

Warum nicht einmal Mittelmaß?

Die Finanzierung der deutschen Hochschulen im internationalen Vergleich

Manfred G. Schmidt



Manfred G. Schmidt

Zusammenfassung¹

In Deutschland gibt es exzellente Universitäten. Die Finanzausstattung der Hochschullandschaft hierzulande aber ist überhaupt nicht exzellent: Der Anteil der Hochschulausgaben am Sozialprodukt ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Zu den wichtigsten Ursachen der defizitären Mittelausstattung der deutschen Hochschulen gehören 1) die Erblast einer mittelmäßigen Finanzausstattung, 2) ein demographisch und bildungsbeteiligungsbedingt unterdurchschnittlicher Bevölkerungsanteil der Studierenden, 3) die asymmetrische Arbeitsteilung zwischen (durchschnittlicher) öffentlicher und (unterdurchschnittlicher) privater Bildungsfinanzierung, 4) die ungünstige Großwetterlage bei der Finanzierung des gesamten deutschen Bildungswesens, 5) nachteilige institutionelle Finanzierungsbedingungen, 6) Programmkonkurrenz insbesondere durch die kostspielige, politisch mächtige Sozialpolitik, 7) abgabenpolitisch verursachte Begrenzungen des Bildungsetats und 8) eine parteipolitische Färbung der Regierungen, die der Sozialpolitik Vorrang gibt, aber die öffentliche und die private Bildungsfinanzierung eher hemmt als fördert.

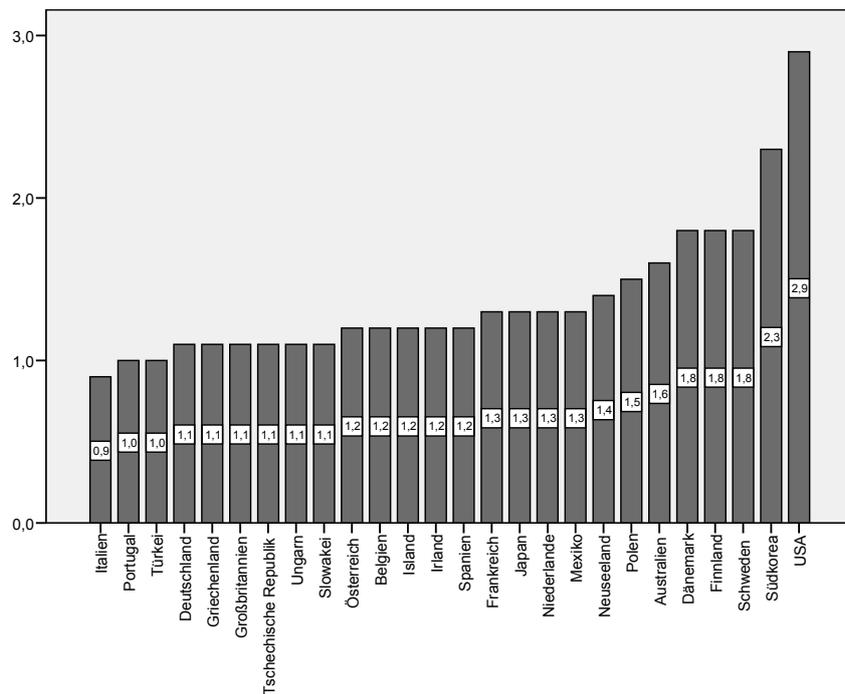
1. Deutschlands Hochschulausgaben im internationalen Vergleich

Wie viel sind dem Land der Dichter und Denker die Hochschulen wert?² Den Ausgaben für die Hochschulen nach zu urteilen lautet die Antwort: nicht sonderlich viel. Denn der Anteil der öffentlichen und der privaten Ausgaben für Hochschulen am Bruttoinlandsprodukt³ ist in Deutschland relativ niedrig. Er liegt bei 1,1 Prozent, so die neuesten Zahlen der Organisation für ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für den Tertiärsektor des Bildungswesens im Jahre 2004.⁴ Gewiss: 1,1 Prozent des Sozialproduktes sind viel Geld – rund 30 Milliarden Euro⁵. Doch mit 1,1 Prozent liegt Deutschland im internationalen Vergleich weder an der Spitze noch in der Mitte, sondern im unteren Drittel der OECD-Mitgliedstaaten. Die durchschnittliche Hochschulausgabenquote (im Sinne des Anteils aller Hochschulausgaben am Bruttoinlandsprodukt) in den OECD-Mitgliedstaaten liegt bei 1,4 Prozent. Südkorea verwendet für die Hochschulen sogar 2,3 Prozent seines Wirtschaftsproduktes und die USA sind

Mit 1,1 Prozent liegt Deutschland im internationalen Vergleich im unteren Drittel der OECD-Mitgliedstaaten

mit 2,9 Prozent der Spitzenreiter. Aber auch die skandinavischen Länder und die Schweiz finanzieren ihre Hochschulen großzügiger als Deutschland – mit jeweils immerhin 1,8 bzw. 1,6 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Polen liegt mit einem Anteil von 1,5 Prozent ebenfalls vor Deutschland. Nur drei OECD-Mitgliedstaaten leisten sich eine niedrigere Hochschulausgabenquote als Deutschland: Italien, Portugal und die Türkei (vgl. Schaubild 1 und Tabelle 1).

Schaubild 1: Der Anteil der öffentlichen und privaten Ausgaben für den Tertiärsektor des Bildungswesens am Bruttoinlandsprodukt 2004



Quelle: OECD 2007a, S. 205.

Die Daten und die Aussagen, die in diesem Artikel unterbreitet werden, basieren auf einem laufenden Forschungsprojekt zur Analyse der Bildungsfinanzen in allen Mitgliedsstaaten der OECD

Warum ist der Anteil der Hochschulausgaben am Sozialprodukt in Deutschland niedrig? Warum ist die Hochschulausgabenquote ausgerechnet in einem Land niedrig, dessen Bürger doch ansonsten vom Staat viel erwarten, in der Sozialpolitik beispielsweise und in der Daseinsvorsorge überhaupt? Bei der Antwort auf diese Fragen will ich im Folgenden vor allem auf Befunde des internationalen Vergleichs eingehen und innerdeutsche Besonderheiten hintanstellen.⁶ Die Daten und die Aussagen, die in diesem Artikel unterbreitet werden, basieren auf einem laufenden Forschungsprojekt zur Analyse der Bildungsfinanzen in allen Mitgliedsstaaten der OECD.⁷

