

Gwosć, Christoph

Article

Die Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland – eine neue Tiefenanalyse

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gwosć, Christoph (2025) : Die Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland – eine neue Tiefenanalyse, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 105, Iss. 7, pp. 512-518,
<https://doi.org/10.2478/wd-2025-0132>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325253>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Christoph Gwosć

Die Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland – eine neue Tiefenanalyse

Studium und Lehre in Deutschland werden in einem komplexen Geflecht von privaten Akteuren und öffentlichen Institutionen finanziert. Inwiefern teilen sich der öffentliche und private Sektor diese Finanzierungsaufgaben? In einer Studie wurden die öffentlichen und privaten Ausgaben für das Jahr 2023 detailliert analysiert und mit Daten aus 2004 verglichen, um die Transparenz und Steuerbarkeit des Systems zu bewerten. Es zeigt sich, dass Reformen dringend geboten sind, da das System weiterhin Defizite in Effektivität, Effizienz und Transparenz aufweist.

Die Finanzierung von Hochschulbildung in Deutschland ist eine Aufgabe, die sich der öffentliche und private Sektor teilen. Die getätigten Ausgaben – vor allem die des öffentlichen Sektors – sind auf den ersten Blick recht gut dokumentiert: So berichten z. B. das Statistische Bundesamt, der Deutsche Bundestag und die Studierendenförderungswerke regelmäßig über die Mittel, die an Hochschulen und staatlich geförderte Studierende fließen (Statistisches Bundesamt, 2024; Deutscher Bundestag, 2023; Konrad Adenauer Stiftung, 2024). Das ist auch gut so, da es zu den Aufgaben des öffentlichen Sektors gehört, über die Verwendung öffentlicher Mittel Rechenschaft abzulegen, was z. B. auch in den Funktionen und Grundsätzen des öffentlichen Haushalts kodifiziert ist (Brümmerhoff & Büttner, 2018). Allerdings erfassen die oben genannten und andere Berichtsquellen nur einen Teil der tatsächlichen öffentlich bereitgestellten Mittel für die Hochschulbildung. Ein beachtlicher Teil der Ressourcen, die über den öffentlichen Sektor in die Hochschulbildung fließen, ist beinahe unsichtbar und kann – je nach gewünschter analytischer Tiefe – nur durch aufwändige Datenrecherchen und Berechnungen sichtbar gemacht werden. Eine solche Tiefenanalyse für Deutschland und fünf weitere europäische Länder konnte im Zeitraum 2007/2008 im Rahmen eines EU-finanzierten Projekts durchgeführt werden (Schwarzenberger, 2008a; Gwosć & Schwarzenberger, 2009). Die dabei ermittelten Ergebnisse wurden nun als Teil eines eigenen Forschungsprojekts für Deutschland aktualisiert.

Das methodische Vorgehen blieb dabei unverändert und ist in Schwarzenberger (2008b) sowie Gwosć und Schwarzenberger (2009) ausführlich beschrieben. Besonders wichtige Analyseeinheiten sind dabei vier grundlegende staatliche Förderkategorien:

1. Die *institutionelle Förderung* beinhaltet staatliche Zuweisungen an öffentliche Hochschulen zur Finanzierung ihres Lehrangebots.¹
2. Die *direkte monetäre Unterstützung* besteht aus ungebundenen monetären Transfers, die unmittelbar an Studierende gerichtet sind. Dazu gehören beispielsweise der BAföG-Zuschuss,² Stipendien von Studierendenförderungswerken, Hinterbliebenenleistungen der gesetzlichen Sozialversicherung (Waisenrente und Waisengeld (Middendorff et al., 2017)) oder das Wohngeld (Deutsches Studierendenwerk, 2024).
3. Die *direkte nicht-monetäre Unterstützung* ist ebenfalls an Studierende gerichtet, kommt diesen jedoch in Form von Sachleistungen (Realtransfers) zugute. Diese entstehen dadurch, dass Waren oder Dienstleistungen nicht zu ihrem Marktpreis, sondern zu einem staatlich subventionierten Preis abgegeben werden. Im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherung ist dies beispielsweise der beitragsfreie oder beitragsreduzierte Schutz in der

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Dr. Christoph Gwosć ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) in Hannover.

- 1 In den beiden zugrundeliegenden Studien wurden öffentliche und private Forschungsausgaben nicht berücksichtigt.
- 2 Die derzeitige BAföG-Förderung für Studierende besteht jeweils zur Hälfte aus einem Zuschuss und aus einem Darlehen (Bundesministerium der Justiz, 2024a). Nach der hier verwendeten Methode wird nur der Zuschussanteil des BAföG als staatliche Förderung betrachtet. Der Darlehensanteil ist zwar auch eine staatliche Unterstützungsleistung, diese muss aber von den Empfängern später grundsätzlich wieder zurückgezahlt werden. Der BAföG-Darlehensanteil wird deswegen den privaten Ausgaben für Hochschulbildung zugerechnet. Ausfälle und Erlasse von fälligen BAföG-Darlehensrückzahlungen werden wiederum als staatliche Leistungen klassifiziert, da diese vom Kollektiv der Steuerzahler kompensiert werden müssen.

