

Bildungsfinanzierung von der Kita bis zur Weiterbildung

Eine bereichsübergreifende Betrachtung

Dieter Dohmen
Köln

In Deutschland wie in fast allen anderen Ländern hat die Diskussion über die Finanzierung des Bildungssystems eine lange Tradition. Diese beschränkt sich allerdings meist auf einzelne Bildungsbereiche. Das heißt entweder wird die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen oder die der Hochschulen oder die der Weiterbildung diskutiert und reformiert.

Der vorliegende Beitrag versucht, einen Schritt weiterzugehen und die Finanzierung der Bildung bereichsübergreifend, d.h. von der „Wiege bis zur Bahre“ zu thematisieren.¹ Im folgenden Kapitel werden zunächst die Finanzierungsstrukturen einschließlich der Finanzlastverteilung sowie der Nutzungsstrukturen nach Bildungsbereichen getrennt dargestellt. Dies dient dazu, die Transparenz der anschließenden Gesamtübersicht und der darin abgeleiteten Analysen und Schlussfolgerungen zu erhöhen. Abschließend sollen erste Überlegungen zu einem vereinheitlichten Finanzierungssystem angestellt werden.²

1. Die Finanzierungsstruktur der einzelnen Bildungsbereiche und deren Verteilungswirkungen

In den folgenden Betrachtungen wird zwischen den Kosten für den Bildungsprozess und den darüber hinausgehenden Aufwendungen für den Lebensunterhalt differenziert, sofern letztere als zusätzlich und durch die

¹ Für ähnliche Ansätze in Deutschland siehe Sachverständigenrat Bildung (1998) und Ehmann (2001).

² Der Text beruht auf einem umfassenderen Projektbericht, der als FiBS-Forum Nr. 22 (Dohmen 2004a) veröffentlicht ist, siehe <http://www.fibs-koeln.de>

Bildungsbeteiligung bedingt angesehen werden können. Dieser Ansatz folgt der Überlegung, dass Schüler und Studierende bzw. insbesondere deren Eltern diese „Grenz“-Ausgaben als entscheidungsrelevant betrachten, wenn andere Ausbildungs- und Berufswege offenstehen, für die diese Ausgaben nicht anfallen. Dieser Ansatz unterscheidet sich von vielen anderen ökonomischen Arbeiten, die davon ausgehen, dass die Ausgaben für den Lebensunterhalt unabhängig von der Bildungsbeteiligung anfallen, und die insoweit nur die zusätzlichen, unmittelbar ausbildungsbedingten Kosten, z.B. für Lehr- und Lernmaterialien, berücksichtigen (siehe etwa Billerbeck 1968; Holtzmann 1994). Der etwas weitergehende Ansatz der vorliegenden Arbeit findet seine Rechtfertigung in einer differenzierteren Betrachtung zwischen den Bildungsteilnehmern und den viele Bildungsmaßnahmen (zumindest teilweise) finanzierenden Eltern. Für sie stellen diese Ausgaben echte Opportunitätskosten der Ausbildung ihrer Kinder dar, die sie alternativ für eigene Konsumzwecke hätten.

1.1. *Der Kita-Bereich*

Anders als die anderen Bildungsbereiche obliegt die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen ganz überwiegend den Kommunen mit einer teilweisen Unterstützung durch die Bundesländer. Dies führt dazu, dass die Finanzierungsstruktur ebenso heterogen ist wie die Wahl der Finanzierungsinstrumente. Sie reichen von der (weitgehend) klassischen Angebotsfinanzierung ohne Gebühren über Gebühren in unterschiedlicher Höhe und einer Pro-Gruppe-, Pro-Platz- oder Pro-Kopf-Finanzierung³ bis hin zu Kita-Gutscheinen, wie sie im August 2003 in Hamburg eingeführt wurden.⁴

³ Bei der Pro-Kopf-Finanzierung erhält die Einrichtung einen bestimmten Geldbetrag je Kind oder je Schüler; bei der Pro-Platz erfolgt die Vergütung entsprechend der Anzahl an bereitgestellten Plätzen, unabhängig davon, inwieweit sie in Anspruch genommen werden. Bei der Finanzierung nach Gruppe, wird ein bestimmter Betrag für die Einrichtung einer Kindergarten-Gruppe gewährt, wiederum unabhängig davon, wie viele Kinder nun in dieser Gruppe sind.

⁴ Angesichts der dort aufgetretenen Probleme sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass dort viele wichtige und teilweise unabdingbare Faktoren nicht berücksichtigt wurden, so dass eine Fehlentwicklung absehbar war bzw. sich fast zwangsläufig einstellen musste. Siehe grundlegender zu Anforderungen und Rahmenbedingungen der Konzeption und Einführung von Kita-Gutscheinen Dohmen (2004b).

