

# BILDUNGSFINANZIERUNG IN DER WISSENSGESELLSCHAFT

1. EMPFEHLUNG DER BILDUNGSKOMMISSION DER HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG



BRÜCKEN IN DIE ZUKUNFT

 HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

## IMPRESSUM

Heinrich-Böll-Stiftung  
in den Hackeschen Höfen, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin  
Abteilung Inland  
Programmteam: Bildung und Wissenschaft  
Koordinator: Dr. Andreas Poltermann  
Fon 030-285 34 410, Fax 030 285 34 109  
Email poltermann@boell.de

Dokumentation erstellt im Januar 2002

## BILDUNGSKOMMISSION DER HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG

Koordination: Sybille Volkholz      volkholz@boell.de

Prof. Dr. de Haan, Gerd  
Dr. Dettling, Warnfried  
Prof. Dr. Edelstein, Wolfgang  
Hönigsberger, Herbert  
Kahl, Reinhard  
Kurth, Undine  
Neswald, Elizabeth  
Prof. Dr. Reich, Jens  
Stern, Cornelia  
Strauch, Volkmar  
Dr. Wunder, Dieter

1. EMPFEHLUNG DER BILDUNGSKOMMISSION DER HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG  
BILDUNGSFINANZIERUNG IN DER WISSENSGESELLSCHAFT

**Inhalt**

KURZFASSUNG	4
LANGFASSUNG	
1. BILDUNGSFINANZIERUNG UND BILDUNGSREFORM IN DER WISSENSGESELLSCHAFT	6
2. WISSENSGESELLSCHAFT	7
3. ZIVILGESELLSCHAFT	9
4. WERTPRÄMISSEN DER BILDUNGSFINANZIERUNG IN DER WISSENSGESELLSCHAFT	12
5. GRUNDSTRUKTUREN DER BILDUNGSFINANZIERUNG IN DER WISSENSGESELLSCHAFT	14
6. INSTRUMENTE EINER REFORMIERTEN BILDUNGSFINANZIERUNG	16
7. EINSTIEGSMABNAHMEN	18

# BILDUNGSFINANZIERUNG IN DER WISSENSGESELLSCHAFT

## Kurzfassung

### I. „Bildung soll künftig Priorität haben.“

Internationale Vergleiche über Bildungsbeteiligungen Jugendlicher und Erwachsener und Feststellungen zur Leistungsfähigkeit des bundesrepublikanischen Bildungssystems zeigen überdeutlich, dass es dringend notwendig ist, die individuelle, die gesellschaftliche und die politische Bereitschaft anzuregen, diese Priorität in die Tat umzusetzen. Deutschland braucht eine Bildungsreform, die anders als ihre Vorgängerin der 60er und 70er Jahre nicht auf die großen staatlichen Entwürfe und Interventionen setzen kann. Sie muss in einer Verbindung von strukturellen mit inneren Reformen bestehen, die dezentralen Ebenen stärken und insbesondere die Akteure vor Ort im Bildungssystem in die Lage versetzen, eigenständige Reformanstrengungen zu unternehmen. Sie müssen selbsttätig, kontinuierlich und angemessen schnell aus dem dynamischen sozialen Wandel in allen gesellschaftlichen Sektoren ihre Konsequenzen ziehen können. Sie müssen auf die Entwicklung der Wissensgesellschaft nicht nur reagieren können, sondern diese selbst mit gestalten.

Ein Bildungswesen, das den neuen Herausforderungen gewachsen sein soll, benötigt ein reformiertes, tragfähiges und von allen getragenes System der Bildungsfinanzierung, das den Akteuren in den Bildungseinrichtungen ein hohes Maß an Eigeninitiative und eine kontinuierliche Modernisierung von Institutionen, Inhalten und Methoden ermöglicht.

### II. Die Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung tritt mit Vorschlägen zur Finanzierung an die Öffentlichkeit.