Kranken- und Pflegeversicherung für Studierende (Bundesministerium der Justiz, 2024e; 2024f). Die staatlichen Hochschulen bzw. die örtlichen Studierendenwerke bieten zu subventionierten Preisen Plätze in Studentenwohnheimen, Verpflegung in Cafeterien und Mensen, Beratungsdienste oder Kinderbetreuungsleistungen an (Deutsches Studierendenwerk, 2023). Von den öffentlichen Verkehrsbetrieben erhalten Studierende Transportleistungen im Nah- und Regionalverkehr zu vergünstigten Preisen (Bundesministerium der Justiz, 2024b; 2024c).

4. Die *indirekte monetäre Unterstützung* kommt den Eltern von Studierenden aufgrund des Ausbildungsstatus ihrer Kinder zugute. Sie besteht zum einen aus kindbezogenen Zahlungen wie z.B. dem Kindergeld, das die Eltern bis zum 25. Lebensjahr ihres studierenden Kindes erhalten (Bundesministerium der Justiz, 2024g; 2024h), Zuschlägen zu Lohnersatzleistungen wie dem Arbeitslosengeld I und Kurzarbeitergeld (Bundesministerium der Justiz, 2024d) oder Zuschlägen und Beihilfezahlungen für verschiedene Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes. Zum anderen profitieren die Eltern von verschiedenen Befreiungstatbeständen bei der Einkommensteuer sowie der Kirchensteuer und dem Solidaritätszuschlag (Bundesministerium der Justiz, 2024g; Bundesministerium der Finanzen, 2024).

Ausgaben für Hochschulbildung im Jahr 2023

Die staatlichen Leistungen für Hochschulbildung, die in Deutschland im Jahr 2023 gewährt wurden, sind in Tabelle 1 in 1.000 € und als Prozentsatz der Gesamtleistungen dargestellt. Neben der institutionellen Förderung für Hochschulen sind auch die zuvor beschriebenen Leistungskategorien für die personenbezogene Förderung enthalten. Insgesamt hat der Staat 35,991 Mrd. € (ohne Forschungsausgaben) aufgewendet, wobei in dieser Summe nicht nur die Ausgaben des öffentlichen Sektors erfasst sind, sondern auch seine steuerlichen Mindereinnahmen, die sich durch die oben skizzierten steuerlichen Befreiungstatbestände für die Eltern von Studierenden ergeben haben. Bei den Leistungen für Studierende und ihre Eltern wurde versucht, möglichst alle Leistungen zu quantifizieren, für deren Gewährung der Studierendenstatus konstitutiv war. Manche Leistungen konnten jedoch aus Mangel an Daten nicht ermittelt werden, wie z.B. die Kinderkomponente beim Bürgergeld für die Eltern von Studierenden. Dennoch bietet Tabelle 1 einen umfassenden Überblick über die Vielfalt und den Umfang staatlicher Leistungen. Die Veränderungen des Leistungsumfangs in den einzelnen Kategorien gegenüber dem Jahr 2004 sind in der letzten Spalte in Prozentpunkten angegeben.

Für einen besseren Überblick sind die Einzelkategorien in Abbildung 1 stärker aggregiert dargestellt. Die institutionel-

len Ausgaben des Staates für die Hochschullehre im Jahr 2023 machen beinahe zwei Drittel (64 %) der öffentlichen Gesamtausgaben für Hochschulbildung aus und dominieren damit das Budget. Die indirekte monetäre Unterstützung bildet die zweigrößte Ausgabenkategorie. Kindbezogene Zahlungen an und Steuererleichterungen für die Eltern von Studierenden belaufen sich zusammen auf 17 % der gesamten öffentlichen Leistungen. Innerhalb der personenbezogenen Förderung ist die indirekte monetäre Unterstützung die bedeutendste Kategorie und verdeutlicht das Konzept der elterlichen Unterhaltspflicht gegenüber den studierenden Kindern. Die Subventionen für beitragsfreie und beitragsreduzierte Kranken- und Pflegeversicherung für Studierende betragen 9 % der öffentlichen Gesamtleistungen. Zusammen mit den Anteilen für studentische Einrichtungen (2 %) und öffentliche Transportleistungen (1 %) erhalten die Studierenden 12 % des staatlichen Budgets für Hochschulbildung unmittelbar in nicht-monetärer Form. Die restlichen 7 %, die sich aus Zuschüssen und Darlehenssubventionen für Studierende zusammensetzen, werden ihnen als direkte monetäre Unterstützung gewährt. Damit richten sich lediglich 19 % der gesamten staatlichen Leistungen unmittelbar an Studierende.

