ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gwosc', Christoph; Schwarzenberger, Astrid

Article — Published Version

Die Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland : Eine empirische Analyse auf Basis einer Vergleichsstudie

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gwosc', Christoph; Schwarzenberger, Astrid (2009) : Die Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland : Eine empirische Analyse auf Basis einer Vergleichsstudie, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 5, pp. 334-342, https://doi.org/10.1007/s10273-009-0933-8

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/65567

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-009-0933-8

Christoph Gwosć, Astrid Schwarzenberger

Die Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland

Eine empirische Analyse auf Basis einer Vergleichsstudie

Hochschulbildung wird in der Regel aus öffentlichen und privaten Quellen finanziert. Die Studienförderung umfasst dabei häufig mehr Leistungsarten, als auf den ersten Blick zu erkennen ist. Wie ist die deutsche Finanzierung der Hochschulbildung im internationalen Vergleich zu bewerten? Inwieweit sollte sie verbessert werden?

In allen Ländern existiert eine Mischfinanzierung der Hochschulbildung, die auf mindestens zwei Hauptbeitragleistenden lastet: Auf der einen Seite finanziert der Staat die Lehre an den Hochschulen und unterstützt mehr oder weniger umfangreich Studierende und manchmal sogar deren Eltern. Auf der anderen Seite tragen die beiden letztgenannten Gruppen dort einen Teil der Hochschulkosten, wo Studiengebühren erhoben werden. Hauptsächlich leisten Studierende und ihre Eltern jedoch ihren Beitrag durch Finanzierung des Lebensunterhalts und des Studienmaterials der Studierenden.

Wie hoch sind aber eigentlich die „wahren" Kosten der Hochschulbildung, die in Deutschland pro Jahr getragen werden müssen, wenn alle existierenden Unterstützungsleistungen einbezogen werden? Woher kommen die Mittel und wer profitiert davon? Wie wird die Kostenbelastung durch die Finanzierung von Hochschulbildung zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor aufgeteilt? Welche Unterschiede können in dieser Hinsicht festgestellt werden, wenn Deutschland mit anderen Ländern verglichen wird? Diese Fragen werden im Folgenden auf Basis der Erkenntnisse eines EU-Forschungsprojektes beantwortet.[1]

Grundzüge des Systems öffentlicher Finanzierung von Hochschulbildung in Deutschland

Das deutsche Finanzierungssystem ist durch seine Vielfalt und Komplexität gekennzeichnet. Einen schematischen Überblick über die wichtigsten Aspekte dieses Systems gibt die Abbildung 1.

Christoph Gwosć, 42, Dipl.-Volkswirt, ist Mitarbeiter des HIS Hochschul-Informations-Systems, Hannover; Astrid Schwarzenberger, 35, Dipl.-Kauffrau und Magister rerum Europae, ist Mitarbeiterin des EU-Büros des Bundesministeriums für Bildung und Forschung in Bonn.

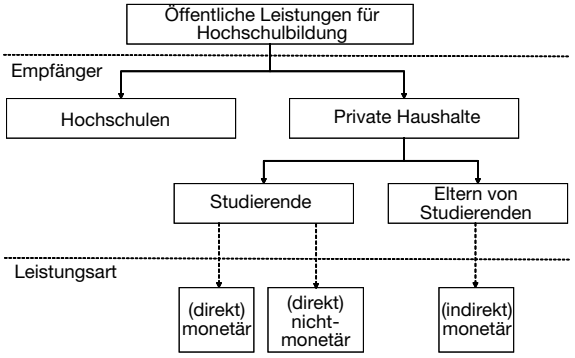
Zunächst stellt der Staat Mittel für die Hochschulen bereit, um die Lehre zu finanzieren (in der hier zugrundeliegenden EU-Studie wurde die Forschung nicht betrachtet). Darüber hinaus unterstützt der Staat private Haushalte;[2] dies betrifft nicht nur Studierende, sondern auch deren Eltern. Nach deutschem Recht werden kindbezogene öffentliche Leistungen üblicherweise solange gewährt, bis das Kind mit Vollendung des 18. Lebensjahres seine Volljährigkeit erreicht hat. Bei Kindern, die sich in Ausbildung befinden, verschiebt sich die Bezugsgrenze jedoch nach oben, oft bis zur Vollendung des 25. oder 27. Lebensjahres. In dieser Hinsicht werden volljährige Studierende förderfähigen Kindern gleichgestellt. In Deutschland werden demnach Studierende als von ihren Eltern finanziell abhängige Personen betrachtet, selbst wenn sie volljährig sind. Diese Vorstellung wird durch das deutsche Rechtssystem weithin reflektiert (z.B. im Unterhaltsrecht, Sozialversicherungsrecht und Steuerrecht). Aus diesem Grund richtet sich ein Teil der öffentlichen Leistungen auch an die Eltern von Studierenden.

Es existieren verschiedene Formen öffentlicher Unterstützungsleistungen: Es kann zwischen direkten und indirekten Leistungen sowie zwischen monetären und nicht-monetären Leistungen unterschieden werden. Direkte Leistungen richten sich unmittelbar an die Studierenden, während indirekte Leistungen den Eltern von Studierenden zugute kommen. Monetäre Leistungen erhöhen das verfügbare Einkommen der Begünstigten, sei es in Form von direkten Zahlungen oder von Steuererleichterungen. Nicht-monetäre Leis-

[1] Dieses Forschungsprojekt wurde im Zeitraum 2007/2008 in sechs europäischen Ländern durchgeführt. Aufgrund der Datenlage musste als Referenzjahr das Jahr 2004 herangezogen werden. Sämtliche Rechtsvorschriften, auf die im Text Bezug genommen wird, spiegeln demnach den Stand des Jahres 2004 wider.

[2] Der private Sektor wurde in der Analyse auf die Studierenden und ihre Angehörigen beschränkt. Ausgaben für Hochschulbildung von anderen privaten Wirtschaftseinheiten, wie z.B. Stiftungen von privaten Unternehmen, wurden weitgehend ausgeblendet. Insofern ist das Bild der Volkswirtschaft nicht ganz vollständig.