Betrachtet man die internationale Diskussion im Rahmen der OECD, so zeichnet sich Deutschland durch einen vergleichsweise hohen Privatfinanzierungsanteil der Elementarerziehung von 37% aus. In aktuellen Berechnungen kommen Dohmen und Hoi (2004) für das Jahr 2000 zu einem ähnlichen Ergebnis. Danach verteilen sich die Ausgaben von € 11,3 Mrd. für den Elementarbereich zu 63% auf die öffentliche Hand, zu 16% auf private Träger und zu 21% auf die Eltern.⁵

Geht man von den Angaben des Statistischen Bundesamtes aus, wonach die jährlichen Ausgaben je Kind nach auf € 3.600 belaufen, dann ergibt sich auf der Basis der o.g. Finanzverteilung für die öffentliche Hand ein durchschnittlicher Betrag von € 190 pro Monat, für die Träger von € 50 und für die Eltern von € 60.

Trotz der teilweisen Erhebung von Kindergartengebühren, die zudem meist mit dem Elterneinkommen steigen, kommen Kreyenfeld u.a. (2001) sowie Kreyenfeld und Spieß (2002) zu dem Ergebnis, dass Familien mit mittleren Einkommen die größten Nutznießer der öffentlich finanzierten Kindertageseinrichtungen sind. Bei Familien im untersten Einkommensquintil ist die Einkommensbelastung mit 4% doppelt so hoch wie im höchsten Quintil und der jährliche Netto-Transfer mit DM 1.840 niedriger als im 2., 3. und 4. Quintil mit DM 2.310, DM 2.100 bzw. DM 1.970. Ferner ist der Nutzungsanteil mit 34,0% in diesem Einkommensquintil deutlich niedriger als in den mittleren Quintilen, in denen er zwischen 42,4% und 47,5% liegt.

1.2. *Die allgemeinbildenden Schulen*

Anders als die Kindertageseinrichtungen werden die Schulen fast ausschließlich aus öffentlichen Haushalten finanziert. Allerdings ist – wie noch zu zeigen sein wird – die (Grenz-)Finanzierungslast für die Eltern in der Primarstufe und Sekundarstufe I eine andere als in der Sekundarstufe

⁵ Diese Berechnungen werden tendenziell durch eine aktuelle Übersicht des Statistischen Bundesamtes (2004) bestätigt. Danach belaufen sich die öffentlichen Ausgaben für die Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft 2002 auf ca. € 6,22 Mrd. bei Gebühreneinnahmen von ca. € 1,08 Mrd. Dies entspricht einem Anteil von 17%. Bezieht man auch die sonstigen Einnahmen mit ein, erhöht sich der Einnahmeanteil auf 22%. Da der Anteil bei privaten Einrichtungen tendenziell etwas höher ist, erscheint die o.g. Größenordnung realistisch. Das Statistische Bundesamt weist bei den Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft nur die öffentlichen Zuwendungen aus.

II, wenn es Entscheidungsalternativen zwischen unterschiedlichen Ausbildungswegen gibt, auch wenn die Eltern in aller Regel keine Kosten für den Besuch der Einrichtung zu tragen haben. Es bietet sich daher an, zwischen den einzelnen Bereichen zu unterscheiden.

1.2.1. Primar- und Sekundarstufe I

Durchschnittlich wurden in Deutschland im Jahr 2000 € 3.600 für einen Primarschüler, € 5.100 für einen Haupt- und € 4.300 für einen Realschüler sowie € 5.200 für einen Gymnasiasten ausgegeben. Die privaten Aufwendungen, insbesondere für Schulbücher und Nachhilfe, belaufen sich auf insg. € 3,6 Mrd. für die allgemeinbildenden Schulen insgesamt (siehe Dohmen/Hoi 2004). Verteilt man diese anteilig auf die einzelnen Bildungsbereiche, dann errechnet sich daraus ein durchschnittlicher Betrag von € 30 pro Monat und Schüler.

Von verteilungspolitischer Bedeutung sind jedoch die Kostenunterschiede für die einzelnen Schulformen. Die obige Differenzierung zeigt, dass die Ausgaben je Schüler tendenziell mit dem Niveau der jeweiligen Schule ansteigen. So kostet ein Absolvent einer Hauptschule (ohne Wiederholung) etwas weniger als ein Gymnasiast bis zur mittleren Reife. Berücksichtigt man die sozialen und einkommensbedingten Unterschiede in der Zusammensetzung der Schülerschaft, so korrelieren die öffentlichen Zuwendungen tendenziell mit der Herkunftsfamilie. Dieser Trend verstärkt sich, wenn man die Sekundarstufe II betrachtet.