Die privaten Ausgaben für Hochschulbildung wurden auf Basis der 22. Sozialerhebung, die unter den Studierenden in Deutschland durchgeführt wurde, ermittelt (Kroher et al., 2023). Die Ausgaben der Studierenden werden dabei auch durch Mittel finanziert, die sie von ihren Eltern, dem Partner, anderen Verwandten oder von Arbeitgebern in Form von Darlehen oder Zuschüssen erhalten haben. Zur Ermittlung der privaten Ausgaben für Hochschulbildung wurden aus den Ausgaben der Studierenden jene Bestandteile herausgerechnet, die sie oder ihre Eltern als Transfers vom öffentlichen Sektor bezogen haben. Hierzu gehören zum einen staatliche Transferzahlungen, die in der direkten monetären Unterstützung enthalten sind (z.B. BAföG-Zuschüsse, Stipendien). Zum anderen wurde auch die indirekte monetäre Unterstützung subtrahiert, da hier unterstellt wird, dass die öffentlichen Leistungen, die an die Eltern der Studierenden gerichtet sind, von diesen vollständig an ihre studierenden Kinder weitergereicht werden.³ Die direkte nicht-monetäre Unterstützung wurde hingegen nicht von den studentischen Ausgaben abgezogen, da die Studierenden die Leistungen, die in diese Kategorie fallen (wie z.B. Transportsubventionen), im Rahmen der Sozialerhebung nicht als Bestandteil ihrer Einnahmen angeben konnten. Nach dieser Methode beliefen sich die privaten Ausgaben für Hochschulbildung im Referenzjahr 2023 auf 23,815 Mrd. €. Die Gesamtausgaben des öffentlichen und privaten Sektors zusammen betrugen damit 59,806 Mrd. €.

3 Diese Annahme dient einer notwendigen Komplexitätsreduktion, ist in der Realität aber nicht immer erfüllt.

Tabelle 1
Staatliche Leistungen für Hochschulbildung 2023

Kategorie	Betrag in 1.000 €	Anteil in %	Veränderung gegenüber 2004 in Prozentpunkten
Institutionelle Förderung			
Hochschullehre	23.024.433	64,0	5,5
Direkte monetäre Unterstützung			
BAföG-Zuschüsse	1.453.879	4,0	-0,5
Stipendien von Studierendenförderungswerken	233.338	0,6	0,1
Deutschlandstipendium	33.244	0,1	-
Waisenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung und gesetzlichen Unfallversicherung, Waisengeld nach Beamten- und Soldatenversorgungsrecht	166.113	0,5	-0,5
Allgemeines Wohngeld für Studierende	74.256	0,2	-0,2
Arbeitslosengeld I für Studierende	2.813	0,01	0
Zinssubvention für das BAföG-Staatsdarlehen	99.118	0,3	-0,2
Darlehensteilerlasse beim BAföG-Staatsdarlehen	431.118	1,2	0,6
Unerwünschter Rückzahlungsausfall beim BAföG-Staatsdarlehen	66.891	0,2	0,1
Summe direkte monetäre Unterstützung	2.560.770	7,1	-0,6
Direkte nicht-monetäre Unterstützung			
Subvention für beitragsfreie Familienmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung	2.069.717	5,8	-1,5
Subvention für beitragsreduzierte Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung	736.491	2,0	-0,3
Subvention für beitragsfreie Familienmitversicherung in der gesetzlichen Pflegeversicherung	472.416	1,3	0,4
Subvention für beitragsreduzierte Versicherung in der gesetzlichen Pflegeversicherung	97.820	0,3	0,1
Subventionen für studentische Einrichtungen	787.149	2,2	-1,8
Subventionen für Transportleistungen	203.452	0,6	-0,2
Summe direkte nicht-monetäre Unterstützung	4.367.045	12,1	-3,3
Indirekte monetäre Unterstützung			
Kindergeld (Eltern außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig)	3.595.047	10,0	1,5
Kindergeld (Eltern im öffentlichen Dienst tätig)	725.302	2,0	-0,8
Familienzuschläge im öffentlichen Dienst	215.169	0,6	-1
Beihilfezahlungen für Kinder von Beamten und Richtern	319.416	0,9	-0,3
Kinderzuschlag beim Arbeitslosengeld	19.421	0,1	-0,1
Kinderzuschlag beim Kurzarbeitergeld	2.044	0,01	0,007
Kinderzulage bei der Altersvorsorgezulage	101.288	0,3	0,23
Steuerentlastung durch Kinderfreibeträge gemäß § 32 EStG	171.226	0,5	-0,1
Steuerentlastung für Alleinerziehende gemäß § 24b EStG	89.414	0,2	0
Steuerentlastung durch Unterhaltsfreibetrag gemäß § 33a Abs. 1 EStG	572.957	1,6	0,6
Steuerentlastung durch Sonderbedarfsfreibetrag gemäß § 33a Abs. 2 EStG	89.000	0,2	-0,8
Steuerentlastung bei Zuschlagsteuern (Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer)	138.609	0,4	-0,3
Summe indirekte monetäre Unterstützung	6.038.893	16,8	-1,7
Gesamtsumme	35.991.142	100	

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis verschiedener Quellen.

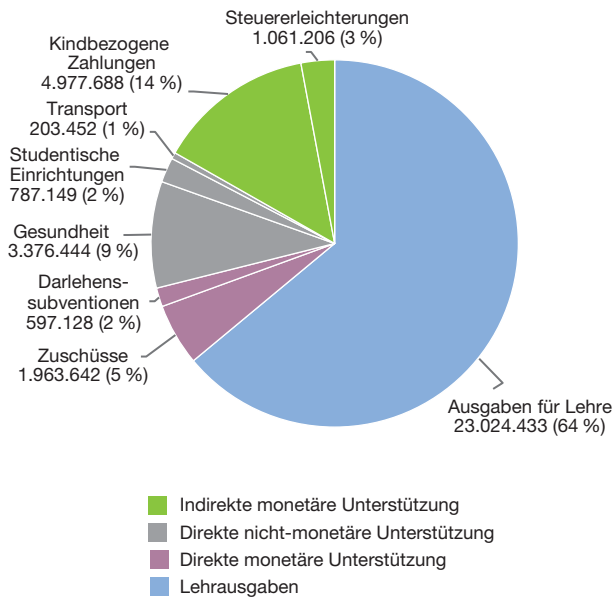
Die Ausgaben für Hochschulbildung im Zeitvergleich