Abbildung 1
Öffentliche Unterstützungsleistungen für Hochschulbildung nach Empfängern und Leistungsarten



Quelle: Eigene Darstellung.

tungen reduzieren die Ausgaben der Begünstigten (wie z.B. beitragsfreier Krankenversicherungsschutz für Studierende).

Direkte monetäre Unterstützungsleistungen

Die bekanntesten Leistungen in dieser Kategorie sind BAföG-Zuschüsse[3] und Stipendien von Studierendenförderungswerken. Darüber hinaus existieren noch weitere Leistungen, die aber von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden: Studierende können aus verschiedenen Quellen des Sozialversicherungssystems Hinterbliebenenleistungen bis zum 27. Lebensjahr erhalten, wenn sie einen oder beide Elternteile verlieren. Falls Studierende keinen Anspruch auf BAföG haben (weil sie beispielsweise ein postgraduales Studium aufgenommen haben, das nicht förderfähig ist), können die Bedürftigen unter ihnen unter bestimmten Voraussetzungen Wohngeld beanspruchen. Wenn Studierende vor Aufnahme ihres Studiums berufstätig waren, können sie in bestimmten Fällen sogar Arbeitslosengeld während des Studiums beziehen.[4]

Studierende, die BAföG-(Staats-)Darlehen erhalten, profitieren von unterschiedlichen Subventionen: Eine Zinssubvention ergibt sich dadurch, dass der BAföG-Darlehensanteil von den Empfängern unverzinst zurückgezahlt wird, obwohl der Bund und die Länder zur Finanzierung des Darlehensanteils verzinsliche Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen.[5] Des Weiteren können die Darlehensnehmer Teilerlasse bei der Rückzahlung des BAföG-Darlehens erhalten, z.B. aufgrund vorzeitigen Studienabschlusses, besonders guter Prüfungsleistungen oder Kinderbetreuung. Schließlich entstehen auch Rückzahlungsausfälle, wenn der Schuldner nicht in der Lage ist, das BAföG-Darlehen zu tilgen, weil sein Einkommen eine bestimmte Höhe unterschreitet. Da die Gesamtheit der Steuerzahler in allen oben genannten Fällen für die entstandenen Mindereinnahmen des Staates aufkommen muss, erhalten die ehemaligen Studierenden auf diese Weise Subventionen.

Direkte nicht-monetäre Unterstützungsleistungen

Neben monetären öffentlichen Transferleistungen profitieren Studierende auch von nicht-monetären öffentlichen Leistungen (Realtransfers). Hier sind die Leistungen am bedeutsamsten, die die Studierenden durch das Sozialversicherungssystem erhalten. Im Bereich der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung erhalten Studierende über die Familienmitversicherung ihrer Eltern beitragsfreien Versicherungsschutz bis zum 25. Lebensjahr. Entfällt die Möglichkeit der beitragsfreien Mitversicherung, so sind Studierende bis zum 30. Lebensjahr (oder dem Ende des 14. Fachsemesters) in der Gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert und zahlen für die Kranken- und Pflegeversicherung verringerte Beitragssätze.

Subventionen für studentische Einrichtungen zählen ebenfalls zu den nicht-monetären Leistungen für Studierende. Studentenwerke bieten Plätze in Studentenwohnheimen, Verpflegung in Mensen und Cafeterien, Kinderbetreuung und andere Leistungen an, die zum Teil durch öffentliche Mittel finanziert werden. Studierende nutzen diese Angebote zu subventionierten Preisen. Schließlich profitieren Studierende auch von öffentlichen Transportleistungen. Nach dem Personenbeförderungsgesetz und dem Allgemeinen Eisenbahngesetz sind die Verkehrsbetriebe gesetzlich verpflichtet, Studierenden im Ausbildungsverkehr Preisermäßigungen zu gewähren. Vielerorts können Studierende öffentliche Transportmittel wie Busse und Bahnen innerhalb bestimmter Regionen benutzen, ohne dass sie dafür den vollen Preis zahlen. Zu diesem Zweck bieten viele Studentenwerke zusammen mit dem Studentenausweis ein Semesterticket an. Dafür wird üblicherweise ein Zuschlag zum Studentenschaftsbeitrag erhoben, dieser Zuschlag deckt allerdings nicht die vollen Transportkosten. Die Verkehrsbetriebe erhalten dementsprechend staatliche Kompensationszahlungen.[6]

[3] Das BAföG für Studierende wird je zur Hälfte als Zuschuss und als Darlehen vergeben. Nach der hier verwendeten Methodik wird nur der Zuschussanteil als öffentliche Leistung betrachtet. Zwar erfolgt auch die Vergabe des Darlehensanteils durch den öffentlichen Sektor, jedoch müssen die Darlehen von den Studierenden zurückgezahlt werden, weshalb diese den privaten Ausgaben für Hochschulbildung zugerechnet werden. Ausfälle und Erlasse von fälligen BAföG-Darlehensrückzahlungen werden wiederum als öffentliche Leistungen betrachtet.

[4] Vgl. D. Dohmen: Neuordnung der Studienfinanzierung, Frankfurt am Main 1996, S. 26.

[5] Vgl. KfW Bankengruppe: Geschäftsbericht 2004, Frankfurt am Main 2005, S. 42.

[6] Vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: VDV Statistik 2005, Köln 2006, S. 9.

Indirekte monetäre Unterstützungsleistungen

Diese Kategorie enthält kindbezogene Zahlungen an und Steuererleichterungen für die Eltern von Studierenden. Die kostenintensivste Leistung ist das Kindergeld, das die Eltern bis zum 27. Lebensjahr ihres Kindes beziehen können.[7] Daneben gibt es noch verschiedene kindbezogene Zuschläge und Beihilfen für diejenigen Eltern, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind (z.B. Familienzuschläge, Ortszuschläge oder Beihilfezahlungen für Kinder, die ärztliche Behandlung in Anspruch nehmen). Eltern von Studierenden, die von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit betroffen sind, können zu ihren Lohnersatzleistungen kindbedingte Zuschläge erhalten. Ähnliche Kinderkomponenten existieren auch bei der Altersvorsorgezulage und der Wohneigentumsförderung für Eltern.