Tabelle 1: Öffentliche und private Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich als Prozentsatz des BIP (2004)

	Tertiärbereich			Alle Bildungsbereiche		
	Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben	Gesamt- ausgaben	Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben	Gesamt- ausgaben
Australien	0,8	0,8	1,6	4,3	1,6	5,9
Belgien	1,2	0,1	1,2	5,8	0,2	6,1
Dänemark	1,8	0,1	1,8	6,9	0,3	7,2
Deutschland	1,0	0,1	1,1	4,3	0,9	5,2
Finnland	1,7	0,1	1,8	6,0	0,1	6,1
Frankreich	1,2	0,2	1,3	5,7	0,4	6,1
Griechenland	1,1		1,1	3,3	0,2	3,4
Großbritannien	0,8	0,3	1,1	5,0	1,0	5,9
Irland	1,0	0,1	1,2	4,3	0,3	4,6
Island	1,1	0,1	1,2	7,2	0,7	8,0
Italien	0,7	0,3	0,9	4,4	0,5	4,9
Japan	0,5	0,8	1,3	3,5	1,2	4,8
Korea	0,5	1,8	2,3	4,4	2,8	7,2
Mexiko	0,9	0,4	1,3	5,2	1,2	6,4
Neuseeland	0,9	0,6	1,4	5,6	1,3	6,9
Niederlande	1,0	0,3	1,3	4,6	0,5	5,1
Norwegen	1,4			6,2		
Österreich	1,1	0,1	1,2	5,0	0,4	5,4
Polen	1,1	0,4	1,5	5,4	0,6	6,0
Portugal	0,9	0,1	1,0	5,3	0,1	5,4
Schweden	1,6	0,2	1,8	6,5	0,2	6,7
Schweiz	1,6			5,9		
Slowakei	0,9	0,2	1,1	4,0	0,8	4,8
Spanien	0,9	0,3	1,2	4,2	0,6	4,7
Tschechien	0,9	0,2	1,1	4,2	0,6	4,9
Türkei	0,9	0,1	1,0	3,8	0,3	4,1
Ungarn	0,9	0,2	1,1	5,1	0,5	5,6
USA	1,0	1,9	2,9	5,1	2,3	7,4
DURCHSCHNITT	1,1	0,4	1,4 ^a	5,0	0,7	5,7

Quelle: OECD 2007a, S. 208. a) Rundungsfehler.

2. Ursachen der niedrigen Hochschulausgabenquote Deutschlands

Wer die niedrige Hochschulausgabenquote in Deutschland erklären will, muss viele Ursachen in Betracht ziehen.

2.1 Historische, demographische und ökonomische Wirkfaktoren

Drei Ursachen sind – im Lichte der Berichterstattung der OECD über die Finanzausstattung des Bildungswesens – seit längerem offenkundig, und werden deshalb nur gestreift:

niedrige Ausgabenquote in der Vorperiode zieht in der Regel eine niedrige Ausgabenquote in späteren Phasen nach sich
Bevölkerungsanteil der Studentenschaft

1. Die Hochschulausgabenquote von 2004 hängt in Deutschland (und in allen anderen Ländern der Stichprobe) mit den Ausgabenquoten der Vorjahre eng zusammen. Das bestätigt die Lehre von der Durchschlagskraft des Politik-Erbes. Eine niedrige Ausgabenquote in der Vorperiode, wie in Deutschland, zieht in der Regel eine niedrige Ausgabenquote in späteren Phasen nach sich.⁸
2. Die Hochschulausgabenquote von 2004 hängt in Deutschland und in allen anderen Ländern der Stichprobe ferner mit dem Bevölkerungsanteil der Studentenschaft zusammen. Das entspricht der Lehre der demographischen Nachfragesteuerung der Bildungsfinanzen. Ist diese Nachfrage nur mittelmäßig, wie in Deutschland, sind auch die Hochschulausgaben in der Regel nur von mittlerer Höhe und erheblich geringer als bei größerer Nachfrage. Die relativ geringe Nachfrage spiegelt ihrerseits zwei weitere Wirkungen wider (Schmidt 2004): die demographisch bedingte Größe der Altersgruppe im Studierendentalter – sie ist in Deutschland aufgrund der fortgeschrittenen Alterung der Gesellschaft niedrig – und die Bildungsbeteiligung – sie ist in Deutschland aus vielerlei Gründen ebenfalls nicht sonderlich hoch.⁹
3. Hinzu kommt der Effekt der Wirtschaftskraft. Rechnet man den Anteil der Hochschulausgaben am Sozialprodukt in Ausgaben pro Studierende um, zeigt sich, dass ein wohlhabendes Land wie Deutschland mit einer unterdurchschnittlichen Hochschulausgabenquote zumindest durchschnittliche Ausgaben pro Studierenden erzielen kann. Das ist Teil eines wohlbekannten Trends: je wohlhabender ein Land, desto tendenziell höher die Ausgaben pro Studierenden.¹⁰

je wohlhabender ein Land, desto tendenziell höher die Ausgaben pro Studierenden

Allein diese drei Größen machen besser verständlich, warum Deutschlands Hochschulausgabenquote niedrig ist. Sie ist niedrig, weil Deutschland relativ reich ist, weil der Bevölkerungsanteil der Studierenden hierzulande nicht sonderlich hoch ist, und weil die Hochschulausgabenquote auch in früheren Jahren niedrig war.

Allerdings reichen diese Erklärungsansätze nicht aus. Sie benennen Hintergründe der gegenwärtigen Hochschulausgaben, und zwar insbesondere historische, ökonomische und gesellschaftliche Hintergründe. Doch diese Hintergründe erfassen nicht die politischen Bedingungen und Prozesse, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Gegebenheiten in Politik und Politikergebnisse übersetzen. Deshalb muss tiefer geschürft und nach politischen Ursachen der Hochschulausgaben gesucht werden.