Die Kommission beginnt mit Überlegungen zur Finanzierung, um zu unterstreichen, dass Vorschläge, die nicht auch als Finanzierungskonzepte formuliert werden, politisch schwach bleiben. Die Ideen zur Finanzierung sollen Debatten in der Öffentlichkeit anstoßen und Anregungen für die weitere Arbeit der Kommission provozieren.

### III. Heute wird die Überprüfung traditioneller Finanzierungsmodelle erforderlich.

Seit den 60er und 70er Jahren wird die Bildungsreform überwiegend als Expansion finanzieller Mittel verstanden. Haushaltspolitik muss künftig unter dem Gesichtspunkt von

Nachhaltigkeit betrieben werden. Bildungsetats müssen in den Haushalten eine Sonderstellung einnehmen, sie müssen Priorität genießen. Vor allem aber müssen die Mittel effektiver und effizient eingesetzt werden. Reformen können nicht allein durch die Erweiterung öffentlicher Finanzierung erreicht werden. Modelle gemischter Finanzierung aus staatlichen Leistungen und Eigenleistungen müssen entwickelt werden.

### IV. Maßgabe für die Finanzierung sind Innovation und Gerechtigkeit.

Das gegenwärtige System der Bildungsfinanzierung ist ungerecht. Es nimmt nicht hinreichend Rücksicht auf funktional angemessene Verteilungsmodi und wird den differenten Mustern moderner Formen von Benachteiligung und Problemlagen, z.B. Alleinerziehender, MigrantInnen oder Bildungseinrichtungen in sozialen Brennpunkten, nicht gerecht. Je mehr soziokulturelles Kapital Kindern mit auf den Weg gegeben wird, desto höher gerät die staatliche Prämie. Untersuchungen zu Lernausgangslagen und Schülerleistungen zeigen, dass Schulen Ungleichheit begünstigen: Wer hat, dem wird gegeben. Heute wird die private Finanzierung im Vorschulbereich als selbstverständlich hingenommen, während mehr Beteiligung an der Finanzierung von Universitätsstudien, die sich unmittelbar in höheren Einkommen auszahlen, als Tabu gilt. Eine Kultur des Gebens und Nehmens, die sich auch darin ausdrückt, dass Ehemalige ihren Schulen und Hochschulen etwas zurück geben, ist in Deutschland erst noch zu entwickeln.

### V. Der Sozialstaat muss den Ausgleich von Nachteilen ernster nehmen.

Er muss vor allem den Schwerpunkte seiner Förderungen auf die Einrichtungen der frühen Kindheit und die Grundschule verlagern. Mit zunehmendem Alter der Geförderten sollen die staatlichen Mittel schrittweise an die zu Fördernden adressiert, also „elternunabhängiger“ werden. Eigenaktivität und Verantwortung sind zu stimulieren.

### VI. Das gegenwärtige System der Finanzierung hemmt Innovationen.

Die Akteure in den Einrichtungen haben zu wenig Einfluss. Autonomie bedeutet auch Souveränität in der Verwendung der Mittel. Finanzielle Spielräume für Innovationen sind bisher kaum vorhanden oder zu eng.

### VII. Ein künftiges System der Bildungsfinanzierung braucht eine neue Balance von öffentlichen und privaten Mitteln.

Außerdem sollen die Verfahren, wie Mittel zugeteilt werden, geprüft und erneuert werden. Hier empfiehlt die Bildungskommission solche Instrumente wie Bildungsgutscheine, Bildungskonten und Bildungssparen zu entwickeln und mit ihnen Erfahrungen zu sammeln. Damit soll die Nachfrageseite gestärkt werden. Die hierzu entwickelten Vorschläge vom Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung, vom Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) sowie vom Stifterverband („Geld folgt Studierenden“) sollen endlich politisch diskutiert und dabei weiterentwickelt werden.