1.2.2. Sekundarstufe II

In der offiziellen Statistik wird nicht zwischen den Kosten eines Schülers in der Sekundarstufe I und der Sekundarstufe II unterschieden. Legt man die Ausgaben eines Schülers an einem Fachgymnasium zugrunde, dann belaufen sich die Ausgaben auf ca. € 5.600 pro Jahr, was etwas über den o.g. Beträgen liegt. Realistischer erscheint allerdings ein deutlich höherer Betrag.⁶

⁶ Die Schüler-Lehrer-Relation ist in den gymnasialen Oberstufen mit 12,6 im Bundesdurchschnitt erheblich niedriger als in der Sekundarstufe I mit 17,7 (Zahlenangaben jeweils 2002) (Kultusministerkonferenz 2003). Unter zusätzlicher Berücksichtigung der höheren Gehälter für Lehrer in der Sekundarstufe II erscheint ein Kostenunterschied von rund 50 % realistisch.

Anders als beim Besuch der Sekundarstufe I sind allerdings nun sowohl die privaten als auch die öffentlichen Ausgaben für den Lebensunterhalt zu berücksichtigen. Für ein 12-18jähriges Kind ist von einem durchschnittlichen Ausgabenbetrag von € 373 auszugehen.⁷ Hiervon sind die staatlichen Transferleistungen insoweit abzuziehen, als sie unmittelbar auf Grund der Beteiligung an einer Bildungsmaßnahme gewährt werden. Da das Kindergeld bis zum vollendeten 18. Lebensjahr unabhängig von einer Bildungsbeteiligung gewährt wird, kommt es lediglich für volljährige Schüler zum Abzug. Dies bedeutet, dass die elterlichen Nettokosten für einen Kind in der gymnasialen Oberstufe zunächst € 373 pro Monat betragen und sich mit Erreichen der Volljährigkeit auf € 220 absinken. Über die gesamte Oberstufe gerechnet, werden durchschnittlich knapp 25% der zusätzlichen Ausgaben für den Lebensunterhalt staatlich und gut drei Viertel privat finanziert (Dohmen/Hoi 2004).

Von sozial- bzw. verteilungspolitischer Bedeutung ist die Tatsache, dass der Besuch der gymnasialen Oberstufe und anderer vollzeitschulischer Bildungswege eindeutig positiv mit dem Bildungshintergrund der Eltern, deren beruflichem Status und Einkommen korrelieren. D.h. Kinder aus höheren Einkommensschichten haben eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, als Kinder aus einkommensschwachen und meist bildungsfernen Familien.

1.3. *Die berufliche Bildung*

Die berufliche Ausbildung im dualen System wird zwar durch die Unternehmen finanziert, doch können sie über produktive Leistungen der Auszubildenden die Ausbildungsvergütungen vollständig refinanzieren (vgl. Beicht/Walden 2002). Berücksichtigt man dies und die Ausgaben für die Vollzeit-schulischen Berufsausbildungen, dann ergibt sich ein Finanzvolumen für den beruflich orientierten Bildungsprozesses von € 24,7 Mrd. p.a., von dem 59% öffentlich, 36% durch die Unternehmen und 4% durch private Haushalte, d.h. Schulgebühren, finanziert werden.

Bei der dualen Ausbildung belaufen sich die Kosten der Unternehmen je Auszubildenden auf knapp € 4.800 (netto) pro Jahr, während der Staat insgesamt, d.h. einschließlich steuerlicher Effekte, je Schüler bzw. Auszubildenden € 5.430 finanziert, und für die privaten Haushalte auf rund

⁷ Zur ausführlichen Berechnung siehe Dohmen/Hoi (2004).

€ 410. Geht man davon aus, dass die Auszubildenden ihre ausbildungsbedingten Ausgaben vollständig über die Ausbildungsvergütung refinanzieren können, dann belaufen sich die privaten Ausgaben für Schüler in beruflichen Vollzeit-Schulen auf rund € 1.400 pro Jahr. Dieser Bildungsweg wird mangels Refinanzierungsmöglichkeiten gegenüber anderen deutlich benachteiligt.