Wer das tut, stößt auf fünf politische Fundamente der niedrigen Hochschulausgabenquote in Deutschland. In Stichworten handelt es sich um:

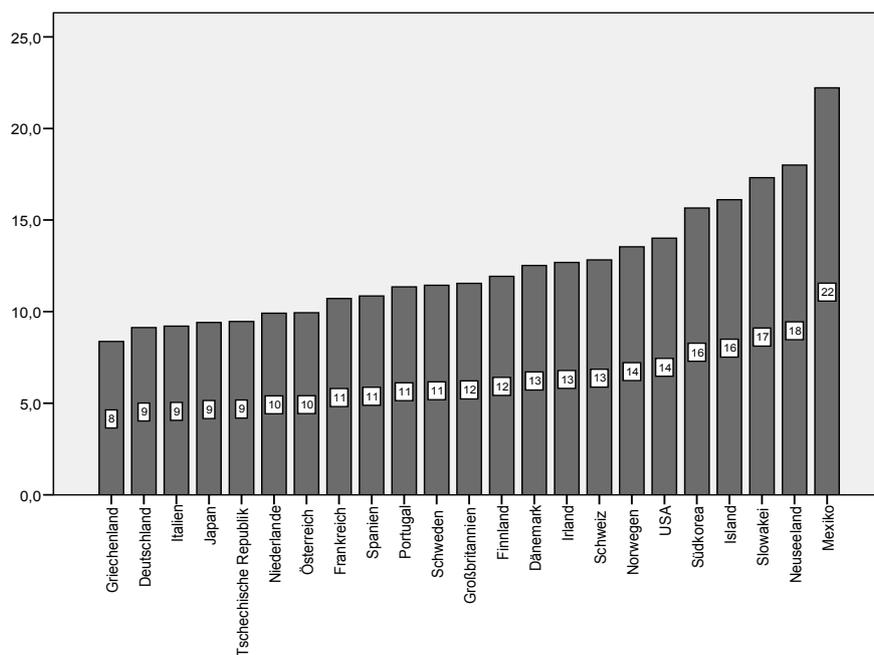
- eine ungünstige Großwetterlage bei den gesamten Bildungsfinanzen,
- eine asymmetrische Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Finanzierung des Hochschulwesens,
- besonders ungünstige Finanzierungsbedingungen für alle öffentlichen Bildungsausgaben, auch für die Hochschulfinanzen,
- übermächtige Konkurrenz in Gestalt der finanzaufwendigen Sozialpolitik,
- einen geringen Spielraum für private Hochschulausgaben infolge hoher Abgabenlast, schwacher steuerpolitischer Anreize und parteipolitischer Kräfteverhältnisse, die staatlichen Lösungen Vorrang vor privaten geben.

2.2 Ungünstige Großwetterlage bei den gesamten Bildungsfinanzen

Deutschlands Hochschulen stehen mit ihrer beengten Finanzausstattung nicht allein. Das gesamte deutsche Bildungswesen ist, der internationale Vergleich lehrt es, bestenfalls nur mittelmäßig finanziert. Das gilt im Wesentlichen auch für den Primar- und den Sekundarbereich des Bildungswesens. Welchen Bildungsbereich man auch betrachtet und gleichviel, ob alle Bildungsausgaben berücksichtigt werden oder nur die öffentlichen, das Ergebnis ist immer gleich: Bestenfalls ist Deutschlands Position durchschnittlich – meistens unterdurchschnittlich.¹¹ Mehr noch: Auch der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben an allen öffentlichen Ausgaben ist in Deutschland ungewöhnlich niedrig (siehe Schaubild 2). Das färbt ebenfalls auf die Finanzierung der Hochschulen ab.

Das gesamte deutsche Bildungswesen ist bestenfalls nur mittelmäßig finanziert

Schaubild 2: Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben an allen öffentlichen Ausgaben 2004



Quelle: Berechnet aus OECD 2007a, S. 205, 208, 430.

2.3 Asymmetrische Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Finanzierung der Hochschulen

Dass die Finanzausstattung der Hochschulen von Land zu Land variiert und in Deutschland auffällig niedrig ist, kann man ohne die Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Hochschulfinanzierung nicht verstehen. In den OECD-

In Deutschland liegt der Anteil der privaten Hochschulausgaben unter zehn Prozent.

Mitgliedstaaten werden durchschnittlich knapp 30 Prozent der gesamten Hochschulausgaben von privater Seite finanziert, insbesondere von Unternehmen und Stiftungen, während die Ausgaben der Privathaushalte beim derzeitigen Stand der OECD-Statistiken nur unvollständig erfasst sind. In Deutschland liegt der Anteil der privaten Hochschulausgaben aber viel geringer. Er liegt nicht bei 30 Prozent, sondern unter zehn Prozent (vgl. Tabelle 1). Daran ändern im Übrigen die Studiengebühren nichts Wesentliches. Ganz anders ist die Lage beispielsweise in Südkorea. Dort finanzieren die Privaten den größten Teil des Hochschul Etats. Noch interessanter sind die USA, in denen knapp zwei Drittel der 2,9 Prozent des Wirtschaftsproduktes, die auf das Hochschulwesen entfallen, von privater Seite investiert werden.¹² Das verschafft den amerikanischen Universitäten, vor allem den Spitzenuniversitäten, den entscheidenden internationalen Konkurrenzvorteil, dem auch Kraftanstrengungen wie die Exzellenz-Initiative zugunsten von Spitzenuniversitäten in Deutschland nichts Ebenbürtiges entgegenstellen können.

Ein Großteil der privaten Bildungsinvestitionen in Deutschland fällt im industriegesellschaftlichen Kern des Landes an.

Allerdings spielen die privaten Ausgaben im deutschen Bildungswesen durchaus eine beachtliche Rolle. Sie sind im internationalen Vergleich sogar überdurchschnittlich groß (vgl. Tabelle 1)! Doch die privaten Mittel fließen in Deutschland nicht primär in den Tertiärsektor des Bildungswesens, sondern hauptsächlich in die berufliche Bildung und die Weiterbildung von Arbeitnehmern der Privatwirtschaft. Finanziert werden sie größtenteils von der Privatwirtschaft, insbesondere der gewerblichen Wirtschaft. Ein Großteil der privaten Bildungsinvestitionen in Deutschland fällt demnach im industriegesellschaftlichen Kern des Landes an, und zwar bei der Schulung der jüngeren Arbeiterschaft und Ausbildung der Facharbeiterschaft. Dieser Teil des Bildungswesens ist korporatistisch verfasst: In ihm kooperieren Staat und Wirtschaft unter maßgeblicher Beteiligung der Sozialpartner. In diesem Sektor liegt eine besondere Stärke der deutschen Bildungspolitik und einer ihrer Finanzierungsschwerpunkte – in diesem Sektor, nicht im Hochschulbereich, ein fundamentaler Unterschied zum Bildungswesen der Vereinigten Staaten von Amerika.

2.4 Ungünstige Finanzierungsbedingungen für die öffentlichen Bildungsinvestitionen und Asymmetrie zwischen Bildungs- und Sozialstaatsfinanzierung

Die Hochschulausgaben werden überwiegend aus den Haushalten der Länder finanziert.