### **VIII. Im einzelnen schlägt die Bildungskommission vor:**

- Für jedes Kind sollten von der Geburt an Bildungskonten eingerichtet werden, die staatlicherseits durch die Umleitung bisheriger Transferzahlungen unterstützt werden. Zur Stärkung der Lernenden gegenüber den Einrichtungen und ihrer Eigenverantwortung wird ein Teil der institutionellen Kosten als Gutscheine vergeben.
- Bildung soll von den frühkindlichen Einrichtungen bis zum Abschluss der Sekundarstufe II und in der beruflichen Erstausbildung gebührenfrei sein. Anders als in der jetzigen Regelung dürfen keine Gebühren für schulische Formen der beruflichen Erstausbildung, z. B. in den Gesundheitsberufen, erhoben werden. In der frühkindlichen Bildung dürfen nur die Anteile mit überwiegender Betreuungsfunktion privat in Rechnung gestellt werden.
- Studium und Weiterbildung sollen durch ein neues System der Finanzierung gesichert werden. Eine Kombination aus staatlichen Zuschüssen, Bildungsgutscheinen, Bildungskrediten und individuellem Bildungssparen soll die finanzielle Grundlage schaffen. Das neue System soll Reichtum und Bedürftigkeit der Beteiligten berücksichtigen. Staatliche Mittel sollen den Hochschulen über die Studierenden in Form von Bildungsgutscheinen zufließen.
- Die Finanzierung soll die Bildungseinrichtungen zum effizienten und effektiven Umgang mit Geld anspornen. Sie müssen öffentlich Rechenschaft geben.
- Die Bildungskommission hält die staatliche Förderung von Bildungssparen für ebenso wichtig wie die Beteiligung der Lernenden an den Kosten von Hochschule und Weiterbildung.
- Der Umbau des Systems braucht Zeit. Beginnen kann man mit der Einführung von Studienkonten (Kontingente von Semesterwochenstunden), die Studierenden für das Erststudium zur Verfügung gestellt werden. Dieses System

stärkt die Studierenden gegenüber den Hochschulen, macht ihnen deutlich, dass die Gesellschaft ihnen etwas gibt und fordert schließlich die Lehre dazu heraus, sich stärker an den Studierenden auszurichten.

- Elternunabhängige Kredite als Ergänzung zum BAFÖG sollten sofort eingeführt werden.
- Die Bildungskommission fordert, zügig die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass durch steuerrechtliche Vergünstigungen oder staatliche Zuschüsse Anreize zum Bildungssparen zunächst für die Weiterbildung geschaffen werden.
- Die Bildungskommission hält die genannten Schritte für geeignet, einen grundsätzlichen Umschwung in ein zeitgemäßes, modernes System der Bildungsfinanzierung einzuleiten.
- Die von der Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung hier vorgeschlagenen Maßnahmen zur Neugestaltung der Bildungsfinanzierung können und sollen ergänzt und weiterentwickelt werden.

Sie sind als Eckpunkte eines neuen Systems zu verstehen, mit dem mehr Gerechtigkeit, höhere Effizienz und mehr Innovationsanreize in den Bildungseinrichtungen erreicht werden sollen.

Berlin, den 9. Dezember 2001

# BILDUNGSFINANZIERUNG IN DER WISSENSGESELLSCHAFT

## Langfassung

### 1. Bildungsfinanzierung und Bildungsreform in der Wissensgesellschaft

Deutschland braucht eine Bildungsreform. Die produktive Wirkung und positiven Impulse der Reformphase der 1960er und 1970er Jahre sind verebbt. Seit mehreren Jahren und unter neuen Vorzeichen erlebt die Überzeugung, dass Bildung und Bildungspolitik maßgeblich für gesellschaftliche Entwicklung sind, nun eine große Renaissance. Es gibt einen breiten Konsens über die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Bildungsreform, die auf aktuelle Entwicklungen und Zukunftstrends angemessen antwortet und diese mit gestaltet.

