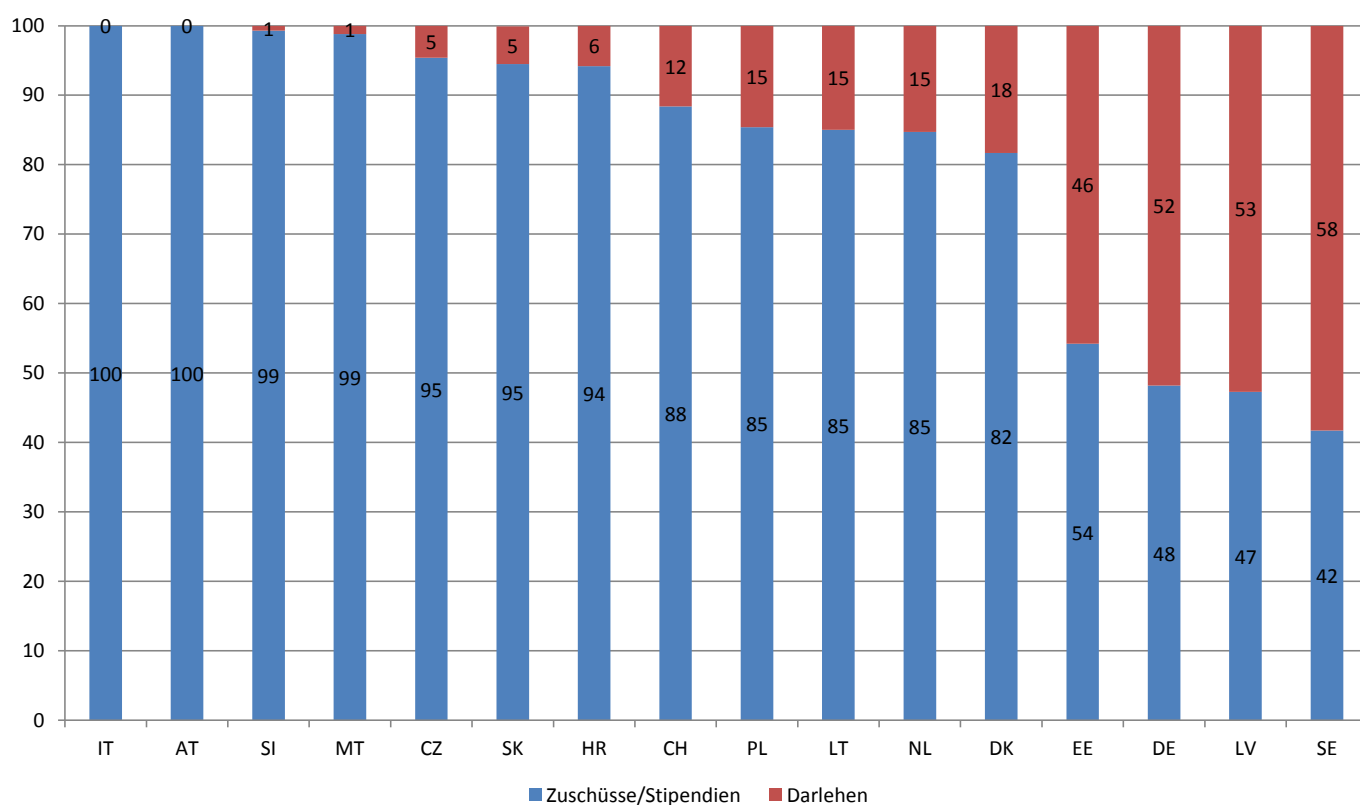
- Eine solche Wirkung könne dagegen durch die Gewährung von Zuschüssen und Stipendien vermieden werden. Dagegen wenden Kritiker jedoch ein, dass eine Studienfinanzierung durch nicht-rückzahlbare Leistungen zu einer Umverteilung „von unten nach oben“ führe. Die Steuermittel für die Studienfinanzierung müssten nämlich u.a. von Personen aufgebracht werden, die selbst keine Hochschulbildung absolviert hätten, einen niedrigen sozio-ökonomischen Status besäßen und deren Kinder ebenfalls geringe(re) Chancen auf eine Hochschulausbildung hätten. Die Empfänger der Mittel seien jedoch ganz überwiegend Personen mit hoher sozialer Herkunft, die aufgrund des Studiums die „Besserverdienenden von morgen“ seien (vgl. García-Peñalosa und Wälde, 2000).