Aber warum springt in Deutschland nicht der Staat ein, wenn die Privaten sich bei der Finanzierung der Hochschulen viel mehr zurückhalten als in anderen Ländern und in der beruflichen Bildung? Ein Grund liegt in den ungünstigen institutionellen Bedingungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung. Die Hochschulausgaben werden überwiegend aus den Haushalten der Länder finanziert. Doch diese Haushalte sind notorisch schmal, und in ihnen herrscht massive Programmkonkurrenz mit anderen Politikprogrammen der Länder. Die zusätzlichen Zuwendungen des Bundes für das Bildungswesen bis zur Föderalismusreform 2006 linderten die Knappheit, aber nicht in entscheidendem Umfang.

Noch wichtiger ist die steuerstaatliche Quelle der Bildungsfinanzen: Das Bildungswesen insgesamt und die Hochschulen im Besonderen werden aus über-

wiegend steuerfinanzierten Haushalten alimentiert. Das hat zweierlei Engpässe für die Bildungsfinanzen insgesamt und die Hochschulfinanzen im Besonderen zur Folge. Erstens: Die steuerfinanzierten Haushalte sind in Deutschland nicht sonderlich groß und der Konkurrenzkampf um sie ist hart – hier konkurrieren Bildungs-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Agrarpolitik sowie der steuerfinanzierte Teil der Sozialpolitik. Die entscheidende Größe ist die volkswirtschaftliche Steuerquote, d.h. der Anteil des Steueraufkommens am Sozialprodukt. Die Steuerquote ist seit Jahr und Tag vergleichsweise niedrig, sie schwankt etwas oberhalb der 20-Prozent-Marke. Zweitens: Die Steuerquote zu erhöhen ist politisch sehr schwierig: Steuererhöhungen sind gut sichtbar, sie sind unpopulär, und sie bedürfen aufgrund der deutschen Finanzverfassung, die Bund und Länder aneinander kettet, meist der Zustimmung des Bundesrates. Steuererhöhungen haben deshalb hohe Entscheidungskosten. Deshalb werden sie von der Politik möglichst vermieden, versteckt oder durch anderweitige Finanzierungsquellen ausgeglichen – beispielsweise durch Staatsverschuldung, Erhebung und Erhöhung von Gebühren, und durch Finanzierung aus Sozialabgaben, die die teuerste Staatsaufgabe in Deutschland, die Sozialpolitik, zu rund 60 Prozent bedienen. Im Unterschied zu den Steuern sind aber Erhöhungen der Sozialabgaben politisch viel leichter durchsetzbar: Sozialabgaben haben aber immer noch die Aura des guten Zweckes und werden aus diesem Grund eher hingenommen als steuerfinanzierte Leistungen. Mehr noch: Man kann mit höheren Sozialabgaben Wohltaten finanzieren – in der begründeten Hoffnung, dass ein ansehnlicher Teil der Wählerschaft das honoriert. Zudem unterliegen die Sozialabgaben nicht der Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates. Sie können auch aus diesem Grund politisch viel einfacher durchgesetzt werden.

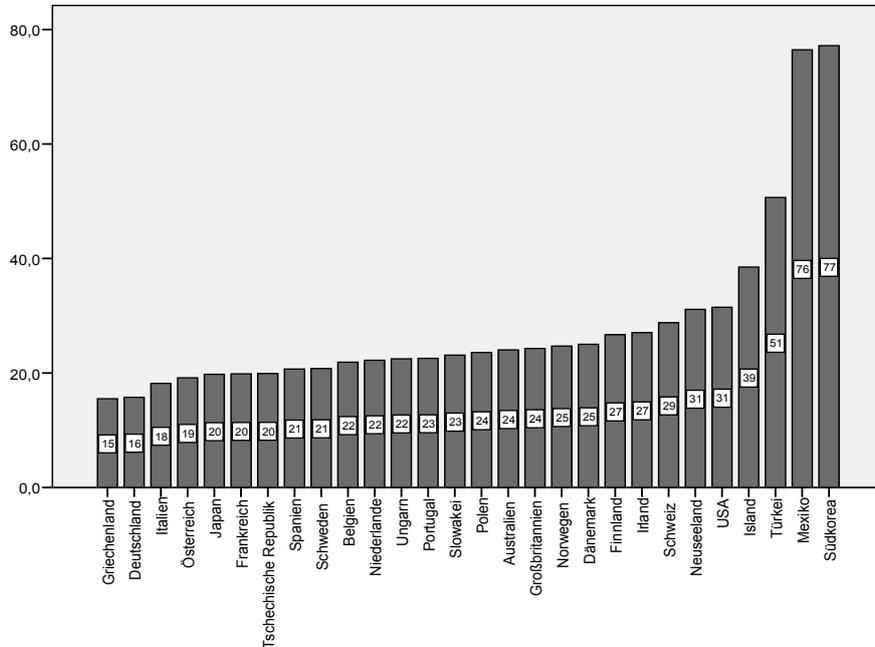
Die asymmetrischen Finanzierungsbedingungen des Bildungswesens und der Sozialpolitik sind mitverantwortlich für den unterschiedlichen Verlauf ihrer Finanzausstattung. Im Wettbewerb der politischen Programme ist die Sozialpolitik in Deutschland der große Gewinner geworden, mehr als in den meisten anderen Industriestaaten: Die Sozialpolitik hat von allen politischen Programmen den größten Anteil des Sozialproduktes auf sich gezogen – je nach Berechnungsmethoden bis über 30 Prozent – und beansprucht mittlerweile mehr als die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben (von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen). Die Bildungsetats sind dahinter weit zurückgeblieben – von einer kürzeren, bis Mitte der 1970er Jahre währenden Expansionsphase abgesehen.¹³ Mehr noch: Die Differenz zwischen der üppigen Finanzausstattung der Sozialpolitik und der mittelmäßigen Ausstattung der Bildungspolitik insgesamt ist in Deutschland besonders groß und wird im Vergleich der OECD-Mitgliedstaaten nur noch von Griechenland übertroffen (vgl. Schaubild 3).

Das Bildungswesen insgesamt und die Hochschulen im Besonderen werden aus überwiegend steuerfinanzierten Haushalten alimentiert.

Die entscheidende Größe ist die volkswirtschaftliche Steuerquote

Die Differenz zwischen der üppigen Finanzausstattung der Sozialpolitik und der mittelmäßigen Ausstattung der Bildungspolitik insgesamt ist in Deutschland besonders groß.