Neben den kindbezogenen Zahlungen gibt es eine Reihe von Steuererleichterungen, von denen die Eltern von Studierenden profitieren.[8] Die Kinderfreibeträge beispielsweise sehen zum einen eine Steuererleichterung von 1824 Euro pro Jahr für das sächliche Existenzminimum des Kindes vor. Zum anderen wird ein jährlicher Freibetrag von 1080 Euro für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes gewährt.[9] Diese Freibeträge werden allerdings nur bei Eltern mit relativ hohem Einkommen wirksam.[10]

Alleinerziehende Eltern von Studierenden können einen Freibetrag von 1308 Euro pro Jahr geltend machen, wenn für das zum Haushalt gehörende Kind ein Anspruch auf Kindergeld oder Kinderfreibetrag gemäß dem Einkommensteuergesetz besteht.

Eltern erhalten den Ausbildungsfreibetrag, wenn ihnen Aufwendungen für die Hochschulausbildung eines volljährigen, auswärtig untergebrachten Kindes entstehen, für das sie Anspruch auf Leistungen aus dem Familienleistungsausgleich nach § 31 EStG haben. Unabhängig von der tatsächlichen Höhe der Aufwendungen für das auswärts wohnende studierende Kind, kann der Ausbildungsfreibetrag in Höhe von 924 Euro pro Jahr in Abzug gebracht werden.

Für den Fall, dass die Eltern von studierenden Kindern keinen Anspruch auf Leistungen aus dem Familienleistungsausgleich (mehr) haben, können sie den Unterhaltsfreibetrag beanspruchen. Diese Regelung betrifft vor allem Eltern, deren studierende Kinder unterhaltsberechtigt, aber 27 Jahre oder älter sind. Die Eltern dürfen dann Aufwendungen bis zu 7680 Euro pro Jahr vom Gesamtbetrag ihrer Einkünfte abziehen.

Schließlich gibt es auch eine Entlastung bei den Zuschlagsteuern. Auf der Basis der Einkommensteuer werden der Solidaritätszuschlag und die Kirchensteuer als Zuschlagsteuern erhoben. Nach dem Einkommensteuergesetz werden bei der Berechnung der Einkommensteuer einem Steuerpflichtigen die Kinderfreibeträge nur dann gewährt, wenn sein Einkommen eine bestimmte Grenze überschreitet. Bei der Berechnung der Zuschlagsteuern werden die Kinderfreibeträge aber immer berücksichtigt, also selbst dann, wenn ansonsten das Einkommen des Steuerpflichtigen zu gering ausfällt, dass sich diese Freibeträge auf die Einkommensteuer auswirken können. Studierende Kinder, deren Eltern einen Anspruch auf Kindergeld besitzen, haben demnach für ihre Eltern bei der Festlegung der Zuschlagsteuern eine abgabenmindernde Wirkung.

Empirische Ergebnisse

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die öffentlichen Leistungen für Hochschulbildung in Deutschland im Jahr 2004. Insgesamt hat der öffentliche Sektor in Deutschland im Jahr 2004 fast 17 Mrd. Euro für Hochschulbildung (ohne Forschung) ausgegeben. Neben den Ausgaben für Lehre sind auch die Leistungen an private Haushalte in den Kategorien enthalten, wie sie oben beschrieben wurden. Es wurde hierbei versucht, alle Leistungen zu berücksichtigen, für deren Bezug der Studentenstatus die wesentliche Rolle spielt. Manche Leistungen konnten jedoch aus Mangel an Daten nicht quantifiziert werden (dies betrifft z.B. die Subventionen aus der Kinderkomponente für das Übergangsgeld in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung oder durch den Kinderfreibetrag bei der Arbeitnehmer-Sparzulage). Dennoch vermittelt die Tabelle 1 einen guten Eindruck von der Vielfalt öffentlicher Leistungen. Die hier zugrundeliegende Studie hat in diesem Zusammenhang gezeigt, dass die Zahl öffentlicher Unterstützungsleistungen in Deutschland im internationalen Vergleich außerordentlich hoch ist.[11] Die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben wird in Abbildung 2 noch besser sichtbar.

---

[7] Im hier zugrundeliegenden Referenzjahr 2004 lag die Altersgrenze für das Kindergeld für Kinder in Ausbildung bei 27 Jahren. Ab 2007 wurde diese Altersgrenze auf das 25. Lebensjahr gesenkt.

[8] Vgl. D. Dohmen, M. Hoi: Bildungsaufwand in Deutschland – Eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für den Bericht zur Technologischen Leistungsfähigkeit 2003, Köln 2004, S. 27 ff.; sowie D. Pauka, B. Pauka: Steuergesetze 2004, Köln 2004, S. 140 f. und 143 ff.

[9] Bei Ehegatten, die zusammen zur Einkommensteuer veranlagt werden, verdoppeln sich diese Beträge.

[10] Im Jahr 2004 lag die entsprechende Einkommensgrenze für alleinerziehende Eltern nach der Grundtabelle bei 30 270 Euro und für verheiratete Paare nach der Splittingtabelle bei 57 691 Euro pro Jahr, vgl. Bundesministerium der Finanzen: Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2006, Berlin 2006, S. 58.

[11] Vgl. A. Schwarzenberger: Public/private funding of higher education: a social balance, HIS Forum Hochschule 5/2008, Hannover 2008.