Die Entscheidung über eine eher zuschuss- oder darlehensfinanzierte Studienförderung kann auch weitere sozialpolitische Aspekte besitzen. Aufgrund der Vielzahl staatlicher Aufgaben bei gleichzeitiger Knappheit von Ressourcen kann der Staat immer nur begrenzte Mittel für die Studienförderung aufbringen; dies gilt insbesondere für die Zuschussfinanzierung. Die Möglichkeit der Aufnahme öffentlicher Kredite, die dann an Studierende weitergegeben werden, erweitert dagegen den fiskalischen Handlungsspielraum des Staates. Dies würde es auch erlauben, neue Zielgruppen finanziell zu unterstützen und ihnen somit den Hochschulzugang zu erlauben bzw. zu erleichtern, falls dies sozialpolitisch gewünscht wird.

Die Zusammensetzung der staatlichen Studienförderung in den EUROSTUDENT-Ländern

Für den Europäischen Hochschulraum wurde von den für Hochschulbildung zuständigen Ministern in ihren gemeinsamen Erklärungen keine ausdrückliche Empfehlung für eine entweder zuschuss- oder darlehensbasierte staatliche Studienförderung abgegeben (vgl. London Communiqué, 2007, Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009, Yerevan Communiqué, 2015). Für welche Grundausrichtung ihrer Studienfinanzierung haben sich die EUROSTUDENT-Länder entschieden?

Abbildung 1: Zusammensetzung der staatlichen Leistungen für Studierende (Elternwohnende und Nicht-Elternwohnende) (in Prozent)



Quelle: EUROSTUDENT V, G.12. Keine Daten: BA, FI, FR, HU, IE, ME, NO, RO, RS, RU, UA. Zu geringe Fallzahlen: AM, GE.

Eine Analyse der verfügbaren EUROSTUDENT-Daten zeigt, dass in den meisten Ländern Studierende Förderung vom öffentlichen Sektor aus beiden Leistungskategorien, d.h. rückzahlbare und nicht-rückzahlbare Leistungen, beziehen. In der großen Mehrheit der Länder (in 13 von 16 Ländern) dominiert dabei der Anteil von Zuschüssen und Stipendien gegenüber Darlehen. Italien und Österreich beschränken sich bei der staatlichen Studienförderung vollständig auf die Gewährung von nicht-rückzahlbaren Leistungen. In Slowenien, Malta, der Tschechischen Republik, der Slowakei und Kroatien liegt der Anteil dieser Leistungsart deutlich über 90 %; in der Schweiz, Polen, Litauen, den Niederlanden und Dänemark bei über 80 %.

In vier Ländern (Estland, Deutschland, Lettland und Schweden) ist der Darlehensanteil an der staatlichen Förderung beträchtlich – hier machen Darlehen durchschnittlich mehr als 40 % der an Studierende gezahlten staatlichen Förderung aus. In Deutschland, Lettland und Schweden überwiegt sogar der Anteil von Darlehen bei der staatlichen Förderung. Diese Länder stellen damit eine Minderheit von Ländern dar, in denen die durchschnittliche staatliche Förderung der Studierenden zu mehr als der Hälfte auf rückzahlbaren Leistungen beruht. In Deutschland beispielsweise beziehen geförderte Studierende im Durchschnitt 52 % der staatlichen Mittel als Darlehen. Hierzu wurden das BAföG (bzw. Teile davon³), der Bildungskredit sowie der Studienkredit von der KfW-Bankengruppe gerechnet. Die restlichen 48 % der an Studierende gezahlten staatlichen Leistungen in Deutschland sind Zuschüsse, zu denen Stipendien und der Zuschussanteil des BAföG gehören.

Wie lassen sich die unterschiedlichen Zusammensetzungen erklären?

Werden vielleicht mit steigendem Anteil von Leistungsbeziehern unter den Studierenden staatliche Leistungen zunehmend auf Kreditbasis vergeben, um den öffentlichen Haushalt und damit die Steuerzahler weniger zu belasten? Weitergehende Analysen zeigen, dass sich ein solcher Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Empfängerquote (gewichteter Mittelwert über beide Wohnformen) und der Höhe des Darlehensanteils der staatlichen Förderung in den EUROSTUDENT-Ländern nicht deutlich beobachten lässt. Mit einer steigenden Empfängerquote ist kein Anstieg des Darlehensanteils zu verzeichnen.

Bislang scheint in länderübergreifender Sicht die Entscheidung über das Ausmaß des Darlehensanteils bei der staatlichen Studienförderung also nicht nur oder vielleicht sogar nur wenig von fiskalischen Erwägungen staatlicherseits geleitet zu werden. Obwohl sich auf internationaler Ebene kein genereller Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Empfängerquote und der Höhe des Darlehensanteils der staatlichen Förderung feststellen lässt, ist es allerdings dennoch denkbar, dass in einzelnen Ländern des EHR die Ausgestaltung der Förderung auf den oben erläuterten Erwägungen basiert und im Laufe der Zeit eine Ausweitung der Darlehensfinanzierung stattgefunden hat, beispielsweise auch um die staatliche Förderung auf weitere Zielgruppen auszuweiten.