Schaubild 3: Relation zwischen öffentlichen Bildungs- und öffentlichen Sozialausgaben (jeweils in % BIP) 2003/4



Die Zahlen informieren über die mit 100 vervielfachte Verhältniszahl zwischen öffentlicher Bildungs- und öffentlicher Sozialausgabenquote. Quelle: Tabelle 1, OECD 2007b.

All dies bremst die Bildungsfinanzen in Deutschland einschließlich der Hochschulfinanzen. Auch aus diesem Grund blieb die Manövriermasse für die Finanzierung der Bildung, auch der universitären Bildung, relativ gering – geringer als in Staaten, in denen das Bildungswesen weniger nachteilige Finanzierungs-konstellationen vorfindet, wie in Dänemark mit seiner überwiegend steuerfinanzierten Staatstätigkeit, oder in föderalistischen Staaten mit größerer finanzieller Eigenständigkeit der Gliedstaaten, wie in der Schweiz.

2.5 Warum nicht mehr private Finanzierung der Hochschulen?

Zurück zu den privaten Bildungsausgaben. Warum sind die privaten Hochschulausgaben in Deutschland auffällig niedrig? Eine Erklärung wurde zuvor schon angedeutet. Die privaten Bildungsausgaben in Deutschland kommen überwiegend der beruflichen Bildung zugute und binden beträchtliche Finanzierungskapazitäten der Privatwirtschaft. Zudem belassen die Steuerpolitik und die Höhe der Abgaben in Deutschland wenig Spiel für die private Finanzierung öffentlich wichtiger Angelegenheiten. Dies aus zwei Hauptgründen:

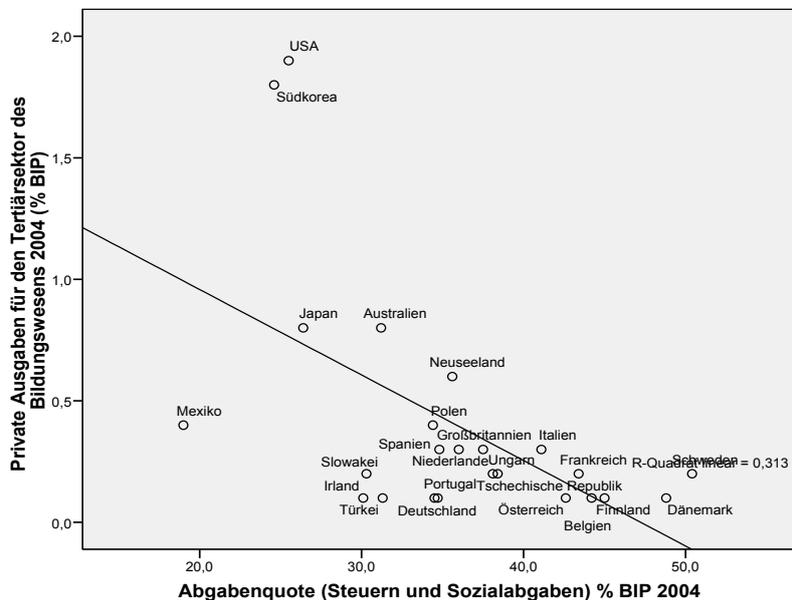
Erstens: Die relative Größe der privaten Hochschulfinanzierung hängt eng mit der Höhe der Gesamtabgabenbelastung zusammen. Der Zusammenhang ist *invers*: Je höher die Abgabenlast, desto geringer der Anteil der privaten Finanzierung des Hochschulwesens. Und umgekehrt: Je niedriger die Abgabenlast, desto größer ist der Spielraum für die private Hochschulfinanzierung. Das gilt auch im internationalen Vergleich (siehe Schaubild 4).

Je höher die Abgabenlast, desto geringer der Anteil der privaten Finanzierung des Hochschulwesens.

Zweitens: Die Höhe der Abgabenlast und die jeweilige Größe privater Ausgabenbereitschaft haben vielerlei Ursachen. Zu ihnen gehören politische Einflussfaktoren, insbesondere die parteipolitische Färbung der Regierungen und die Präferenzen der Regierungsparteien hinsichtlich der Staat-Markt-Arbeitsteilung. Besonders gut erkennbar wird der Regierungsparteieneffekt auf die Abgabenquote und die privaten Bildungsausgaben, wenn zwei Parteifamilien unterschieden werden: Linksparteien und säkular-konservative, marktorientierte Parteien. Die Linksparteien und die von ihnen getragenen Regierungen favorisieren meist Lösungen von Staats wegen. Das gilt in der Regel auch im Bildungswesen: Wenn Linksregierungen in Bildung investieren, dann tun sie das fast ausschließlich mit öffentlichen Mitteln. Weil ihre Politik zugleich hohe Abgabenquoten zur Folge hat, versperren die Linksregierungen weitgehend den Weg für die private Finanzierung der Bildung. Im Unterschied zu den Linksregierungen sorgen säkular-konservative Regierungen aber für niedrigere Abgabenquoten und bieten stärkere Anreize für private Financiers der Bildung.

Im Unterschied zu den Linksregierungen sorgen säkular-konservative Regierungen aber für niedrigere Abgabenquoten und bieten stärkere Anreize für private Financiers der Bildung.

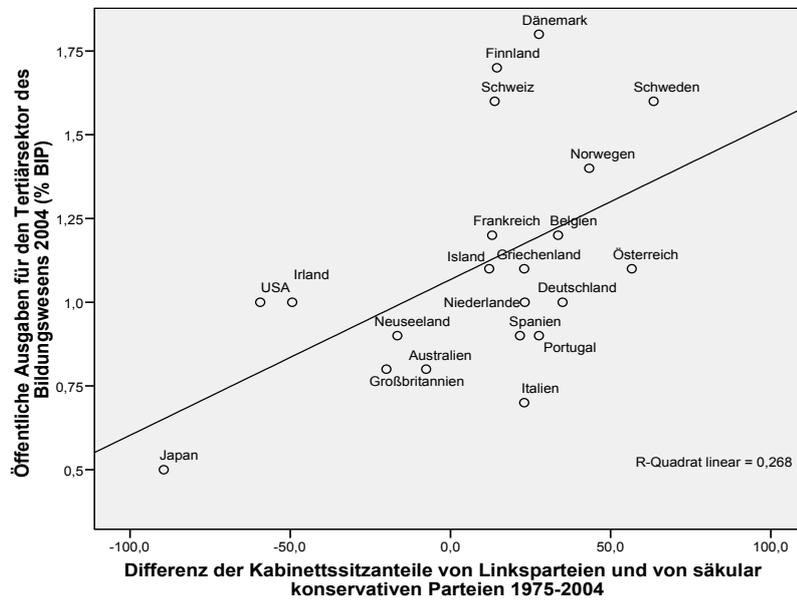
Schaubild 4: Private Ausgaben für den Tertiärbereich des Bildungswesens und Höhe der Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben in % BIP) 2004



Quelle: Berechnet aus OECD 2007a, S. 205, 208 und OECD 2006.