Werden die Gesamtausgaben für Hochschulbildung von 2004 und 2023 miteinander verglichen, zeigt sich zu-

nächst, dass das Niveau von 30,162 Mrd. € auf 59,806 Mrd. € gestiegen ist (Gwosć & Schwarzenberger, 2009). Dies entspricht einem Zuwachs von 98 %. Ein Zeitvergleich der Zusammensetzung der Gesamtausgaben ist in

Abbildung 1
Struktur der öffentlichen Ausgaben für Hochschulbildung 2023

in 1.000 €, Anteile in %



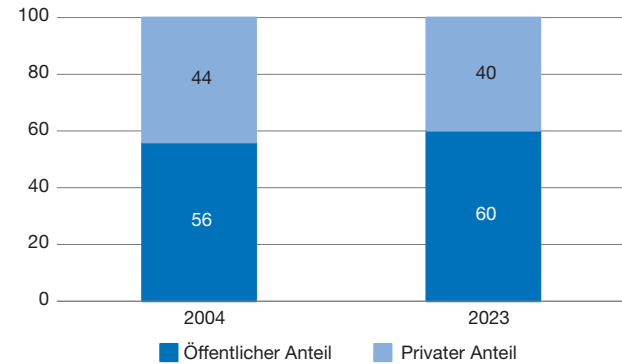
Quelle: eigene Berechnung.

Abbildung 2 enthalten. Der öffentliche Sektor übernahm im Jahr 2023 60 % der Gesamtausgaben für Hochschulbildung, während der private Sektor die verbleibenden 40 % finanzierte. Verglichen mit den Ergebnissen des Berichtsjahres 2004 hat sich der Anteil des öffentlichen Sektors damit um 4 Prozentpunkte erhöht und der des privaten Sektors im gleichen Ausmaß reduziert. Eine mögliche Erklärung für diese moderate Strukturveränderung könnte in Zusammenhang mit der Zusammensetzung der staatlichen Förderung in Abbildung 3 gegeben werden.

Eine Analyse der Zusammensetzung der staatlichen Förderung zeigt, dass 2023 64 % der öffentlichen Leistungen an Hochschulen flossen, um deren Lehrangebote zu finanzieren. Die restlichen 36 % waren Leistungen für private Haushalte, d. h. für Studierende und ihre Eltern. Im Zeitvergleich ist die institutionelle Förderung damit um 6 Prozentpunkte gestiegen und die personenbezogene Förderung im gleichen Ausmaß gesunken. Für das relative Wachstum der institutionellen Förderung könnten verschiedene Initiativen von Bund und Ländern im Bereich der Hochschullehre verantwortlich sein. Nach 2004 wurden mehrere Programme und Pakte initiiert, wie z. B. der Qualitätspakt Lehre und das Programm „Innovation in der Hochschullehre“, die das Ziel verfolgen, die Hochschullehre zu verbessern (GWK, 2025a). Darüber hinaus sollten beispielsweise mit dem Hochschulpaket 2020 die Voraussetzungen für zusätzliche Studienanfänger geschaffen werden (GWK, 2025b).

Abbildung 2
Struktur der Gesamtausgaben für Hochschulbildung 2004 und 2023

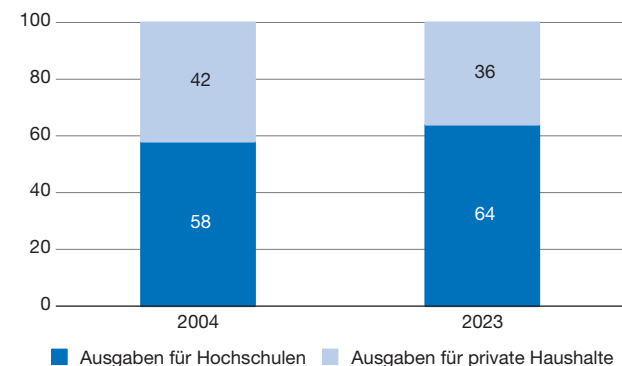
Anteile in %



Quelle: eigene Berechnung.

Abbildung 3
Struktur der öffentlichen Leistungen für Hochschulbildung 2004 und 2023

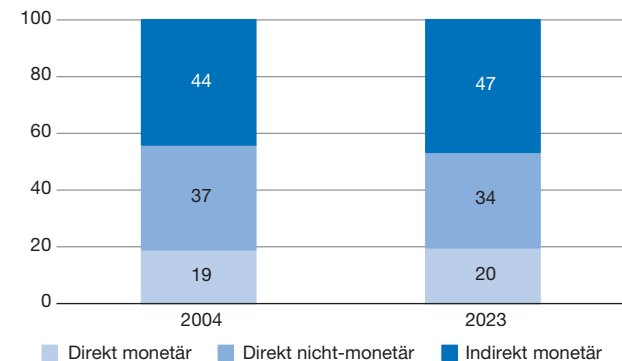
Anteile in %



Quelle: eigene Berechnung.