Tabelle 1
Staatliche Ausgaben für Hochschulbildung 2004

Kategorie	Betrag in 1000 Euro	Anteil in %
Ausgaben für Lehre		
Gesamtbetrag für Lehre	*9 888 680*	*58,5*
Direkte monetäre Unterstützung		
BAföG-Zuschüsse	760 115	4,5
Stipendien von Studierendenförderungswerken	92 043	0,5
Waisenrenten der Gesetzlichen Rentenversicherung und Gesetzlichen Unfallversicherung, Waisengeld nach Beamten- und Soldatenversorgungsrecht	165 999	1
Allgemeines Wohngeld für Studierende	66 484	0,4
Arbeitslosengeld für Studierende	1 706	0,01
Zinssubvention für den Darlehensanteil des BAföG (Staatsdarlehen)	89 103	0,5
Darlehensteilerlasse beim BAföG (Staatsdarlehen)	99 670	0,6
Unerwünschter Rückzahlungsausfall beim BAföG-Darlehen (Staatsdarlehen)	20 931	0,1
Summe direkte monetäre Unterstützung	*1 296 051*	*7,7*
Direkte nicht-monetäre Unterstützung		
Subvention für beitragsfreie Familienmitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung	1 225 788	7,3
Subvention für beitragsreduzierte Versicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung	384 857	2,3
Subvention für beitragsfreie Familienmitversicherung in der Gesetzlichen Pflegeversicherung	152 443	0,9
Subvention für beitragsreduzierte Versicherung in der Gesetzlichen Pflegeversicherung	34 965	0,2
Subventionen für studentische Einrichtungen	667 587	4
Subventionen für Transportleistungen	130 994	0,8
Summe direkte nicht-monetäre Unterstützung	*2 596 634*	*15,4*
Indirekte monetäre Unterstützung		
Kindergeld (Eltern außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig)	1 442 083	8,5
Kindergeld (Eltern im öffentlichen Dienst tätig)	477 913	2,8
Familien-, Orts- und Sozialzuschläge im öffentlichen Dienst	276 421	1,6
Beihilfezahlungen für Kinder von Beamten und Richtern	196 525	1,2
Kinderzulage beim Arbeitslosengeld	27 230	0,2
Kinderzuschlag bei der Arbeitslosenhilfe	14 594	0,09
Kinderzuschlag beim Kurzarbeitergeld	570	0,003
Kinderzulage bei der Altersvorsorgezulage	11 282	0,07
Kinderzulage bei der Eigenheimzulage	99 064	0,6
Steuerentlastung durch Kinderfreibeträge gemäß § 32 EStG	100 620	0,6
Steuerentlastung für Alleinerziehende gemäß § 24b EStG	28 144	0,2
Steuerentlastung durch Unterhaltsfreibetrag gemäß § 33a Abs. 1 EStG	168 859	1
Steuerentlastung durch Ausbildungsfreibetrag gemäß § 33a Abs. 2 EStG	170 648	1
Steuerentlastung bei Zuschlagsteuern (Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag)	110 403	0,7
Summe indirekte monetäre Unterstützung	*3 124 356*	*18,5*
Indirekte nicht-monetäre Unterstützung	-	-
Gesamtsumme	*16 905 721*	*100*

Anmerkung: Rundungsdifferenzen sind möglich, Prozentsätze wurden auf die nächste Dezimalstelle gerundet.

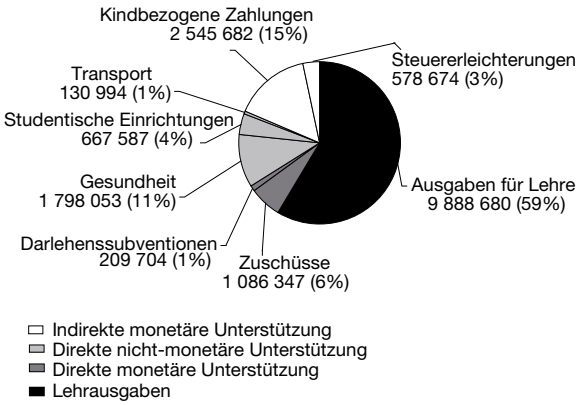
Quelle: A. Schwarzenberger: Public/private funding of higher education: a social balance, HIS Forum Hochschule 5/2008, Hannover 2008, S. 68 f.

Die Ausgaben, die für Lehrzwecke an die Hochschulen gehen, betragen mehr als die Hälfte (59%) der Gesamtausgaben für Hochschulbildung. Hinsichtlich der restlichen Ausgaben machen die Formen indirekter Unterstützung den größten Anteil aus: kindbezogene Zahlungen an und Steuererleichterungen für die Eltern von Studierenden belaufen sich auf bemerkenswerte 18% der öffentlichen Gesamtausgaben. Hierdurch wird eindrucksvoll das Konzept widergespiegelt, dass Studierende als von ihren Eltern finanziell abhängige Personen betrachtet werden.

Nur 23% der öffentlichen Ausgaben fließen den Studierenden unmittelbar zu: Die Subventionen für beitragsfreie und beitragsreduzierte Kranken- und Pflegeversicherung belaufen sich auf 11% der öffentlichen Ausgaben. Zusammen mit den Anteilen für studentische Einrichtungen und Transport erhalten die Studierenden damit 16% der staatlichen Gesamtausgaben in nicht-monetärer Form. Die direkte monetäre Unterstützung für Studierende in Form von Zuschüssen und Darlehenssubventionen beträgt dagegen nur 7%.

Abbildung 2
Struktur der öffentlichen Ausgaben für Hochschulbildung 2004

(in 1000 Euro, Anteile in %)



Quelle: A. Schwarzenberger: Public/private funding of higher education: a social balance, HIS Forum Hochschule 5/2008, Hannover 2008, S. 70.

Werden die öffentlichen Leistungen auf ihre „Sichtbarkeit" hin untersucht, so lässt sich feststellen, dass die „sichtbaren" Subventionen – d.h. BAföG-Zuschüsse, Kindergeld und Zuschläge im öffentlichen Dienst – nur 17% der staatlichen Gesamtausgaben (und 42% der staatlichen Ausgaben für private Haushalte) ausmachen. Wenn darüber hinaus noch alle Formen von (erwünschten und unerwünschten) BAföG-Darlehenssubventionen einbezogen werden, so belaufen sich diese grundlegenden Unterstützungsleistungen auf 19% aller öffentlichen Ausgaben (oder auf 45% aller Leistungen an Studierende und ihre Eltern). Dies zeigt, dass in öffentlichen Diskussionen die Summe der anderen, weniger offensichtlichen staatlichen Leistungen, stark unterschätzt wird. In Tabelle 2 werden den öffentlichen Ausgaben für Hochschulbildung die privaten Ausgaben der Studierenden gegenübergestellt.