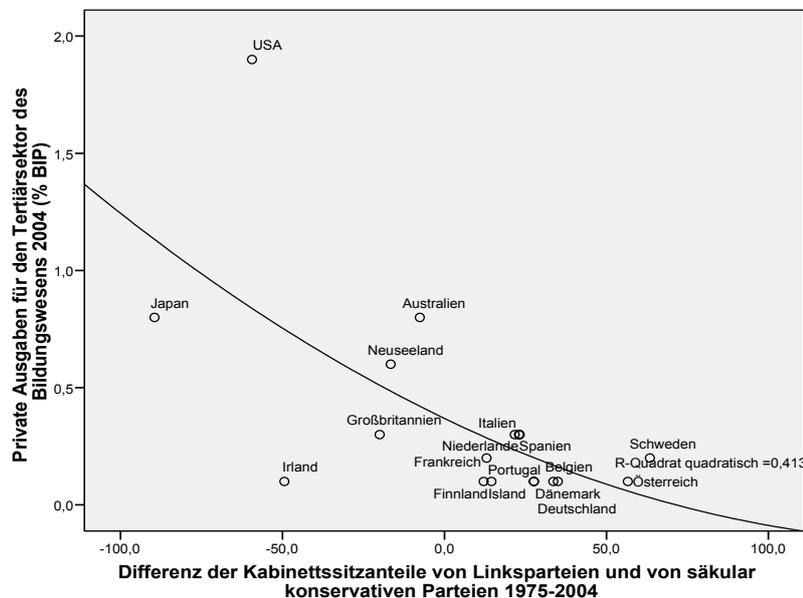
Man kann die Wirkungen beider Parteifamilien bündeln, so wie in den Schaubildern 5 und 6 geschehen. Zugrunde liegt die Differenz zwischen der Regierungsbeteiligung von Linksparteien und von säkular-konservativen Parteien – jeweils gemessen an den langfristigen Kabinettsitzanteilen beider Parteifamilien. Je größer die Differenz, desto größer die Machtverschiebung zugunsten der staatsinterventionistischen Kräfte. Und je mächtiger die staatsinterventionistischen Kräfte, desto niedriger der Anteil der privaten Finanzierung des Bildungswesens insgesamt und auch der private Anteil der Hochschulfinanzierung im Besonderen (vgl. Schaubilder 5 und 6).

Schaubild 5: Öffentliche Hochschulausgabenquote und parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen 2004



Quelle: OECD 2007, S. 208, Eigenberechnungen der Kabinettsitzanteile auf Tagesbasis.

Schaubild 6: Parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen und private Bildungsausgabenquote 2004



Quelle: OECD 2007a, S. 208, Eigenberechnungen der Kabinettsanteile auf Tagesbasis.

3. Des Rätsels Lösung: Warum Deutschlands Hochschulausgabenquote niedrig ist

Die niedrige Hochschulausgabenquote in Deutschland lässt sich im Lichte der berichteten Befunde jedenfalls in den Grundzügen wie folgt erklären.

Sie spiegelt nicht nur die Wirkungen der drei eingangs erwähnten Bestimmungsgrößen wider. Das waren

- die Erblast eines seit vielen Jahren schmalen Hochschulbudgets,
- der unterdurchschnittliche Bevölkerungsanteil der Studierenden
- und die überdurchschnittliche Wirtschaftskraft des Landes, die trotz niedriger Ausgabenquote eine durchschnittliche Höhe der Ausgaben pro Studierenden ermöglicht.

Hinzu kommen fünf weitere, tief sitzende politische Determinanten, die allesamt die Finanzierung der deutschen Hochschulen bremsen:

- die ungünstige Großwetterlage für die Bildungsfinanzierung überhaupt,
- die asymmetrische Arbeitsteilung zwischen (durchschnittlicher) öffentlicher und (unterdurchschnittlicher) privater Finanzierung des Hochschulwesens,
- besonders ungünstige Finanzierungsbedingungen aller öffentlichen Bildungsausgaben, einschließlich der öffentlichen Hochschulfinanzierung,

- eine übermächtige Konkurrenz in Gestalt der finanzaufwendigen Sozialpolitik,
- ein geringer Spielraum für private Hochschulausgaben infolge hoher Abgabenlast und schwacher steuerpolitischer Anreize für Stiftungen und für sonstige private Bildungsausgaben,
- sowie besondere parteipolitische Kräfteverhältnisse, die Vorfahrt für Sozialpolitik geben, aber die private und die öffentliche Bildungsfinanzierung erschweren.

4. Strategien zur besseren Finanzausstattung der Hochschulen?

Die Strukturen der Hochschulfinanzierung sind gesellschaftliche und politische Tatsachen, also prinzipiell veränderbare Größen, nicht Konstanten. Gibt es Strategien, die auf eine bessere Finanzausstattung der deutschen Hochschulen hinwirken könnten? Fast nichts ist in der Politik unmöglich, aber vieles ist unwahrscheinlich.

4.1 Erste Strategievvariante: Anwendungen des Erklärungsmodells

Determinanten der
Hochschulausgaben-
quote

Eine der Antworten auf diese Frage setzt bei den Determinanten der niedrigen Hochschulausgabenquote in Deutschland an. Diese Determinanten sind Stellschrauben. Wer sie verändert, bewirkt Veränderungen der Bildungsausgaben – sofern alles Übrige gleich bleibt. Wer beispielsweise den Bevölkerungsanteil der Studierenden vergrößert, könnte mit höheren Bildungsinvestitionen rechnen – unter sonst gleichen Bedingungen. Und wer beispielsweise die parteipolitischen oder die abgabenpolitischen Bedingungen für private Bildungsausgaben spürbar erleichtert, würde die Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Bildungsanstrengungen zugunsten Letzterer verändern – sofern alles Übrige gleich bliebe. Wer schließlich dauerhaft ein hohes Wirtschaftswachstum garantieren könnte, würde für hohe Pro-Kopf-Bildungsausgaben selbst bei konstanten Hochschulausgabenquoten sorgen – *ceteris paribus*.