Abbildung 4
Struktur der öffentlichen personenbezogenen Leistungen für Hochschulbildung 2004 und 2023

Anteile in %



Quelle: eigene Berechnung.

Die Struktur der personenbezogenen staatlichen Leistungen zeigt Abbildung 4. 20% dieser Leistungen flossen 2023 an Studierende in Form von Geldleistungen wie den BAföG-Zuschüssen oder Stipendien (direkte monetäre Förderung). Gut ein Drittel (34 %) erhielten die Studierenden als preissubventionierte Sachleistungen wie z. B. Krankenversicherungsschutz oder Verpflegung in Mensen und Cafeterien (direkte nicht-monetäre Förderung). Der bei weitem größte Anteil einer Einzelkategorie, nämlich 47 % der personenbezogenen öffentlichen Leistungen, war an die Eltern von Studierenden gerichtet und bestand aus kindbezogenen Zahlungen und Steuererleichterungen (indirekte monetäre Förderung).⁴

Im Lauf der Zeit haben sich auch bei den personenbezogenen staatlichen Leistungen strukturelle Änderungen ergeben. Zwischen 2004 und 2023 ist die direkte monetäre Förderung marginal um einen Prozentpunkt gestiegen. Die direkte nicht-monetäre Förderung ist dagegen um 3 Prozentpunkte gesunken. Schließlich hat die indirekte Förderung um 3 Prozentpunkte zugenommen. In Verbindung mit den Daten aus Tabelle 1 zeigt sich dabei, dass die Bedeutungsabnahme der direkten nicht-monetären Förderung vor allem auf eine relative Abnahme der Förderung von studentischen Einrichtungen (minus 1,8 Prozentpunkte der staatlichen Gesamtausgaben für Hochschulbildung) und der beitragsfreien gesetzlichen Krankenversicherung (minus 1,5 Prozentpunkte) zurückzuführen ist.

Bewertung der Finanzierung von Hochschulbildung in Deutschland

Zur Bewertung der Hochschulsystemfinanzierung werden – ähnlich wie für die Vorgängerstudie von 2007/2008 – die Ziele Effektivität, Effizienz und Transparenz sowie darüber hinaus das Ziel der Steuerbarkeit herangezogen (Gwosć & Schwarzenberger, 2009). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Bewertung nicht die gleiche analytische Tiefe erreichen kann wie die oben präsentierte Datenanalyse.⁵

Effektivität ist in der Ökonomik ein traditionelles Ziel und meint die Eignung von Instrumenten zur Erreichung eines gesetzten Ziels. In diesem Fall geht es um die Frage, ob die eingesetzten fiskalischen Instrumente (vor allem Steuern und Kredite) geeignet sind, staatliche Hochschulen und öffentlich geförderte Studierende hinreichend zu finanzieren bzw. zu alimentieren. Die damalige Analyse offenbarte, dass Deutschland im internationalen Vergleich mit fünf anderen

europäischen Ländern (England, Niederlande, Norwegen, Spanien und Tschechische Republik) den geringsten Anteil staatlicher Ausgaben für Hochschulen und den höchsten Anteil staatlicher Leistungen für private Haushalte aufwies (Schwarzenberger & Gwosć, 2008; Gwosć & Schwarzenberger, 2009). Für die staatlichen Hochschulen in Deutschland wurde dies als eine von mehreren Ursachen für ihre anhaltende Unterfinanzierung, besonders im Bereich der Lehre, gewertet; ein Phänomen, das zuvor bereits in anderen Untersuchungen ermittelt wurde (Wissenschaftsrat, 2008; Bertold et al., 2007; HRK, 2006; Wissenschaftsrat, 2006). Nach den aktuellen Daten ist zwar der Anteil staatlicher Ausgaben für Hochschulen in Deutschland zwischen 2004 und 2023 um 6 Prozentpunkte gestiegen, dennoch dürfte dies das Unterfinanzierungsproblem nicht gelöst haben. Dies gilt umso mehr als Inflation, Tarifierungen und Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor aktuell zusätzlichen finanziellen Druck auf die Hochschulen erzeugen (Arnold & Maennig-Fortmann, 2023; Vallbracht, 2024; Warnecke, 2024).⁶ Das Ziel einer effektiven Finanzierung von Hochschullehre wird mit dem vorhandenen Instrumentarium wohl weiterhin verfehlt, weniger aufgrund einer generellen Ungeeignetheit der Instrumente, sondern unzureichender Mittelzuweisungen.