In den 1960er und 70er Jahren waren Bildungsreformen zentraler Motor gesellschaftspolitischer Zukunftsprogramme. Die Reformen waren durchaus erfolgreich: Mehr Mädchen (rund 40 % eines Jahrgangs) als Jungen (rund 35 % eines Jahrgangs) erlangen heute die Hochschulreife (incl. Fachhochschulreife). Berufliche Abschlüsse und allgemeinbildende zusammengenommen, erwerben mehr als 90% der Jugendlichen einen Sekundarstufe II-Abschluss. Die Zahl der Studierenden ist gegenüber den 1960er Jahren stark gestiegen (jede/r Vierte beginnt heute ein Studium), allerdings schließen nur 16% eines Jahrgangs das Studium ab. Im Grundschulbereich haben neue Lehr- und Lernformen Einzug gehalten. Die einstmals starre Dreigliedrigkeit des Schulsystems ist in vielen Ländern durch flexiblere Strukturen und vielfältigere Bildungsmöglichkeiten, auch durch Gesamtschulen, abgemildert worden. In der Berufsbildung wurden die Ausbildungsordnungen reformiert. Das alles sind beachtenswerte Leistungen.

Die Reform ist nicht vollendet worden, denn zu viele damalige Reformimpulse und Hoffnungen haben sich bisher nicht in den Bildungsalltag umsetzen lassen. Weiterhin sind große gesellschaftliche Gruppen benachteiligt. Der Unterricht verläuft oft in wenig produktiven Lernatmosphären, das Mitspracherecht der Lernenden ist wenig ausgebildet und die Schule ist für viele Kinder und Jugendliche mit Langeweile, Demotivation, ja Demütigung verbunden. Insbesondere die Kinder von Migrant\*innen haben im deutschen Schulsystem zu geringe Chancen auf einen Schulerfolg. Die Curricula vernachlässigen weiterhin breite zukunftsrelevante Themenpaletten. Die Nutzung neuer Medien ist defizitär. Die Aus-

gaben für den vorschulischen Bereich und für die Grundschulen sind im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die überfällige Hochschulreform läuft zu zögerlich an. Die Struktur der LehrerInnenbildung verläuft immer noch in traditionellen Bahnen. In der beruflichen Bildung gibt es nach wie vor zu starre Strukturen. Die Weiterbildung ist ein Stiefkind des Bildungssystems geblieben. Der Wandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft, vom Staatsinterventionismus zur Zivilgesellschaft, vom ökologischen Krisen- und Katastrophendenken hin zur Modernisierung durch nachhaltige Entwicklungsprozesse ist bisher vom Bildungssystem kaum aufgenommen. Das betrifft aber auch den Umgang mit Risiken und Unsicherheiten in einer dynamischen, von wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Umbrüchen, von Individualisierung gekennzeichneten Lebens- und Arbeitswelt.

Die neue Bildungsreform kann nicht, wie ihre Vorgängerin, auf die großen staatlichen Entwürfe und Interventionen setzen. Da sie in einer Verbindung von strukturellen mit inneren Reformen bestehen wird, müssen die dezentralen Ebenen gestärkt und insbesondere die Akteure vor Ort im Bildungssystem in die Lage versetzt werden, eigenständige Reformanstrengungen zu unternehmen. Sie müssen selbsttätig, kontinuierlich und angemessen schnell auf den dynamischen sozialen Wandel in allen gesellschaftlichen Sektoren ihre Konsequenzen ziehen können. Sie müssen auf die Entwicklung der Wissensgesellschaft nicht nur reagieren können, sondern diese selbst mit gestalten.

Ein Bildungswesen, das den neuen Herausforderungen gewachsen sein soll, benötigt ein reformiertes, tragfähiges und von allen getragenes System der Bildungsfinanzierung, das den Akteuren in den Bildungseinrichtungen ein hohes Maß an Eigeninitiative und eine kontinuierliche Modernisierung von Institutionen, Inhalten und Methoden ermöglicht. Ein solches System sollte gegenüber Brüchen und Sprüngen der Reformpraxis nicht nur resistent sein, sondern unterschiedliche Tempi und Dynamik in einzelnen Bildungssektoren, Experimente und Entwicklungsvielfalt, Entfaltung pluraler Interessen geradezu befördern.