Die privaten Ausgaben wurden auf der Basis von Befragungen der Studierenden ermittelt. Hierfür wurde auf Daten des EUROSTUDENT-Projektes zurückgegriffen.[12] Von den Einnahmen der Studierenden müssen zur Vermeidung von Doppelzählungen jene Bestandteile herausgerechnet werden, die sie als Subventionen vom öffentlichen Sektor erhalten. Dies betrifft zum einen die direkte monetäre Unterstützung (z.B. BAföG-Zuschüsse und Stipendien), die vom öffentlichen Sektor geleistet wird. Zum anderen gilt dies auch für die indirekte monetäre Unterstützung, 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.[13] Die direkte nicht-monetäre Unterstützung hingegen wird nicht von den studentischen Einnahmen subtrahiert, da die Studierenden die Subventionen, die in diese Kategorie fallen (wie z.B. Transportsubventionen), im Rahmen der Sozialerhebung nicht als Bestandteil ihrer Einnahmen angeben (können). Nach dieser Rechnung beliefen sich die Ausgaben für Hochschulbildung des öffentlichen Sektors auf 16,9 Mrd. Euro und die Ausgaben von privater Seite (d.h. von Studierenden und ihren Eltern) auf 13,3 Mrd. Euro. Die Gesamtausgaben betrugen damit 30,2 Mrd. Euro. Der Finanzierungsanteil des öffentlichen Sektors belief sich dabei auf 56%, während der private Sektor 44% der Kosten trug.

Aus der finanzwissenschaftlichen Theorie ist bekannt, dass es für das öffentliche Budget kein Optimum Optimorum gibt.[14] Demnach können die jeweiligen Finanzierungsanteile nicht als zu hoch oder zu gering eingestuft werden. Allerdings kann ein internationaler Vergleich dazu beitragen, das Ausmaß der staatlichen Aktivität in Deutschland bei der Finanzierung von Hochschulbildung besser einzuordnen.

Internationaler Vergleich

Die Abbildung 3 zeigt die Kostenaufteilung für Hochschulbildung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor für die sechs Länder, die an der zugrundeliegenden EU-Studie beteiligt waren. Die ausgewählten Länder stehen dabei repräsentativ für bestimmte Regionen der EU: England repräsentiert Großbritannien, Norwegen – obwohl kein EU-Mitgliedstaat – wurde für Nordeuropa ausgewählt, Spanien für Südeuropa, die Tschechische Republik für die mittel- und osteuropäischen Länder und die Niederlande und Deutschland für Westeuropa.

Für die sechs Länder liegt der staatliche Finanzierungsanteil im Durchschnitt bei 50%. Der staatliche Anteil in England (36%) und in Spanien (40%) ist beträchtlich niedriger als in den anderen Ländern. Mit einem Staatsanteil von 56% liegt Deutschland oberhalb des Durchschnitts, ebenso wie zwei Drittel der betrachteten Länder. In Abbildung 4 wurden die öffentli-

[12] EUROSTUDENT ermittelt in regelmäßigen Abständen die sozialen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse von Studierenden in derzeit 23 europäischen Ländern, vgl. HIS Hochschul-Informations-System GmbH: Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, Bielefeld 2008. In Deutschland stammen die aktuellen Daten für dieses Projekt aus der 18. Sozialerhebung, vgl. W. Isserstedt, E. Middendorff, G. Fabian, A. Wolter: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006, 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn/Berlin 2007.

[13] Diese Annahme ist in der Realität allerdings nicht immer gegeben. Vgl. dazu die Diskussion weiter unten.

[14] Vgl. P. A. Samuelson: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, in: The Review of Economics and Statistics, (1955), Nr. 37, S. 350-356; und K. Mackscheidt: Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen 1973.

Tabelle 2
Öffentliche und private Ausgaben für Hochschulbildung 2004
(in 1000 Euro)

Öffentliche Ausgaben		Private Ausgaben	
Kategorie		Kategorie	
Ausgaben für Lehre	9 888 680	Gesamteinnahmen der Studierenden	17 706 173
Direkte monetäre Unterstützung	1 296 051	minus direkte monetäre Unterstützung	1 325 726
Direkte nicht-monetäre Unterstützung	2 596 634		
Indirekte monetäre Unterstützung	3 124 356	minus indirekte monetäre Unterstützung	3 124 356
Indirekte nicht-monetäre Unterstützung	-	minus indirekte nicht-monetäre Unterstützung	-
Öffentliche Gesamtausgaben	16 905 721	Private Gesamtausgaben	13 256 091
Summe öffentlicher und privater Ausgaben: 30 161 812			
Anteil der öffentlichen Ausgaben an den Gesamtausgaben	56%	Anteil der privaten Ausgaben an den Gesamtausgaben	44%

Anmerkung: Der Betrag für direkte monetäre Unterstützung, der auf der rechten Seite der Tabelle von den studentischen Einnahmen subtrahiert wurde, stimmt nicht mit dem Betrag auf der linken Seite überein. Der Grund dafür ist, dass zur Berechnung der öffentlichen und privaten Ausgaben unterschiedliche Datenquellen verwendet wurden. Vgl. dazu die methodischen Erläuterungen in: A. Schwarzenberger: Public/private funding of higher education: a social balance, a.a.O., S. 9.

Zur Darstellung der privaten Ausgaben werden als Näherungsgröße die Einnahmen der Studierenden verwendet. Der Grund dafür ist, dass verschiedene in der Vergangenheit durchgeführte Befragungen gezeigt haben, dass die von den Studierenden gemeldeten Daten über ihre Einnahmen wesentlich zuverlässiger sind als die über ihre Ausgaben.

Quelle: A. Schwarzenberger: Public/private funding of higher education: a social balance, HIS Forum Hochschule 5/2008, Hannover 2008, S. 71.

chen Ausgaben unterteilt in Ausgaben für Hochschulen und Ausgaben für Studierende und ihre Eltern.