Die Frage der Effektivität stellt sich auch für die personenbezogene staatliche Förderung. Hier fällt auf, dass die Förderung für die Eltern von Studierenden mit 47 % den größten Anteil einer Einzelkategorie hat. Eltern haben gegenüber ihren studierenden Kindern eine Unterhaltspflicht, zumindest, solange diese eine Erstausbildung absolvieren. Die große Mehrheit der Eltern kommt dieser Pflicht wohl auch nach. So erhielten im Sommersemester 2021 67 % aller Studierenden in Deutschland Geld- und/oder Sachleistungen von ihren Eltern/Partnern, und diese Unterstützung machte bei den Empfängern durchschnittlich 57 % ihrer monatlichen Gesamteinnahmen aus (Gwosć, 2024). Dies verdeutlicht die große Bedeutung der elterlichen Unterstützung für ihre studierenden Kinder und könnte auch – vor dem Hintergrund einer Verteilungsnorm zur Bedarfsgerechtigkeit – eine gewisse staatliche Kompensation für die Eltern rechtfertigen (Enste et al., 2013). Ob der Anteil von 47 % dafür angemessen, zu hoch oder sogar zu gering ist, kann allerdings nicht ohne weiteres beurteilt werden, da hierfür kein einfacher objektiver Maßstab verfügbar ist.⁷ In der Vorgängerstudie lieferte der internationale Vergleich einen gewissen Maßstab. Dieser zeigte, dass die indirekte monetäre Förderung

4 Durch Runden der Werte addieren sich die drei Kategorien auf 101 %.

5 Hierfür müssten zunächst das Zielsystem der Hochschulsystemfinanzierung mit Ober- und Unterzielen definiert und operationalisiert und der Zielerreichungsgrad ermittelt werden. Dies würde eine eigene Tiefenanalyse erfordern, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Stattdessen werden einige datengestützte Plausibilitätsüberlegungen angestellt.

6 Ein Blick auf die Vorgängerstudie zeigt dabei, dass Deutschland selbst mit einem Ausgabenanteil für Hochschulen von aktuell 64 % im internationalen Vergleich immer noch deutlich den geringsten Prozentsatz aufweisen würde.

7 Für die obige Analyse müssten nicht nur die kategorialen verteilungspolitischen Normen für die Studierenden- und Elternförderung bekannt und operationalisiert sein. Darüber hinaus müsste auch eine theoretische Referenz für einen optimalen Policy-Mix zwischen Geld- und Sachleistungen existieren, die es jedoch bislang nicht gibt.

in Deutschland mit damals noch 44 % bereits außergewöhnlich hoch war.⁸ Ein hohes Maß an staatlicher Förderung für die Eltern führt dann zu einem Effektivitätsproblem, wenn diese – trotz einer bestehenden Unterhaltspflicht – ihre studierenden Kinder gar nicht oder weniger unterstützen wollen, als es das Unterhaltsrecht vorsieht.⁹ Würden diese Eltern von staatlicher Förderung aufgrund des Studierendenstatus ihrer Kinder profitieren, wäre dies eine missbräuchliche und damit ineffektive Mittelverwendung. Dieses Risiko könnte zumindest begrenzt werden, indem der Anteil von Förderung für die Eltern reduziert und diese stattdessen direkt den studierenden Kindern zugeteilt würde.

Um die Frage nach der *Effizienz* der Hochschulsystemfinanzierung fundiert zu beantworten, wäre eine Untersuchung notwendig, ob das Finanzierungssystem seine Ziele nach dem ökonomischen Prinzip erreicht. In der Variante des Minimumprinzips beispielsweise sollten dann gegebene Ziele zu geringstmöglichen Kosten erreicht werden. Dies würde eine detaillierte Analyse erfordern, die in diesem Rahmen nicht möglich ist. Generell lässt sich jedoch feststellen, dass die hohe Zahl an staatlichen Unterstützungsleistungen und die Vielzahl von Quellen, aus denen diese stammen, eine umfangreiche Bürokratie zu deren Bearbeitung beansprucht und zahlreiche verwaltungsinterne Abstimmungsprozesse erfordert. Unter Berücksichtigung der bekannten Effizienzprobleme von Verwaltungen im Allgemeinen und öffentlichen Verwaltungen im Besonderen (Niskanen, 1994; Migué & Bélanger, 1974), liegt die Vermutung nahe, dass die Verwaltungskosten des Finanzierungssystems nicht die geringstmöglichen sind (Gwosć & Schwarzenberger, 2009).

Transparenz ist eine wesentliche Voraussetzung für ein effizientes Finanzierungssystem für Hochschulbildung, da hierdurch eine bessere politische und administrative Kontrolle erreicht werden kann und die potentiellen Nutzer von öffentlichen Leistungen einen besseren Überblick über das ihnen zur Verfügung stehende Angebot bekommen. Transparenz wird mit dem aktuellen System weiterhin nicht erreicht. Für die Unterstützung der privaten Haushalte existieren zwar Leistungen wie z.B. das BAföG und Stipendien, die sowohl von den Empfängern, Politikern als auch von der interessierten Öffentlichkeit gut beobachtet werden können. Die Analyse hat jedoch gezeigt, dass unter Einbeziehung aller quantifizierbaren Unterstützungsleistungen das Finanzierungssystem besonders komplex ist – dies konnte schon für die Vorgängerstudie im internationalen Vergleich gezeigt werden (Schwarzenberger, 2008c). Das deutsche Finanzierungssystem basiert auf einer Vielzahl von Einzelleistungen, die ganz

unterschiedlichen Subsystemen entstammen, wie z. B. dem Steuersystem, sämtlichen Zweigen des gesetzlichen Sozialversicherungssystems oder dem öffentlichen Transportwesen. Viele der Leistungsquellen haben dabei nicht einmal das primäre Ziel der Finanzierung von Hochschulbildung. Es handelt sich also um ein hochkomplexes System mit unterschiedlichen Zielorientierungen und Förderprinzipien. Die Tatsache, dass viele der hier präsentierten öffentlichen Leistungen nur unter erheblichem Recherche- und Kalkulationsaufwand näherungsweise geschätzt werden konnten, ist ein zusätzlicher Hinweis auf mangelnde Transparenz.