1.3.1. Berufsausbildung versus Abitur: Öffentliche und private Ausgaben

Aus Sicht der Eltern belaufen sich ihre Kosten beim Besuch der gymnasialen Oberstufe auf € 373 pro Monat, denen zunächst keine Refinanzierung über das Kindergeld gegenübersteht. Dies ändert sich erst bei Eintritt der Volljährigkeit, da das Kindergeld dann ausbildungsbedingt gezahlt wird. D.h. die Nettokosten der Eltern belaufen sich auf € 373 pro Monat bei minderjährigen und € 220 bei volljährigen Kindern. Bei einer Ausbildung im dualen System erhält das Kind eine Ausbildungsvergütung von zurzeit durchschnittlich € 595, so dass die Eltern ihre Aufwendungen für den Lebensunterhalt des Kindes entsprechend reduzieren können. Sie „gewinnen“ also € 373 pro Monat. Gleichzeitig erhalten sie weiterhin das Kindergeld von mindestens € 154. Sie haben somit einen (scheinbaren) Vorteil von über € 525 pro Monat. Erst bei volljährigen Kindern entfällt das Kindergeld, sofern die Ausbildungsvergütung einen monatlichen Betrag von € 720 übersteigt.

Das derzeitige Finanzierungssystem führt daher zu erheblichen Lenkungswirkungen bei der Entscheidung über Bildungswege. Die Separierung von Kindern aus bildungsfernen und einkommensschwachen Familien in die duale Ausbildung und von Kindern aus bildungsnahen und einkommensstärkeren Familien in die weiterführende schulische (und dann hochschulische) Ausbildung wird damit höchstwahrscheinlich begünstigt und Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit behindert.

Die Selbstselektion des Bildungssystems und der tendenziell geringeren Bildungschancen von Kindern aus bildungsfernen und einkommensschwächeren Familien werden dadurch verfestigt. Will man die Bildungschancen der Kinder aus diesen Familien verbessern, ist eine verbesserte finanzielle Förderung weiterführender, allgemeinbildender Bildungswege unabdingbar. Dies umfasst insbesondere die Wiedereinführung der Schülerförderung für die Sekundarstufe II und die Abschaffung des Familien-

leistungsausgleichs für Kinder mit einem ausreichenden eigenen Erwerbs- oder Ausbildungseinkommens (siehe hierzu Dohmen 1999).

1.4. *Die Hochschule*

Auch während des Studiums sind die privaten Ausgaben für den Bildungsprozess vergleichsweise gering und belaufen sich durchschnittlich auf 15 %, was sich vor allen Dingen auf Lernmittel etc. bezieht. Studiengebühren und vergleichbare Entgelte sind noch marginal und konzentrieren sich auf Gebühren für sogenannte Langzeit-Studierende oder Studierende im Zweitstudium bzw. an privaten Hochschulen. Durchschnittlich werden je Studierenden pro Jahr knapp € 8.000 (incl. Humanmedizin) ausgegeben (Statistisches Bundesamt 2003), zu denen rund € 1.200 aus privater Finanzierung kommen.

Ferner ist insgesamt auch von einer Umverteilung zu Gunsten der Akademiker auszugehen (Grüske 1994, 2002), die vorgebrachten Argumente von Sturn und Wohlfahrt (1999) und Sturn (2002) können m.E. nicht überzeugen.⁸ Zu diesem Effekt trägt ganz erheblich auch die positive Korrelation zwischen Studienpartizipation und sozio-ökonomischem Familienhintergrund bei, die sich – wie gezeigt – auch in den vorgelagerten Bildungsbereichen zeigt und in den Hochschulen ihre (zwangsläufige) Fortsetzung findet.

1.5. *Die Weiterbildung*

Im Hinblick auf die Weiterbildungsbeteiligung lassen sich folgende Trendaussagen ableiten:⁹

- Die Weiterbildungsbeteiligung korreliert positiv mit der Vorbildung und der beruflichen Qualifikation, d.h. je höher die berufliche Qualifikation bzw. der Bildungsabschluss, desto höher auch die Weiterbildungsbeteiligung.¹⁰

⁸ Siehe ausführlich Dohmen (2004a, S. 15)

⁹ Siehe Kuwan/Thebis (2001); zusammenfassend Dybowski/Faulstich (2002); Bellmann (2003) sowie aktuell Beicht/Schiel/Timmermann (2004).