Die realisierten Ausprägungen der Studienfinanzierung in Abbildung 1 sind somit – zumindest bei den Mischformen, die von der Mehrheit der Länder genutzt werden – möglicherweise aktuelles Ergebnis eines gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses zwischen den zuvor beschriebenen Grundpositionen der Zuschuss- bzw. Darlehensfinanzierung.

³ Die Leistung nach dem BAföG wird im Regelfall jeweils zur Hälfte als Zuschuss und als zinsloses Darlehen gewährt. In Ausnahmefällen kann das BAföG jedoch auch vollständig entweder aus einem Zuschuss oder Darlehen bestehen.

Neben der Frage nach der Zusammensetzung der staatlichen Förderung für Studierende gibt es bezüglich der finanziellen Situation von Studierenden weitere wichtige Fragen: Existieren Einkommensunterschiede hinsichtlich Alter, Geschlecht oder Bildungshintergrund? In welchem Ausmaß nutzen Studierende unterschiedliche Einnahmequellen? Sind die Einnahmen innerhalb der nationalen Studierendenpopulationen eher gleichmäßig oder ungleichmäßig verteilt? Haben Studierende Finanzierungsschwierigkeiten oder sind ihre Einnahmen ausreichend hoch? EUROSTUDENT bietet viele dieser Analysen im Bericht [“Social and Economic Conditions of Student Life in Europe”](#) (2015). Die [EUROSTUDENT-Datenbank](#) ermöglicht es Nutzern, länderspezifische Daten nach Themen und im Vergleich zu anderen Ländern auszuwerten. Weitere Informationen finden sich auf der Projektwebseite unter: <http://www.eurostudent.eu/>.



Literatur

- Blanchflower, D., Oswald, A. (2004). Wellbeing over time in Britain and the USA. *Journal of Public Economics*, 88 (7-8), 1359-1386.
- Brady, H.E., Verba, S., Schlozman, S., Lehman, K. (1995). Beyond SES. A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, 89, 271-294.
- Callender, C., Jackson, J. (2005). Does the fear of debt deter students from higher education? *Journal of Social Policy*, 34 (4), 509-540.
- De la Fuente, Angel (2003). *Human Capital in a Global and Knowledge-Based Economy, Part II: Assessment at the EU Country Level*. Report for the European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs. Brussels.
- Eurydice (2016). *Eurydice – The European Encyclopedia on National Education Systems*. Abgerufen unter http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/eurydice_de.php
- Forsyth, A., Furlong, A. (2003). *Losing out? Socioeconomic disadvantage and experience in further and higher education*. Policy Press/JRF. Bristol.
- Garía-Peñalosa, C., Wälde, K. (2000). Efficiency and equity effects of subsidies to higher education. *Oxford Economic Papers*, 52, 702-722.
- Hillygus, D.S. (2005). The missing link: Exploring the relationship between higher education and political engagement. *Political Behavior*, 27 (1), 25-47.
- Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué (2009). *The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade*. Abgerufen unter http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique%C3%A9_April_2009.pdf
- London Communiqué (2007). *Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalized world*. Abgerufen unter http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/London_Communique18May2007.pdf
- OECD (2015). *Education at a Glance 2015*. OECD-Indicators. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- Wößmann, L., Schütz, G. (2006). *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*. European Commission: Brussels.
- Yerevan Communiqué (2015). *Yerevan Communiqué*. Abgerufen unter http://www.ehea.info/Uploads/SubmittedFiles/5_2015/112705.pdf

Länderabkürzungen

AM = Armenien	FR = Frankreich	NL = Niederlande
AT = Österreich	HR = Kroatien	NO = Norwegen
BA = Föderation Bosnien und Herzegowina (ohne Republik Srpska und Distrikt Brčko)	HU = Ungarn	PL = Polen
CH = Schweiz	GE = Georgien	RO = Rumänien
CZ = Tschechische Republik	IE = Irland	RS = Serbien
DE = Deutschland	IT = Italien	RU = Russland
DK = Dänemark	LT = Litauen	SE = Schweden
EE = Estland	LK = Lettland	SI = Slowenien
FI = Finnland	ME = Montenegro	SK = Slowakei
	MT = Malta	UA = Ukraine

Diese Publikation wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit dem Förderkennzeichen M520200 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt trägt das DZHW.