Es gibt viele Gründe, die Ziele und Formen der Bildungsfinanzierung als einen zentralen Faktor für die neue Bildungsreform zu erachten: Eine grundsätzlich gesicherte materielle Basis bietet den Akteuren im Bildungswesen mehr Planungssicherheit und Verlässlichkeit. Dies wird, so ist zu hoffen, den Reformeifer der Akteure beflügeln und ihnen erlauben, sich auf die wesentlichen Reformaufgaben zu konzentrieren. In Entscheidungen über die Strukturen, in denen Bildung und das Bildungssystem finanziert werden, spiegeln

sich Wertorientierungen der Bildungspolitik ebenso wie in der Höhe und der Verwendung des Bildungsbudgets.

Die Debatte um ein verändertes System der Bildungsfinanzierung gliedert sich ein in den Kontext von Neudefinitionen der Aufgaben des Sozialstaates. Sie ist Teil der Suche nach Finanzierungssystemen, die die verfügbaren Finanzmittel angesichts der Verantwortung gegenüber der nächsten Generation, der Haushaltskonsolidierung, den Anforderungen von Nachhaltigkeit effektiv und gerecht einsetzen und verteilen. Für die individuelle wie gesellschaftliche Effektivität, Effizienz und Rentabilität von Bildung bietet die Bildungsfinanzierung ebenso gute Indikatoren wie mit ihr Entscheidungen über die gerechte Zuteilung von Bildungschancen verkoppelt sind.

Die Reform der Bildungsfinanzierung, die Umstellung der zersplitterten, widersprüchlichen, teilweise auch sozial fragwürdigen Finanzierung isolierter Bildungsphasen auf ein konsistentes System zur Finanzierung des lebenslangen Lernens in der Wissensgesellschaft ist eine Schlüsselaufgabe für die dauerhafte Gestaltung des Bildungswesens. Um diese Aufgabe zu bewältigen, wird man auf einen breiten Konsens in der Politik wie unter den anderen gesellschaftlichen Entscheidungsträgern unter Einbeziehung der Akteure Wert legen müssen. Konsens in der Bildungsfinanzierung ist so wichtig wie in der Rentenpolitik – und der Konsensbedarf ist ähnlich hoch.

Es liegt im Interesse der Transparenz und der Beförderung einer Konsensbildung, die gesellschaftspolitischen Grundannahmen offen zu legen sowie die Interessenlagen und Wertprämissen auszuloten, die den folgenden konkreten Reformvorschlägen zugrunde liegen. Der sozialwissenschaftliche Diskurs über sozialen Wandel, der mit dem Stichwort „Wissensgesellschaft“ umschrieben werden kann, sowie die gesellschaftspolitische Ambition, die Zivilgesellschaft zu stärken, können besonders deutlich machen, wie sehr eine zukunftsfähige Bildungsfinanzierung mit anderen Prämissen und Zielen, anderen Wertvorstellungen und Ambitionen benötigt wird.

Das Bildungssystem in Deutschland steht in den kommenden Jahren im Spannungsverhältnis von wachsenden Anforderungen einerseits und begrenzten Haushaltsmitteln andererseits. Dennoch wird man konstatieren müssen, dass die Bildungsausgaben nicht mit den gewachsenen Aufgaben Schritt gehalten haben. Zwar ist eine optimale Größe für die Bildungsausgaben, gemessen am Sozialprodukt oder am Staatshaushalt, kaum festzulegen. Die Politik in einem Land wie Deutschland, das sich von einem klassischen Industriestaat in eine Wissensgesellschaft transformiert, ist

allerdings gut beraten, den Anteil der Bildungsausgaben im internationalen Maßstab eher im vorderen als im hinteren Drittel der Vergleichsländer zu stabilisieren.