Doch gemach: Viele der Stellschrauben stehen kurz- oder mittelfristig gar nicht zur Disposition der Politik. Viele von ihnen haben obendrein ein sehr hohes Beharrungsvermögen, das spürbare Veränderungen erst über längere Zeiträume hinweg erlaubt. Zudem wirken Trends wie die Alterung der Gesellschaft eher zu Lasten der Bildungsfinanzen als zu ihren Gunsten.

4.2 Zweite Strategievariante: Mobilisierung privater Finanzierung, Wählermobilisierung und Nutzung der Europäischen Union

Andererseits ist in der Politik fast nichts unmöglich. Vor allem drei Hebel könnten stärker als bislang zugunsten der Ausstattung des Hochschulwesens genutzt werden: die Mobilisierung privater Bildungsausgabenbereitschaft, Wählerstimmen und die Europäische Union.

Der erste Hebel: Mobilisierung privater Bildungsausgabenbereitschaft

Warum sollte nicht durch eine breite parteien- und bundesländerübergreifende Allianz für eine substantielle steuerliche Besserstellung von Stiftungen zugunsten der Lehre und Forschung an den Hochschulen die private Finanzierung des Bildungswesens erweitert werden können? Und ist nicht abzusehen, dass die Finanzierung durch Studiengebühren eher zu- als abnehmen wird?

Der zweite Hebel: Wählerstimmen

Das zweite Stichwort heißt: Mobilisierung von Wählerstimmen. Zählt man die wahlberechtigten Lehrpersonen und Lernenden im deutschen Bildungswesen zusammen, kommt man beim Hochschulsektor auf eine Größenordnung von knapp zwei Millionen. Das entspricht einem Wähleranteil von 3,2 Prozent – gemessen an den 61,9 Millionen Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl von 2005. Dieser Wähleranteil steigt auf 4,5 Prozent, wenn man die hauptberuflichen Lehrpersonen der allgemeinbildenden Schulen und der beruflichen Schulen sowie der Schulen des Gesundheitswesens hinzufügt. Noch etwas größer würde der Anteil, wenn die Wahlberechtigten aus dem großen Kreis der Teilnehmer an der beruflichen Bildung hinzugefügt würden.¹⁴

Gewiss: Das sind relativ kleine Wählergruppen – etwa im Vergleich zur Sozialstaatsklientel, die mittlerweile rund die Hälfte der wahlberechtigten Bevölkerung ausmacht.¹⁵ Aber 3,2 bis 3,4 Prozent der Wählerschaft können bei knappen Mehrheitsverhältnissen einen großen Unterschied machen. Und schon die Androhung massiver wahlpolitischer Reaktionen versetzt in der Politik mitunter Berge. Die Hochschulpolitik und die Bildungspolitik insgesamt haben aber die verbleibenden wahlpolitischen Machtmittel des Bildungswesens ungenutzt gelassen. Sie haben tatenlos zugesehen, wie die Wählerstimmenmacht der im Bildungswesen Tätigen verpufft, weil ihr Wählerverhalten bislang ausgesprochen heterogen war und die Wählerstimmen sich auf alle Parteien verteilten, und zwar unabhängig von der bildungspolitischen Position der Parteien.¹⁶

Der dritte Hebel: Europäische Union

Nicht übersehen werden sollte ein dritter Hebel: die Europäische Union (EU) und ihre Rückwirkungen auf die Mitgliedstaaten.

Wer heutzutage in der Staatstätigkeit der EU-Mitgliedstaaten größere Veränderungen herbeiführen will, wird in der Regel ohne Mithilfe der EU nur mühsam weiterkommen. Das ist ein gesicherter Lehrsatz der neueren EU-Forschung. Der Lehrsatz gilt aller Voraussicht nach auch für das Bildungswesen – auch wenn die EU in diesem Politikfeld bislang keine bedeutende Rolle gespielt hat. Doch die Möglichkeiten der Zielvorgabe und der langfristigen Politikänderung

durch Politiken, die in der EU vereinbart und mit der Methode der Offenen Koordination umgesetzt werden, sind nicht gering zu schätzen. Ein Muster könnte die Vereinbarung im Rahmen der sogenannten „Lissabon-Strategie“ der EU sein. Die „Lissabon-Strategie“ von 2000 und namentlich ihre Konkretisierung durch den Europäischen Rat vom März 2002 sollten unter anderem den Sozialproduktanteil der öffentlichen und privaten Forschungs- und Entwicklungsausgaben bis 2010 an die 3-Prozent-Marke heranführen. Gewiss: Mittlerweile wird eine Terminverschiebung bis 2015 realistischer.¹⁷ Dennoch: Die Lissabon-Strategie sollte die Hochschulen und die Hochschulpolitiker aller Parteien ermutigen, eine entsprechende Steigerung des öffentlichen und des privaten Hochschulstats in einem Zeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren verbindlich anzustreben. Als Ziel sollte, um Europas Wettbewerbsfähigkeit mit den USA sicherzustellen, mindestens das Niveau der amerikanischen Hochschulausgaben von 2004 gelten: 2,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Anmerkungen