Hinsichtlich der Aufteilung der öffentlichen Ausgaben auf Institutionen und private Haushalte können zwei Extremfälle betrachtet werden: In Deutschland spielt der Ausgabenanteil für Hochschulen mit 58% eine wesentlich geringere Rolle als in den anderen fünf Ländern, während dieser Anteil in Spanien mit 91% am höchsten ausfällt. Das bedeutet gleichzeitig, dass die Subventionen an private Haushalte in Deutschland mit 42% des öffentlichen Budgets am höchsten sind; in Spanien fließen lediglich 9% an die Studierenden.

Obwohl die Abbildung 4 keinen Rückschluss auf die Höhe der absoluten Ausgaben für Hochschulen und private Haushalte zulässt, legt sie die Schlussfolgerung nahe, dass die Hochschulen in Deutschland unterfinanziert sind. Der vergleichsweise geringe öffentliche Ausgabenanteil für Hochschulfinanzierung kann als erster Hinweis auf eine solche Unterfinanzierung gewertet werden. Tatsächlich gibt es seit Jahren eine anhaltende Diskussion über die chronische Unterfinanzierung deutscher Hochschulen, die insbesondere den Bereich der Lehre betrifft.[15] Der hier ermittelte Befund, dass der Ausgabenanteil für Hochschulen in Deutschland im internationalen Vergleich auffällig niedrig ist, kann als weitere Bestätigung dieses Problems aufgefasst werden.[16] Die öffentlichen Leistungen, die den privaten Haushalten zufließen, können weiter strukturiert werden und sind in Abbildung 5 dargestellt.

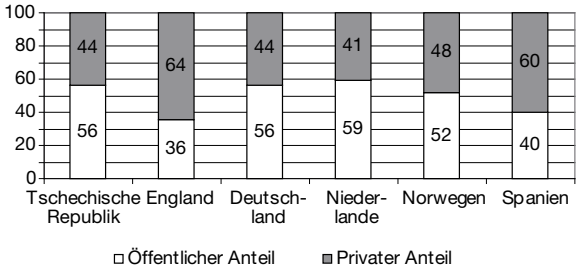
Die Abbildung 5 zeigt die Aufteilung der öffentlichen Ausgaben für private Haushalte auf die drei Kategorien „direkte monetäre Leistungen", „direkte nicht-monetäre Leistungen" und „indirekte monetäre Leistungen". Bei den öffentlichen Gesamtausgaben für private Haushalte weist der Anteil direkt-monetärer Leistungen an die Studierenden beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern auf: In Spanien stellt dies die einzige Form von Unterstützung an private Haushalte dar. In Norwegen, England und den Niederlanden ist dies mit Abstand die wichtigste Unterstützungsform. In Deutschland und der Tschechischen Republik beträgt die direkte monetäre Förderung dagegen nur 19% bzw. 31%. In Deutschland hat diese Form der Unterstützung sogar den geringsten Stellenwert im

[15] Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, http://www.wissenschaftsrat.de/texte/8639-08.pdf, 2008, S. 93 ff., Zugriff: 13.11.2008; C. Berthold, G. Gabriel, F. Ziegele: Aktivierende Hochschul-Finanzierung (AktiHF), Ein Konzept zur Beseitigung der Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen, Gütersloh 2007, S. 12 f.; Hochschulrektorenkonferenz (HRK): Eckpunkte zum Hochschulpakt 2020, http://www.hrk.de/de/beschluesse/109_3434.php, 2006, Zugriff: 20.6.2008; sowie Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum arbeitsmarkt- und demographiegerechten Ausbau des Hochschulsystems, http://www.wissenschaftsrat.de/texte/7083-06.pdf, 2006, S. 6, Zugriff: 20.6.2008.

[16] Das Problem der Unterfinanzierung hat später zumindest teilweise dadurch eine Milderung erfahren, dass seit dem Wintersemester 2006 durch die in einigen Bundesländern eingeführten Studiengebühren zusätzliche private Mittel in die Hochschullehre fließen, vgl. für einen Überblick Deutsches Studentenwerk (DSW): Übersicht über allgemeine Studiengebühren in Bundesländern, Stand: 1. August 2008, http://www.studentenwerke.de/pdf/Uebersicht%20Details%20Studiengebuehren.pdf, 2008, S. 9, Zugriff: 15.10.2008. Allerdings ist diese Maßnahme keineswegs ausreichend, wie aktuelle Forderungen des Wissenschaftsrates nach einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben um 1,1 Mrd. Euro pro Jahr zeigen, vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, http://www.wissenschaftsrat.de/texte/8639-08.pdf, 2008, S. 99, Zugriff: 13.11.2008.

Abbildung 3
Öffentliche und private Finanzierungsanteile an den Kosten für Hochschulbildung 2004

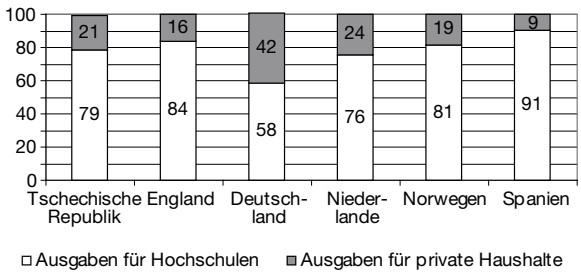
(in %)



Quelle: A. Schwarzenberger: Public/private funding of higher education: a social balance, HIS Forum Hochschule 5/2008, Hannover 2008, S. 129.

Abbildung 4
Öffentliche Ausgabenanteile für Hochschulen und private Haushalte 2004

(in %)



Quelle: A. Schwarzenberger: Public/private funding of higher education: a social balance, HIS Forum Hochschule 5/2008, Hannover 2008, S. 130.

Vergleich zu den Anteilen der beiden anderen Kategorien.

Nicht-monetäre Förderung der Studierenden ist die wichtigste Unterstützungsform in der Tschechischen Republik, wo sie 50% aller Leistungen an private Haushalte ausmacht. Im Gegensatz dazu beläuft sich diese Art der Unterstützung in Norwegen auf nur 3%.