Die *Steuerbarkeit* der Hochschulsystemfinanzierung ist ein instrumentelles Ziel. Hierunter kann die Fähigkeit verstanden werden, dass die politischen Handlungs- und Entscheidungsträger das System von einem aktuellen Zustand mit bestimmten Zielwirkungen innerhalb eines als notwendig erachteten Zeitraums in einen beliebigen anderen Zustand mit veränderten Zielwirkungen überführen können. Es handelt sich hierbei um eine grundlegende mittel- und langfristige Funktionsbedingung des Systems. Eine hinreichende Steuerbarkeit des Systems muss bezweifelt werden. In der Vorgängerstudie konnte z.B. im Rahmen einer Mikrodaten-Simulation gezeigt werden, dass in Deutschland die direkt-monetäre Förderung und die indirekt-monetäre Förderung einander entgegengesetzte Wirkungen entfalten, indem die erste Kategorie soziale Disparitäten unter Studierenden reduziert, während die zweite Kategorie diese verstärkt (Schwarzenberger, 2008c). Diese Effekte mögen sich im Jahr 2023 vielleicht etwas in ihrer jeweiligen Stärke, nicht aber in ihrer Richtung geändert haben, da die dafür kausalen Kräfte weiterhin wirken. Da sich die genannten Zielwirkungen zumindest teilweise neutralisieren, kann dies als Hinweis darauf betrachtet werden, dass das System offenbar nicht in der Lage ist, im Hinblick auf die soziale Dimension der Finanzierung von Hochschulbildung klare Steuerungseffekte zu bewirken.

Fazit

Die Finanzierung von Hochschulbildung ist in Deutschland de facto im Wesentlichen immer noch eine Aufgabe des Staates. Im Jahr 2023 übernahm dieser drei Fünftel der Gesamtausgaben (ohne Forschungsausgaben). Bei den öffentlichen Ausgaben dominierten die Ausgaben für Hochschulen mit 64 % gegenüber den restlichen Leistungen für private Haushalte. Bei den Ausgaben für letztere floss beinahe die Hälfte an die Eltern von Studierenden, während Studierende gut ein Drittel der personenbezogenen Leistungen in Form von Sachleistungen und ein Fünftel als Geldleistungen erhielten. Im Lauf von beinahe 20 Jahren haben sich die (öffentlichen und privaten) Gesamtausgaben für Hochschulbildung nominal – also ohne Berücksichtigung der Preisentwicklung – beinahe verdoppelt (+ 98 %). Dabei hat der öffentliche Anteil der Gesamtausgaben moderat zugenommen (+4 Pro-

8 Den zweithöchsten Wert in dieser Förderkategorie wies Tschechien mit 18 % auf (Schwarzenberger, 2008c).

9 Zur exemplarischen Evidenz von Studierenden, die ihre Eltern auf Unterhalt verklagen siehe Riemann (2016).

zentpunkte), was wohl wesentlich auf eine Ausweitung von Programmen und Pakten von Bund und Ländern im Bereich der Hochschullehre zurückzuführen ist. Bei den personenbezogenen staatlichen Leistungen sind ein Rückgang des Anteils von Sachleistungen an Studierende (-3 Prozentpunkte) und ein ebenso großer Anstieg bei den Leistungen für die Eltern von Studierenden (+3 Prozentpunkte) zu verzeichnen.

Das aktuelle Finanzierungssystem für Hochschulbildung wurde vor dem Hintergrund einiger fundamentaler Haupt- und Nebenziele bewertet. Das Ziel der Effektivität wird in der Hochschulfinanzierung aufgrund ungenügender Mittelausstattung weiterhin nicht erreicht. In der Studienfinanzierung ist diese Zielerreichung wegen der konzeptionell starken Ausrichtung auf eine elternbezogene Förderung zumindest fraglich. Die Komplexität des Systems und die Vielzahl der bürokratischen Einheiten zu seiner Erhaltung verhindern vermutlich die Erreichung von Effizienz und sicherlich die von Transparenz. Die Komplexität ist vermutlich auch der Grund, dass eine hinreichende Steuerbarkeit des Systems nicht gegeben ist, wie dies am Beispiel der sozialen Dimension der Finanzierung von Hochschulbildung erläutert wurde. Es besteht also durchaus Reformbedarf, wobei der präsentierte Zeitvergleich jedoch ein starkes Beharrungsvermögen des Systems zeigt und leider wenig Hoffnung auf Besserung macht.