Die wesentliche Kritik am gegenwärtigen System der Bildungsfinanzierung besteht aber darin, dass die Mittel im Bildungssystem nicht effektiv und effizient eingesetzt werden. Diese Effektivitäts- und Effizienzmängel haben tiefliegende historische Gründe: Die staatlich normierte innere Organisation der Bildungsinstitutionen und die zentralen Grundstrukturen des Systems der Bildungsfinanzierung in Deutschland sind durch eine mehr als hundertjährige Geschichte der Industrialisierung und des industriegesellschaftlichen Wandels geprägt. Sie spiegeln Vorstellungen von Arbeit und Bildung wieder, wie sie seit der industriellen Revolution ausgebildet wurden. Staatliche Institutionen und Strukturen sollten die Industrialisierung und ihre Modernisierung befördern – bei gleichzeitigem Ausgleich von sozialen Gegensätzen und Friktionen. In der Konsequenz wurden und werden bis heute die finanziellen Ressourcen an Institutionen weitergereicht. Eine Förderung der einzelnen Person ist dagegen eher ein randständiges Phänomen der Bildungsfinanzierung. Das Geld folgt den Institutionen.

Dieses System der Bildungsfinanzierung ist partiell anachronistisch. Es hält weder den Anforderungen des aktuellen Wandels zur Wissensgesellschaft noch substantiellen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit bzw. Verteilungsgerechtigkeit Stand. Es genügt auch nicht Kriterien volkswirtschaftlicher Effektivität und Effizienz.

Kurz: Das bestehende System der Bildungsfinanzierung ist weder gerecht noch ist es zweckmäßig.

Die Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung wird keine ausführlichere Analyse der derzeitigen Konstruktion und Wirkung der Bildungsfinanzierung vorlegen. In Teilen unserer Empfehlung stützen wir uns auf die Arbeiten anderer Gremien oder Kommissionen wie zum Beispiel die Empfehlung „Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung“ des Sachverständigenrates Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung oder die Arbeit des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE). Insbesondere knüpfen wir an die Analyse der Bildungsfinanzierung des genannten Sachverständigenrates als Grundlage auch für unsere Arbeit an.

## 2. Wissensgesellschaft

Unter dem Begriff „Wissensgesellschaft“ lassen sich gesellschaftliche Diagnosen bündeln. Wissen ist zum dominanten Produktionsfaktor gegenüber Arbeit, Kapital und Natur geworden. „Wissen“ wird auch zur zentralen Größe in der Biografie der Bürger. Der Sektor Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Qualitätssicherung und Logistik erhält ökonomisch betrachtet eine herausragende Bedeutung.

Einige Kennzahlen mögen dies verdeutlichen. Bei den Mikrochips ist der Preis zu über 70% durch Wissen bestimmt (Forschung, Entwicklung, Kontrolle), zu kaum mehr als 10% durch Arbeit. Ähnliche Werte wird man generell im Bereich von Information und Kommunikation finden, in der Pharmaindustrie, mehr und mehr in allen innovativen Branchen, in denen sich eine Reduktion der Materialdurchsätze bei höheren oder gleichen Leistungen von Produkten und Dienstleistungen durchsetzt. Nach neueren Berichten lassen sich 70 bis 80 % des wirtschaftlichen Wachstums auf neues oder verbessertes Wissen zurückführen (European Commission 2000).

Kenntlich wird die Veränderung von der Industrie- zur Wissensgesellschaft auch an anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Relationen. Das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Lernenden verschiebt sich. 1960 kam auf drei Erwerbstätige eine lernende Person. 1997 werden 34 Mio. Erwerbstätige registriert, 14,5 Mio. Personen besuchten Schulen, befanden sich in der Berufsausbildung oder waren an Hochschulen eingeschrieben; die Relation liegt bei nahezu 2:1. Betrachtet man den Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungssektor als eigenen Wirtschaftsbereich, so sind die 1,7 Mio. voll- und teilzeitbeschäftigten Personen, sowie diejenigen, die sich in einer wiederaufgenommenen Ausbildung befinden (1997 rund 4% der 19 bis 65-jährigen), sowie die Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen (1997 fast 50 %, 1979 erst 23 % aller Erwerbstätigen) hinzuzuzählen. Zu beachten ist zudem, dass in den Forschungseinrichtungen sowie den Einrichtungen und Unternehmen, die Informationen produzieren, aufbereiten und vertreiben, immer mehr Beschäftigte zu registrieren sind.