Indirekte Unterstützungsleistungen, die an die Eltern von Studierenden gerichtet sind, existieren nur in Deutschland und der Tschechischen Republik (sowie zu einem sehr geringen Teil in den Niederlanden). In diesen beiden Ländern ist dies Ausdruck der Konzeption, dass Studierende als von ihren Eltern finanziell abhängige Personen betrachtet werden. Auffällig ist dabei, dass in Deutschland diese Form der Unterstützung mit einem Anteil von 44% aller Ausgaben für private Haushalte den größten Stellenwert hat.

Insgesamt lassen sich die Ergebnisse in folgender Typologie zusammenfassen:

- Dominanz der direkten monetären Unterstützung: Spanien und Norwegen,
- Mischsystem aus direkter monetärer und nicht-monetärer Unterstützung (mit hohem Anteil der monetären Förderung): England und die Niederlande,
- Mischung aller Unterstützungsformen (mit geringem Anteil direkt-monetärer Förderung): Deutschland und die Tschechische Republik.

Bewertung der Finanzierung von Hochschulbildung in Deutschland

Um das Finanzierungssystem für Hochschulbildung in Deutschland bewerten zu können, müssten zunächst einmal die Ziele dieses Systems bekannt sein. Nach einer anschließenden Analyse des Zielerreichungsgrades ließe sich dann die Güte des Finanzierungssystems beurteilen. Solch eine detaillierte Untersuchung ist im Rahmen dieses Artikels nicht möglich, dennoch können in dieser Hinsicht einige allgemeine Schlussfolgerungen gezogen werden.

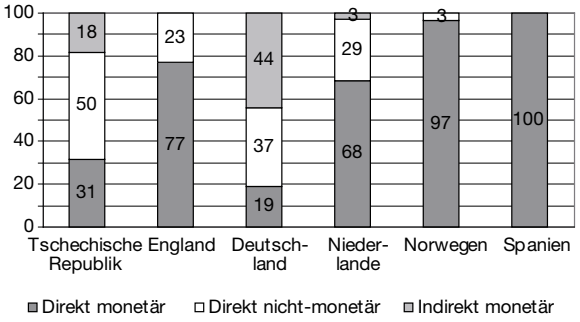
Aus ökonomischer Sicht sollte jedes Finanzierungssystem für Hochschulbildung – unabhängig von seiner Ausgestaltung – die Ziele der Effizienz und Effektivität erfüllen. Um die Frage der Effizienz zu beantworten, wäre eine Untersuchung notwendig, ob das Finanzierungssystem seine Ziele gemäß dem ökonomischen Prinzip erreicht. Dies würde eine separate detaillierte Analyse erfordern, die in diesem Rahmen nicht möglich ist. Generell lässt sich jedoch festhalten, dass die hohe Zahl an Unterstützungsleistungen und die Vielzahl von Quellen, aus denen diese stammen, eine umfangreiche Bürokratie zu deren Verwaltung beansprucht. Unter Berücksichtigung der bekannten Effizienzprobleme öffentlicher Verwaltungen[17] liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die Verwaltungskosten des Finanzierungssystems unnötig hoch sind.

Für das Effektivitätsziel lässt sich die Frage nach dem Zielerreichungsgrad etwas einfacher beantworten: Der internationale Vergleich hat zum einen gezeigt, dass der Anteil der öffentlichen Ausgaben an den Gesamtausgaben für Hochschulbildung in Deutschland überdurchschnittlich hoch ist. Zum anderen zeigte die Strukturanalyse die bemerkenswerte Tatsache, dass im Ländervergleich in Deutschland der Anteil öffentlicher Ausgaben an die Hochschulen am geringsten und der Anteil der öffentlichen Aus-

[17] Vgl. W. A. Niskanen: Bureaucracy and public economics, Aldershot 1996.

Abbildung 5
Öffentliche Unterstützung für private Haushalte nach Art der Leistung 2004

(in %)



Quelle: A. Schwarzenberger: Public/private funding of higher education: a social balance, HIS Forum Hochschule 5/2008, Hannover 2008, S. 132.

gaben für private Haushalte am höchsten ausfallen. Unter Berücksichtigung zusätzlicher nationaler Daten kann dies als deutlicher Hinweis auf die Unterfinanzierung der Hochschullehre in Deutschland betrachtet werden. Trotz im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoher öffentlicher Gesamtausgaben wird das Ziel einer effektiven Finanzierung der Hochschullehre in Deutschland also nicht erreicht. Es wäre allerdings fatal, daraus den Schluss zu ziehen, dass eine einfache Re-Allokation der gegebenen öffentlichen Mittel zugunsten der Hochschulen und zulasten der privaten Haushalte die Lösung wäre. Stattdessen erscheint eine Erhöhung der Lehrausgaben durch zusätzliche Mittel erforderlich.

Überdurchschnittlich hohe Elternförderung in Deutschland

In Deutschland kommen bei der Alimentierung der privaten Haushalte alle drei Unterstützungsformen (direkt monetär, direkt nicht-monetär und indirekt monetär) zum Einsatz. Im Vergleich aller sechs Länder weist Deutschland den niedrigsten Anteil monetärer Unterstützung der Studierenden und den höchsten Anteil an Unterstützung für die Eltern von Studierenden auf. Wenn die Entscheidung für dieses Konzept – basierend auf einem Werturteil, das hier nicht in Frage gestellt werden soll – getroffen wurde, dann ist es nur folgerichtig, dass ein Teil der öffentlichen Unterstützung auch an die Eltern fließt, die für den Lebensunterhalt ihrer studierenden Kinder aufkommen müssen. Im Hinblick auf das Effektivitätsziel stellt sich jedoch die Frage, ob die Studierenden tatsächlich von den öffentlichen Leistungen profitieren, die ihre Eltern aufgrund des Studierendenstatus der Kinder erhalten. Aus den Sozialerhebungen ist bekannt, dass von den unverheirateten, auswärts wohnenden Studierenden im Erststudium (den sogenannten Normalstudenten) etwa 10% keinerlei Leistungen von ihren Eltern erhalten.[18] Unter der Annahme, dass zumindest ein Teil dieser Eltern dennoch von öffentlichen Leistungen für ihre studierenden Kinder profitiert, stellt dies einen Mangel an Effektivität dar.[19]