¹⁰ Für diesen Trend dürften verschiedene Ursachen maßgeblich sein, wie eine generell höhere Bildungsaspiration, eine höhere (private und/oder berufliche) Bildungsnotwendigkeit, aber auch die größere Bereitschaft der Arbeitgeber die Kosten der Weiterbildung zu übernehmen. Fraglich ist darüber hinaus auch, inwieweit etwa die steuerliche Berücksichtigung

- Erwerbstätige sind etwa doppelt so oft in Weiterbildung involviert wie erwerbslose Personen;
- Beamte haben die mit Abstand höchste Weiterbildungsbeteiligung (70 %), vor den Angestellten (59 %) und Selbständigen (54 %),¹¹
- Arbeiter haben erwartungsgemäß die geringste Beteiligung (33 %) und zudem zwischen 1997 und 2000 den höchsten prozentualen Rückgang zu verzeichnen;
- Die Weiterbildungsbeteiligung von Frauen (40 %) ist etwas geringer als die der Männer (45 %), allerdings ist der Rückgang von 47 % (1997) deutlich stärker als bei den Männern (1997: 49 %).
- Von besonderer geschlechtsspezifischer Bedeutung sind die erheblichen Unterschiede bei der Beteiligung an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung. So nehmen Frauen zwar häufiger als Männer an allgemeiner Weiterbildung teil (28% zu 25%), jedoch deutlich weniger an beruflicher Weiterbildung (23% zu 34%) (Kuwan/Thebis 2001);¹²

Insgesamt zeigt sich eine deutlich positive Korrelation zwischen Weiterbildungsbeteiligung und Verweildauer im vorhergehenden Bildungssystem. Dies gilt sowohl hinsichtlich der von Dritten, d.h. insbesondere dem Arbeitgeber bezahlter als auch für eigenfinanzierte Weiterbildung. Wer ein Studium hat, hat eine wesentlich höhere Wahrscheinlichkeit, an einer vom Arbeitgeber finanzierten Weiterbildung teilzunehmen als etwa Personen mit einem Hauptschulabschluss. Auch korrelieren die Brutto-Kosten der Weiterbildung deutlich positiv mit dem vorherigen Bildungsabschluss (Beicht/Krekel/Walden 2004), wobei sich die Nettoausgaben aufgrund der Steuerprogression und der vom Arbeitgeber refinanzierten Anteile annähern dürften.

Betrachtet man die durchschnittliche Finanzlastverteilung, dann finanziert die öffentliche Hand 46% der Kosten des Weiterbildungsprozesses, während Unternehmen 26% und private Haushalte 28% beisteuern.

der Weiterbildungskosten und die daraus resultierenden degressiven Nettokosten einen Einfluss auf die Bildungsentscheidung haben. Die Untersuchung des BIBB zu „Kosten und Nutzen der Weiterbildung“, die zur Zeit noch vertiefend ausgewertet wird, dürfte hier weitere Aufschlüsse geben. Siehe zu ersten Ergebnissen Beicht/Schiel/Timmermann (2004) und Beicht/Krekel/Walden (2004).

¹¹ Die Zahlenangaben beziehen sich hier und im folgenden auf den BSW VIII und das Jahr 2000.

¹² Willich/Minks/Schaeper (2002) führen diese unterschiedliche Weiterbildungsbeteiligung von Frauen weniger auf grundsätzliche geschlechtsspezifische Unterschiede zurück als auf die diskontinuierlichen Erwerbsverläufe und die weniger abgesicherten, lockereren Beschäftigungsverhältnisse von Frauen.

Zum Lebensunterhalt steuern nach den bisher vorliegenden Zahlen die öffentliche Hand 60% und die Unternehmen 40% bei, wenn man unterstellt, dass der Lebensunterhalt der Auszubildenden durch die Auszubildendenvergütung finanziert wird. Dies gilt analog für die Auszubildenden im öffentlichen Dienst bzw. die bereitgestellten Förderinstrumente (Dohmen/Hoi 2004).

1.6. Zusammenfassung: Bildungsfinanzierung von der Kita bis zur Weiterbildung

Betrachtet man die vorstehenden Ausführungen, dann zeigt sich, dass nicht nur die Finanzierung einzelner Bildungsbereiche mit erheblichen Umverteilungseffekten zugunsten bildungsnaher und höherer sozio-ökonomischer Schichten verbunden ist. Vielmehr deutet die zusammengefasste Betrachtung aller fünf Bildungsbereiche, Kindertageseinrichtungen, allgemeinbildende Schulen, berufliche Bildung, Hochschule und Weiterbildung noch deutlicher auf erhebliche Umverteilungseffekte zugunsten dieser Gruppen hin. Bildungsferne und niedrige sozio-ökonomische Schichten partizipieren in wesentlich geringerem Umfang als bildungsnaher und höhere sozio-ökonomische Schichten an weiterführender und insgesamt wesentlich kostenintensiverer Bildung. Wer nach der Haupt- oder Realschule mit einer Berufsausbildung im dualen System das Bildungssystem verlässt, hat staatliche Bildungsausgaben in Höhe von insgesamt rund € 60.000 verursacht. Für Akademiker, die nach dem Gymnasium ein durchschnittlich sechsjähriges Studium absolvieren, verausgabt der Staat durchschnittlich gut € 120.000.