- 1 Überarbeitete und gekürzte Fassung eines Vortrages vor der Mitgliedergruppe Universitäten in der Hochschulrektorenkonferenz auf der 33. Mitgliederversammlung in der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg am 30.10.2007.
- 2 Im Sinne der Gesamtheit der Universitäten, der Pädagogischen Hochschulen, der Kunsthochschulen, der Fachhochschulen und der sonstigen Einrichtungen des Bildungswesens, die nach Landesrecht staatliche Hochschulen sind. Die Aufgabe der Hochschulen ist die Pflege und die Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung. Gemessen wird die Finanzausstattung des so definierten Hochschulwesens im Folgenden anhand der aus öffentlichen und privaten Quellen stammenden Ausgaben für den tertiären Bildungsbereich im Sinne der *International Standard Classification of Education* der Vereinten Nationen von 1997 (ISCED 1997). Die Quellen entstammen überwiegend OECD-Statistiken, insbesondere den jährlichen Berichten *Education at a Glance*, einschließlich der aktuellsten Fassung: OECD 2007.
- 3 Das ist die volkswirtschaftliche Kennziffer zur Erfassung des Wertes der Güter und Dienstleistungen, die in einem Jahr im Inland produziert werden. Der Anteil der Ausgaben der Hochschulen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird im Folgenden als „Hochschulausgabenquote“ bezeichnet.
- 4 OECD 2007 (siehe Anm. 1), S. 205, 208, 219.
- 5 Basis: BIP in jeweiligen Preisen von 2004: 2740,551 Mrd. € (Fischer Weltatmanach 2007, S. 118).
- 6 Vgl. insbesondere Wolf 2005, 2006a, 2006b und 2007.
- 7 Dieser Vergleich erfasst im Wesentlichen die demokratischen Verfassungsstaaten in Westeuropa und Nordamerika, ferner Japan, Australien, Neuseeland und einige der neuen Mitgliedstaaten der OECD, wie Polen, die Tschechische Republik und Südkorea. Vgl. die im Schaubild 1 erwähnten Länder. Hinzu kommen Kanada und Norwegen, für die für 2004 noch keine vollständigen Daten vorliegen. Über den Stand des Forschungsvorhabens unterrichten insbesondere: Schmidt 2004, Wolf 2005, Schmidt/Busemeyer/Nikolai/Wolf 2006, Busemeyer 2006a, 2006b und 2007, Wolf 2006a und 2006b, Nikolai 2007, Schmidt 2007, Wolf 2007.
- 8 Quelle: OECD 2007, S. 208.
- 9 Schmidt 2004, Tabelle 1, OECD 2007, S. 208 und 292.
- 10 Quelle: Berechnet aus OECD 2007, S. 208 und 430.
- 11 OECD 2007, S. 205, 208, vgl. Schmidt 2004, 2007.
- 12 Vgl. Busemeyer 2006a, Kapitel 2 und 3, Busemeyer 2007.

- 13 Vgl. Schmidt 2007 mit einem bis in die 1970er Jahre zurückreichenden internationalen Vergleich.
- 14 Zahlen nach Statistisches Bundesamt Deutschland, Kennzahlen aus dem Bildungsbereich, abgerufen über www.destatis.de am 24.10.2007. Demnach betrug die Zahl der hauptberuflichen Lehrkräfte und Lehrpersonen an den allgemeinbildenden Schulen, den beruflichen Schulen und den Schulen des Gesundheitswesens 797.465 (2005/6). Das wissenschaftliche und künstlerische Personal an Hochschulen belief sich 2005 auf 240.186 Personen und die Zahl der deutschen Studierenden lag bei etwa 1.740.000 (geschätzt auf der Basis der Gesamtstudierendenzahl abzüglich der 12 Prozent der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen). Die Zahl der Auszubildenden in der beruflichen Bildung betrug 2006 1.570.615.
- 15 Schmidt 2005, S. 154.
- 16 Gewiss: Skepsis bleibt hinsichtlich der Chancen, durch Mobilisierung der Wählerstimmen das Hochschulwesen aufzuwerten. Skepsis bleibt, weil das Wahlverhalten nicht von Streitfragen in nur einem Politikfeld gesteuert wird. Skepsis bleibt, weil die 3,2 Prozent oder 4,5 Prozent der Wähler aus dem Bildungssektor klein sind im Vergleich zur Sozialstaatsklientel sind und weil in Bundesländern mit einer dominanten oder hegemonialen Partei die 3,2 bis 4,5 Prozent nicht über Sieg oder Niederlage entscheiden würden. Skepsis bleibt ferner, weil die beiden Hauptregierungsparteien in Deutschland – die Unionsparteien und die SPD – Parteien mit einer Wählerbasis sind, die ihren Schwerpunkt nicht im tertiären Bildungsbereich und bei Absolventen der Hochschule haben, sondern rund zwei Drittel ihrer Wählerstimmen von Wählern mit dem höchsten Bildungsabschluss Hauptschule oder mittlere Reife bekommen, vgl. Forschungsgruppe Wahlen 2005, S. 79.
- 17 EU-Staaten korrigieren Forschungspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 12.11.2007, S. 2.

Literatur

- Busemeyer, Marius R. 2006a: Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich. Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze, Wiesbaden: DUV Verlag
- Busemeyer, Marius R. 2006b: Der Kampf um knappe Mittel: Die Bestimmungsfaktoren der öffentlichen, privaten und sektoralen Bildungsausgaben im OECD-Länder-Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 47, H. 3, S. 393-418
- Busemeyer, Marius R. 2007: Bildungspolitik in den USA. Eine historisch-institutionalistische Perspektive auf das Verhältnis von öffentlichen und privaten Bildungsinstitutionen, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 53, H. 1, 57-78
- Der Fischer Weltatlas 2007: Zahlen, Daten, Fakten. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag
- Forschungsgruppe Wahlen 2005: Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 18. September 2005, Mannheim: Forschungsgruppe Wahlen
- Nikolai, Rita 2007: Die Bildungsausgaben der Schweiz im intranationalen und internationalen Vergleich, Berlin: dissertation.de, Verlag im Internet
- Nikolai, Rita 2007: Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 53, H. 1, 7-30
- OECD 2004: Education at a Glance 2004, Paris: OECD
- OECD 2006: OECD Factbook 2006, Paris: OECD
- OECD 2007a: Education at a Glance 2007, Paris: OECD
- OECD 2007b: Social Expenditure Dataset (Dataset SOCX2007), Paris: OECD
- Schmidt, Manfred G. 2002: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 43, H. 1, S. 3-19
- Schmidt, Manfred G. 2004: Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben Deutschlands im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Jg. 2, H. 1, S. 7-31

- Schmidt, Manfred G. 2005, 3. Aufl.: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schmidt, Manfred G. 2007: Testing the retrenchment hypothesis: educational spending, 1960-2002, in: Castles, Francis G. (Hg.): *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar, S. 159-183
- Schmidt, Manfred G./Busemeyer, Marius R./Nikolai, Rita/Wolf, Frieder 2006: *Bildungsausgaben im inter- und intranationalen Vergleich. Bestimmungsfaktoren öffentlicher Bildungsausgaben in OECD-Staaten. Bericht über ein durch eine Sachbeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Forschungsprojekt*. Heidelberg: unveröffentlichtes Manuskript, 393 S.
- Statistisches Bundesamt Deutschland, Kennzahlen aus dem Bildungsbereich, abgerufen über www.destatis.de am 24.10.2007
- Wolf, Frieder 2005: Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, Jg. 54, H. 4, S. 411-423.
- Wolf, Frieder 2006a: *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?* Münster: LIT Verlag
- Wolf, Frieder 2006b: *Bildungspolitik. Föderale Vielfalt und gesamtstaatliche Vermittlung*, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 221-242
- Wolf, Frieder 2007: Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 53, H. 1, 31-56