Literatur

- Arnold, N. & Maennig-Fortmann, F. (2023). Hochschulen im internationalen Wettbewerb. *Analysen & Argumente*, Nr. 517. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
- Berthold, C., Gabriel, G. & Ziegele, F. (2007). *Aktivierende Hochschul-Finanzierung (AktiHF). Ein Konzept zur Beseitigung der Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen*. CHE Centrum für Hochschulentwicklung.
- Brümmerhoff, D. & Büttner, T. (2018). *Finanzwissenschaft* (12. Aufl.). De Gruyter Oldenbourg.
- Bundesministerium der Finanzen. (2024). *Datensammlung zur Steuerpolitik 2024*.
- Bundesministerium der Justiz. (2024a). Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung.
- Bundesministerium der Justiz. (2024b). Personenbeförderungsgesetz.
- Bundesministerium der Justiz. (2024c). Allgemeines Eisenbahngesetz.
- Bundesministerium der Justiz. (2024d). Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III). Arbeitsförderung – (Artikel des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594).
- Bundesministerium der Justiz. (2024e). Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes v. 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477).
- Bundesministerium der Justiz. (2024f). Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch (XI) – Soziale Pflegeversicherung (Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Mai 1994, BGBl. I S. 1014).

- Bundesministerium der Justiz. (2024g). Einkommensteuergesetz.
- Bundesministerium der Justiz. (2024h). Bundeskindergeldgesetz.
- Deutscher Bundestag. (2023). *Dreißundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfsätze, Freibeträge sowie Vorhundertssätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2 (Drucksache 20/9870)*.
- Deutsches Studierendenwerk. (2023). *Studierendenwerke und Studentenwerke im Zahlenspiegel 2022/2023*.
- Deutsches Studierendenwerk. (2024). *Wohngehd.*
- Enste, D. H., Haas, H. & Wies, J. (2013). Internationaler Gerechtigkeitsindex. Analysen und Ergebnisse für 28 Industriestaaten. *IW-Analysen*, Nr. 91. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- GWK – Gemeinsame Wissenschaftskonferenz. (2025a). *Innovation in der Hochschullehre und Qualitätspakt Lehre*.
- GWK – Gemeinsame Wissenschaftskonferenz. (2025b). *Hochschulpaket 2020*.
- Gwosć, C. (2024). Students' resources. In K. Hauschildt (Hrsg.), *Social and economic conditions of student life in Europe. Eurostudent 8 Synopsis of indicators 2021-2024* (S. 168–201). Wbv Publikation.
- Gwosć, C. & Schwarzenberger, A. (2009). Die Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland – Eine empirische Analyse auf Basis einer Vergleichsstudie. *Wirtschaftsdienst*, 89(5), 334–342.
- HRK – Hochschulrektorenkonferenz. (2006). *Eckpunkte zum Hochschulpaket 2020*.
- Konrad Adenauer Stiftung. (2024). *Freiheit braucht Sicherheit. Jahresbericht 2023*.
- Kroher, M., Beuße, M., Isleib, S., Becker, K., Ehrhardt, M.-C., Gerdes, F., Kopmann, J., Schommer, T., Schwabe, U., Steinkühler, J., Völk, D., Peter, F. & Buchholz, S. (2023). *Die Studierendenbefragung in Deutschland: 22. Sozialerhebung. Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2021*. Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Middendorff, E., Apolinarski, B., Becker, K., Bornkessel, P., Brandt, T., Heißenberg, S. & Poskowsky, J. (2017). *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016: 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks*. Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Migué, J.-L. & Bélanger, G. (1974). Towards a General Theory of Managerial Discretion. *Public Choice*, 28, 24–28.
- Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and public economics*. Edward Elgar Publishing.
- Riemann, J. (2016). Ich habe meinen Vater verklagt. *Zeit Campus*.
- Schwarzenberger, A. (Hrsg.). (2008a). *Public/private funding of higher education: a social balance*. HIS Hochschul-Informations-System GmbH.
- Schwarzenberger, A. (2008b). Research approach and methods employed. In A. Schwarzenberger (Hrsg.), *Public/private funding of higher education: a social balance* (S. 4–15). HIS Hochschul-Informations-System GmbH.
- Schwarzenberger, A. (2008c). Overall analysis. In A. Schwarzenberger (Hrsg.), *Public/private funding of higher education: a social balance* (S. 128–146). HIS Hochschul-Informations-System GmbH.
- Schwarzenberger, A. & Gwosć, C. (2008). Country Report of Germany. In A. Schwarzenberger (Hrsg.), *Public/private funding of higher education: a social balance* (S. 66–81). HIS Hochschul-Informations-System GmbH.
- Statistisches Bundesamt. (2024). *BAföG – Finanzieller Aufwand: Deutschland, Jahre, Ausbildungsstätte, Art des finanziellen Aufwandes 2023*.
- Vallbracht, C. (2024). Geldnot an Hochschulen führt zu Entfall von Stellen. *Forschung & Lehre*.
- Warnecke, T. (2024). Millionendefizit: Humboldt-Universität Berlin könnte bis 2030 rund 20 Professuren streichen. *Der Tagesspiegel Online*.
- Wissenschaftsrat. (2006). *Empfehlungen zum arbeitsmarkt- und demographiegerechten Ausbau des Hochschulsystems*.
- Wissenschaftsrat. (2008). *Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium*.

Title: Higher Education Funding in Germany – A New In-Depth Analysis

Abstract: An in-depth analysis of the funding of higher education in Germany was carried out, focusing on the role of the public sector. In 2023, the state took over 60 % of higher education funding, with almost two thirds of these funds going to universities. Almost half of the public support to private households went to students' parents. Students received the rest as transfers in cash and in kind. Due to the complexity of the funding system, the strong focus on parent-related support and insufficient funding, the objectives of effectiveness, efficiency, transparency, and steerability are jeopardised or not achieved to varying degrees.