Bei diesen Beträgen sind die ausbildungsbedingten staatlichen Aufwendungen zur Finanzierung des Lebensunterhalts, wie etwa das BAföG oder der Familienleistungsausgleich noch nicht eingerechnet. Diese würden die staatlichen Kosten eines Akademikers um weitere rund € 15.000 erhöhen.¹³ Dies bedeutet, dass die öffentlichen Bildungsaufwendungen für einen Akademiker (€ 135.000) mehr als doppelt so hoch sind wie für eine Person mit abgeschlossener Berufsausbildung (€ 60.000, beide Kostangaben jeweils einschließlich Kindergarten).

¹³ Dieser Betrag entspricht der Kindergeldzahlungen während eines durchschnittlich sechsjährigen Studiums. Die Berechnungen von Dohmen und Hoi (2004) kommen zu öffentlichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt von € 3,5 Mrd., woraus sich bei gut € 1,6 Mio. insgesamt eingeschriebenen deutschen Studierenden ein Betrag von € 2.170 ergibt.

Unter Berücksichtigung der deutlich unterschiedlichen Bildungspartizipation ist somit von einer erheblichen Umverteilung zugunsten bildungsnaher und höherer sozio-ökonomischer Schichten auszugehen. Dies bedeutet zugleich, dass die häufig propagierte Chancengleichheit auch aus der Perspektive des Systems der Bildungsfinanzierung in Deutschland nicht erreicht wird. Vielmehr steht das bestehende System der Verwirklichung dieses Ziels eher entgegen. Aus unserer Sicht bedarf es somit einer weitgehenden Neuordnung der gesamten Bildungsfinanzierung.

2. Vorschläge für eine Neuordnung der Bildungsfinanzierung

Wer heute über Reformprozesse und -erfordernisse im Bildungsbereich nachdenkt, muss eine längerfristige Perspektive einnehmen. Hierzu zählt z.B. auch der demografische Wandel und die daraus resultierende Erfordernis nach höherer Qualifizierung nachwachsender Generationen etc. Um diese in den kommenden Jahrzehnten wachsende Lücke zu schließen, bedarf es neben der Erschließung von Beschäftigungspotenzialen (Frauen-/Müttererwerbstätigkeit, Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte, längere Lebensarbeitszeit, einschließlich Weiterbildung für ältere Arbeitskräfte) einer durchschnittlichen Höherqualifizierung nachwachsender Generationen.

Wenn aber das durchschnittliche Bildungs- und Qualifikationsniveau nachwachsender Generationen (deutlich) erhöht werden soll, so stellen die Kinder aus bildungsfernen und niedrigeren sozio-ökonomischen Schichten eine wesentlich größeres Potenzial dar als die heute bereits stark repräsentierten Schichten. Wenn sie aber in vielen Fällen einer besonderen Förderung bedürfen, um die vorhandenen (individuellen, familiären und/oder sozio-ökonomischen) Nachteile auszugleichen, so sollte das System der Bildungsfinanzierung an den individuellen Erfordernissen ansetzen. Geht man zudem davon aus, dass der Rückschluss von familiärem Hintergrund auf Benachteiligung nicht automatisch gezogen werden kann, sondern einzelfallbezogen erfolgen muss, so spricht auch aus dieser Sicht vieles für eine stärkere Subjektorientierung in der Bildungsfinanzierung.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass zurzeit der Austritt aus dem Bildungssystem, sei es mit oder ohne Schulabschluss, in der Regel nicht nur vorübergehend, sondern tendenziell endgültig ist, u.a. weil neben e-

ventuell geringer Bildungsaspiration die Finanzierungsmöglichkeiten fehlen, so sollte ein neues System auch diesbezüglich zu Verbesserungen führen.¹⁴ Das heißt auch wer früh aus dem formellen Bildungssystem ausscheidet, sollte Finanzierungsoptionen für einen späteren Wiedereintritt erhalten, die zudem durch Beratung, Information und insbesondere motivationale Unterstützung ergänzt werden müssen.

Ausgehend von diesen Überlegungen bietet sich ein subjektorientiertes Finanzierungssystem an, das eine Art Lebenszeit-Kontingent darstellt. Konkret leitet sich aus den vorstehenden Überlegungen der Ansatz eines (virtuellen) Bildungskontos für lebenslanges Lernen ab, dessen Detailkonzeption weitergehender Überlegungen bedarf und hier nur in Grundzügen skizziert werden soll.