Wissen wird in seiner Brisanz für das Individuum erst dann kenntlich, wenn man es nicht nur als Partizipation am kulturellen Kapital begreift, sondern als gesellschaftliches Können. Wissen ist dann als Fähigkeit zum Handeln zu beschreiben, als die Möglichkeit, etwas in ‚Gang zu setzen‘ (Stehr). Damit wird „Wissen“ als Kompetenz begriffen, die auch das Wissen über die Möglichkeiten sozialen Handelns umschließt. Es geht um mehr als Informiertheit, also das „Wissen“, wo die Informationen zu finden seien, die man

nicht selbst parat zu haben brauche. Die Verarbeitung und Ordnung von Eindrücken, Informationen, Ideen, Normen und Wertvorstellungen macht Wissen aus. Wissensgesellschaft ist eine Gesellschaft von Individuen, die auf der Basis ihnen verfügbarer Kenntnisse und Urteile bewusst und sinnhaft handeln können.

Besondere Herausforderungen entstehen durch die Umbrüche in der Arbeitswelt. Mehr als früher wird es notwendig, sich auf Tätigkeits- und Berufswechsel einzulassen. Technische Innovationen und neue Formen der Arbeitsorganisation verändern die Qualifikationserfordernisse. Individualisierung, Partizipation, egalitäre Kooperation, dezentrale Selbstorganisation, Vernetzung, Pluralisierung, Diversität – die Arbeits- und Organisationsformen mancher Unternehmen der new economy – werden zu charakteristischen Vergesellschaftungsformen. Die industriegesellschaftliche Norm- und Normalbiographie löst sich vielfach in eine Pluralität von Lebensentwürfen auf.

Der Bedarf an Kompetenzen wächst und wandelt sich. Es wird nicht nur notwendig, sich immer wieder fachlich zu qualifizieren und das beruflich-fachliche Know-how ständig zu erneuern. Vielmehr wird auch die Fähigkeit unverzichtbar, selbständig zu erkennen, welches Wissen neu anzueignen ist, welche Informationen zu verarbeiten und zu interpretieren sind. Entsprechend wichtig werden Verfahren der Wissensgewinnung und -verarbeitung, zumal spezialisiertes Detailwissen immer schneller veraltet. Ebenso steigt der Bedarf an umfassendem Handlungs-, Methoden- und Orientierungswissen sowie personellen, kulturellen und sozialen Kompetenzen. Grundlegenden Kulturtechniken sind ebenso wichtig wie der Erwerb von Sprachkenntnissen und der Fähigkeit, angemessen mit anderen kommunizieren zu können, einen reflektierten Umgang mit den Medien zu pflegen und diese selbständig handhaben zu können. Von zentraler Bedeutung wird in Zukunft zudem die Kompetenz sein, innovativ tätig sein und das eigene Leben sowie die Sozietät, in der man sich bewegt, gestalten zu können. Konflikt- und Teamfähigkeit, die Entwicklung kreativer Potentiale werden zum Standardrepertoire von Lernangeboten in der Wissensgesellschaft gehören.

Ständiges Lernen wird zu einer wesentlichen Voraussetzung, um im Beruf, als Staatsbürger, als Konsument, in der Familie – wo auch immer – bestehen zu können. Bildung und Beruf verschränken sich miteinander oder lösen sich in rascher Folge ab. Unterscheidungen zwischen Erstausbildung und Weiterbildung, Erst- und Zweitstudium werden zunehmend obsolet; sie lösen sich in neuen integrierten Formen und Konzepten des lebenslangen Lernens auf. Bildung und Lernen werden für viele Menschen auch zu



einer Form der Lebenserfüllung, die neben das Arbeiten tritt. Die Wissensgesellschaft ist eine Lern- und Bildungsgesellschaft. Die Einschränkung von Bildungsmöglichkeiten ist ebenso skandalös wie das Fehlen von Arbeitsplätzen. Bildungsphasen sowie Phasen der Berufstätigkeit sind mit allen Konsequenzen bis hin in die sozialen Sicherungssysteme als gleichrangig zu behandeln.