Vor diesem Hintergrund erscheint es höchst bedenklich, dass in Deutschland der größte Anteil der öffentlichen Leistungen für private Haushalte (= 44%) an die Eltern der Studierenden fließt. Eine radikale Maßnahme zum Gegensteuern wäre, vom Konzept der überwiegenden Elternförderung umzuschwenken auf ein Konzept, das die finanzielle Unabhängigkeit der Studierenden von ihren Eltern favorisiert.[20] Solch ein Wechsel wäre aber sowohl in politischer als auch in rechtlicher Hinsicht schwierig durchzusetzen. Wenn das bisherige Konzept der finanziellen Abhängigkeit der Studierenden von ihren Eltern aufrechterhalten wird, sollte aber möglicherweise die prozentuale Aufteilung der Förderung auf Studierende und ihre Eltern überdacht werden.

Eines der Hauptziele des deutschen Finanzierungssystems ist sicherlich, einen möglichst egalitären Zugang zu Hochschulbildung zu ermöglichen. Ob dieses Ziel erreicht wird, lässt sich allerdings nicht allein auf der Basis einer Makroanalyse beurteilen. Aus den Sozialerhebungen ist bekannt, dass Studierende aus bildungsfernen Schichten an den deutschen Universitäten unterrepräsentiert sind.[21] Welchen Einfluss das öffentliche Finanzierungssystem dabei auf die soziale Selektion beim Hochschulzugang ausübt, ließe sich nur auf Basis einer mikroökonomischen Analyse beantworten.

---

[18] Vgl. W. Isserstedt, E. Middendorff, G. Fabian, A. Wolter, a.a.O., S. 181.

[19] Mangelnde Effektivität aufgrund einer zweckfremden Verwendung öffentlicher Mittel lässt sich beispielhaft auch durch die folgende Anekdote illustrieren: Die Tatsache, dass das Kindergeld, welches an die Eltern ausgezahlt wird, von diesen in der Praxis nicht immer an ihre studierenden Kinder weitergegeben wird, veranlasste die frühere Bundesbildungsministerin, Edelgard Bulmahn, zu einem Reformvorschlag. Nach diesem sollte das Kindergeld unmittelbar an die studierenden Kinder ausgezahlt werden. Der damalige Bundeskanzler, Gerhard Schröder, erteilte diesem Vorschlag eine Absage mit der (etwas polemisch formulierten) Begründung, dass die Eltern das Kindergeld benötigen würden, um die Raten für ihre Immobilien abzuzahlen; vgl. M. Spiewak: Studienfinanzierung: Geld für alle, in: Die Zeit Nr. 15 vom 3.4.2008, S. 36. Zumindest mit Blick auf jene Eltern, deren Kinder auswärts untergebracht sind, stellt dies eine zweckfremde und damit ineffektive Verwendung öffentlicher Mittel dar.

[20] Ein solcher Systemwechsel wird derzeit in der Tschechischen Republik vorbereitet. Allerdings ist dort der Anteil der Elternförderung mit 18% deutlich niedriger als in Deutschland.

[21] Vgl. W. Isserstedt, E. Middendorff, G. Fabian, A. Wolter, a.a.O., S. 108 ff.

Deutsches System intransparent

Transparenz ist eine wesentliche Voraussetzung für ein effizientes Finanzierungssystem für die Hochschulbildung, da hierdurch eine größere politische und administrative Kontrolle erreicht werden kann und die potentiellen Nachfrager nach öffentlichen Leistungen einen besseren Überblick über das ihnen zur Verfügung stehende Angebot bekommen. Transparenz wird in Deutschland sicherlich nicht erreicht. Für die Unterstützung der privaten Haushalte existieren zwar Leistungen wie z.B. das BAföG, Kindergeld und Stipendien, die sowohl von den Empfängern als auch von der interessierten Öffentlichkeit gut beobachtet werden können. Die Makroanalyse hat jedoch gezeigt, dass unter Einbeziehung aller quantifizierbaren Unterstützungsleistungen das deutsche Finanzierungssystem im internationalen Vergleich besonders komplex ist. Die öffentlichen Mittel zur Finanzierung von Hochschulbildung in Deutschland stammen aus den Haushalten verschiedener Ministerien auf Bundes- und Landesebene, aus nahezu allen Zweigen des Sozialversicherungssystems und aus verschiedenen Ausnahmetatbeständen des Steuersystems. Es ist offensichtlich, dass es sich hierbei nicht um ein System „aus einem Guss“ handelt, sondern um eine Ansammlung von Regeln, die über die Jahre historisch gewachsen sind. Die Vielzahl an Leistungen und die Tatsache, dass diese zu einem erheblichen Teil durch das Steuersystem und das Sozialversicherungssystem generiert werden, verdeutlicht den Mangel an Transparenz. Mit Blick auf die Gesamtzahl der monetarisierbaren Leistungen lässt sich feststellen, dass mehr als die Hälfte der öffentlichen Mittel für private Haushalte als „unsichtbar“ klassifiziert werden können, da sie aus Quellen stammen, die zur Finanzierung von Hochschulbildung keinen direkten Bezug haben.

Fazit

Das Finanzierungssystem für Hochschulbildung in Deutschland wurde vor dem Hintergrund einiger fundamentaler Ziele bewertet. Resümierend kann festgehalten werden, dass die Komplexität des Systems die Erreichung des anzustrebenden Ziels der Effizienz vermutlich und die wünschenswerte Transparenz mit Sicherheit verhindert. Das ebenfalls anzustrebende Ziel der Effektivität wird u.a. aufgrund ungenügender finanzieller Mittel und der konzeptionell starken Ausrichtung auf eine elternbezogene Förderung nicht erreicht. Demnach ergibt sich hier ein Handlungsbedarf, der bei der aktuellen Vielfalt bildungspolitischer Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene zu berücksichtigen ist.