Als ein grundlegender Ansatz bietet sich ein solches Konto mit einem bestimmten finanziellen und/oder zeitlichen Verfügungsbetrag an. Letzteres hätte den Vorteil, dass es sich aus individueller Sicht flexibel an unterschiedliche Ausbildungskosten anpassen könnte und ein teures Medizinstudium ebenso umfassen könnte wie ein vergleichsweise kostengünstiges Jurastudium oder eine Berufsausbildung mit späterer Weiterbildung. Auch könnten unterschiedliche Förderungsbedarfe oder der Ausgleich von Benachteiligungen vergleichsweise einfach berücksichtigt werden. Andererseits sind die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Aufwendungen faktisch nicht kalkulierbar und unterschiedliche Individuen erhalten – unabhängig von Benachteiligungen etc. – unterschiedliche staatliche Zuwendungen.

Ein modifizierter Ansatz könnte daher von einem mit der Verweildauer im Bildungssystem abnehmenden staatlichen Finanzierungsanteil ausgehen. Dies könnte z.B. bedeuten, dass Kita und Schule ohne zusätzliche Gebühren besucht werden könnten, während Studium und/oder Weiterbildung mit einer Eigenbeteiligung versehen sind. In diesem Fall müssten allerdings geeignete Instrumente zur Refinanzierung der Eigenbeteiligung entwickelt werden. Die aktuelle Diskussion über Studiengebühren oder innerhalb der Kommission Finanzierung lebenslangen

¹⁴ Mit Blick auf die von der Bundesregierung initiierten nachträglichen und mit hohem finanziellen Aufwand verbundenen Kompensations- oder Reintegrationsprogramme wie Jump sei darauf hingewiesen, dass diese zwar kurzfristig notwendig, längerfristig aber durch eine bessere und angepasste Förderung im traditionellen Schulsystem abgelöst werden sollten. Beispiele für erfolgreiche Ansätze sind z.B. Produktives Lernen in Berlin, Betrieb und Schule (BuS) und Handwerk-Lernen in Nordrhein-Westfalen.

Lernens verdeutlichen allerdings die Probleme und Schwierigkeiten, die mit entsprechenden Re-Finanzierungsinstrumenten bzw. deren konkreter Ausgestaltung verbunden sein können.¹⁵

Um die Diskussion über neue und umfassendere Konzepte anzustoßen, sei ein vergleichsweise einfaches Grundmodell eines virtuellen Bildungskontos skizziert: Bei der Geburt richtet der Staat für jedes Kind ein virtuelles Bildungskonto ein mit einem Gesamtvolumen von 264 Gutscheinen, dies entspricht einem Gutschein je Bildungsmonat.¹⁶ Dies sagt jedoch noch nichts über den Finanzierungsumfang aus, der so flexibel sein sollte, dass unterschiedliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen ausgeglichen werden können. So könnten bestimmte Benachteiligungen dadurch ausgeglichen werden, dass die Grundausrüstung erhöht wird, z.B. bei Migrantenkindern könnte ein weiterer halber oder ganzer Gutschein pro Monat (ggf. über einen festgelegten Zeitraum) für Sprachförderung hinzukommen. Auch sollte es hinreichend flexibel sein, um die Kosten unterschiedlicher Schulen und ggf. Schulformen auszugleichen, sofern das gegliederte Schulsystem beibehalten werden soll. Wer z.B. nach der siebten Klasse die Schule (ohne Schulabschluss) verlässt, hätte dann noch 144 Gutscheine zur Verfügung; wer sechs Jahre studiert, hätte keinen Gutschein mehr für Weiterbildung übrig. Geringe Schulkosten, etwa während der beruflichen Ausbildung, könnten genutzt werden, um später in den Genuss eines höheren staatlichen Finanzierungsanteils z.B. bei der Weiterbildung zu kommen, d.h. es müssten flexible Verrechnungseinheiten geschaffen werden, da der Besuch einer Berufsschule während der Lehre mit geringeren öffentlichen Aufwendungen verbunden ist als der einer gymnasialen Oberstufe. Dies gilt auch für ein Gutscheinsystem für das Hochschulsystem, hier hat der Verfasser eine geeignete Grundkonzeption – mit und ohne Studiengebühren – entwickelt (siehe Dohmen 2003a, 2003b).

Die im traditionellen Bildungssystem noch nicht verbrauchten Gutscheine könnten sowohl für klassische Weiterbildung als auch für andere Bildungsveranstaltungen verwendet werden. Lebenslanges Lernen würde

¹⁵ Siehe auch die internationalen Beiträge zu unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten in Dohmen/Clevers (2003).

¹⁶ Hierfür wurden drei Jahre Kindergarten, dreizehn Jahre Schule und sechs Jahre Studium zu Grunde gelegt. Die Ausgestaltung kann großzügiger oder auch weniger großzügig sein, was eine politische Entscheidung ist.

folglich nicht damit enden, dass man aus dem öffentlich finanzierten und bereitgestellten Bildungssystem ausscheidet, sondern öffentlich unterstützte Bildungsteilnahme wäre möglich, so lange die Gutscheine reichen bzw. das Bildungskonto noch nicht verbraucht ist.

Literatur

- Beicht, Ursula/Elisabeth M. Krekel/Günter Walden (2004): Berufliche Weiterbildung – welche Kosten tragen die Teilnehmer?, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2/2004, S. 39-43.
- Beicht, Ursula/Stefan Schiel/Dieter Timmermann (2004): Berufliche Weiterbildung – wie unterscheiden sich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer?, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 1/2004, S. 5-10.
- Beicht, Ursula/Günter Walden (2002): Wirtschaftlichere Durchführung der Berufsausbildung – Untersuchungsergebnisse zu den Ausbildungskosten der Betriebe. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 6/2002.
- Bellmann, Lutz (Hrsg.) (2003): Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland, Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Band 2, Bielefeld.
- Billerbeck, Klaus (1968): Kosten-Ertrags-Analyse, Berlin.
- Dohmen, Dieter (1999): Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen, Berlin.
- Dohmen, Dieter (2003a): Entwicklung eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen im Land Berlin, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin, FiBS-Forum Nr. 19, Köln.
- Dohmen, Dieter (2003b): Entwicklung eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg, FiBS-Forum Nr. 18, Köln.
- Dohmen, Dieter (2004a): Finanzierung lebenslangen Lernens von der Kita bis zur Weiterbildung, FiBS-Forum Nr. 22 (www.fibs-koeln.de), Köln.
- Dohmen, Dieter (2004b): Kita-Gutscheine – einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion, in: DJI-Fachforum Bildung und Erziehung – Kostenberechnungen und Finanzierungskonzepte für Kitas auf dem Prüfstand, München.
- Dohmen, Dieter/Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.) (2003): Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter/Michael Hoi (2004): Bildungsaufwand in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets (Studien zur Technologischen Leistungsfähigkeit 3-2004), FiBS-Forum Nr. 20, Köln.
- Dybowski, Gisela/Peter Faulstich (2002): Weiterbildung und lebenslanges Lernen, in: Hans Mathieu (Hrsg.), Bildung im Wettbewerb, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Ehmann, Christoph (2001), Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit, Bielefeld.

- Grüske, Karl-Dieter (1994): Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland. Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt, in: Reinar Lüdeke (Hrsg.), *Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 221/II, Berlin.
- Grüske, Karl-Dieter (2002): Wer finanziert wem das Studium? Verteilungswirkungen der Hochschulfinanzierung, in: Dieter Dohmen/Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.) (2002), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Holtzmann, Hans-Dieter (1994): Öffentliche Finanzierung der Hochschulausgaben in der Bundesrepublik Deutschland – Verteilungseffekte, alloкатive Folgen und Reformbedarf, in: *Forum Finanzwissenschaft*, Band 5, hrsg. von Karl-Dieter Grüske, Nürnberg.
- Kreyenfeld, Michaela/C. Katharina Spieß (2002): Die Förderung von Kindertageseinrichtungen – eine Analyse ihrer verteilungspolitischen Konsequenzen, in: Georg Neubauer/Johannes Fromme/Angelika Engelbert (Hrsg.): *Ökonomisierung der Kindheit. Sozialpolitische Entwicklungen und ihre Folgen*, Opladen.
- Kreyenfeld, Michaela/C. Katharina Spieß/Gert G. Wagner (2001): *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform*, Neuwied.
- Kuwan, Helmut/Frauke Thebis (2001): Berichtssystem Weiterbildung VIII (2000). Erste Ergebnisse der Repräsentativbefragung der Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (1998): Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung, Diskussionspapiere Nr. 1, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (2002): *Reformempfehlungen für das Bildungswesen*, Weinheim.
- Statistisches Bundesamt (2003): Bericht zur finanziellen Lage der Hochschulen, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004): *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2002: Ausgaben und Einnahmen*, Wiesbaden.
- Sturn, Richard (2002): Öffentliche Hochschulfinanzierung und Verteilungswirkungen, in: Dieter Dohmen/Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Sturn, Richard/Gerhard Wohlfahrt (1999): *Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen*, Wien.
- Willich, Julia/Karl-Heinz Minks/Hildegard Schaeper (2002): Was fördert, was hemmt die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung? Die Rolle von Familie, Betrieb und Beschäftigungssituation für die Weiterbildung von jungen Hochqualifizierten, HIS-Kurzinformation A4/2002, Hannover.