Auf den Bildungsinstitutionen lastet erheblicher Transformationsdruck, sich einer individuenzentrierten, situations- und lebensbegleitenden Bildung und Ausbildung zuzuwenden. Die Bildungspolitik steht vor einer doppelten Aufgabe: Das Bildungssystem auf die wissensgesellschaftliche Dynamik einzustellen, gleichwohl jene Aufgaben nicht zu vernachlässigen, die aus der Fortexistenz industriegesellschaftlicher Erfordernisse folgen, sowie Systemmodifikationen und die Integration neuer Systemkomponenten in einer langen Übergangsphase friktionsarm zu gestalten.

Man wird das System der Bildungsfinanzierung den neuen Gegebenheiten der Wissensgesellschaft anpassen müssen. Es lässt sich nur schwer vorstellen, dass eine Gesellschaft, die durch Individualisierung und lebenslanges Lernen gekennzeichnet ist, weiterhin auf einem Bildungssystem basiert, das durch und durch staatlich reguliert wird. Die Wissensgesellschaft ist eine lernende Gesellschaft. Sie verlangt den Menschen einen hohen Grad an Flexibilität ab, setzt auf Eigenverantwortlichkeit und eine Vielfalt an Kompetenzen, die allesamt die Selbsttätigkeit des Individuums in den Vordergrund stellen. Zu diesen Anforderungen an den Einzelnen passt eine Bildungsfinanzierung nicht, die durchgängig dem staatlichen Reglement unterliegt und auf der Finanzierung von Institutionen basiert. Wer in einer lernenden Gesellschaft auf die Eigenverantwortlichkeit der Individuen setzt, kann nicht umhin, diesen Individuen ein höheres Mitspracherecht bezüglich des Einsatzes der für seine Bildung verfügbaren Mittel zuzugestehen. Die Wissensgesellschaft als lernende Gesellschaft wird mit anderen Konzepten der Bildungsfinanzierung operieren müssen als dem einer reinen institutionellen Förderung. Mit den verfügbaren Finanzmitteln eigenverantwortlich umgehen zu können und zu müssen, ist in dem Maße unverzichtbar wie das Erfordernis wächst, sich nicht nur Wissen selbsttätig anzueignen sondern auch noch zu erkennen, welches Wissen man sich wo und in welchen Umfängen zu welchem Zeitpunkt aneignen sollte.

### 3. Zivilgesellschaft

Die wissensgesellschaftlichen Trends überlappen und verzahnen sich mit Entwicklungstendenzen hin zur Zivilgesellschaft. Während der Staat eine bestimmte Gestaltungsform der gesellschaftlichen Organisation ist, in der sich die ganze Gesellschaft selbst zusammenfasst, ihre allgemeinen Zwecke ausdifferenziert und ihren partikularen Interessen gegenüberstellt, organisieren die zivilgesellschaftlichen Akteure ihre besonderen Zwecke und Interessen selbst. Subjekt zivilgesellschaftlicher Strukturbildung sind aktive BürgerInnen, die gesellschaftliche Selbstorganisation jenseits der staatlichen Zusammenfassung allgemeiner gesellschaftlicher Interessen vorantreiben. Die Zivilgesellschaft ist insbesondere in den gesellschaftlichen Sektoren gewachsen, in denen sich ein besonderes Bewusstsein und ein öffentliches Gefühl für Grenzen des Staates, des Marktes und traditionellen Bindungen entwickelt haben, weil Staat, Markt und Familie die Leistungen, die ihnen zugeschrieben wurden, nicht mehr erbracht haben – oder aber nur noch zu einem Preis und unter Umständen, die vielen mit den allgemeinen Trends der Emanzipation und Individualisierung nicht mehr vereinbar scheinen.

Das zivilgesellschaftliche Engagement hat viele Gründe: Sie liegen in einem gewandelten Selbstverständnis der Menschen in dieser Gesellschaft ebenso wie in den Leistungsgrenzen sozialstaatlicher Daseinsfürsorge und im Verdruss über staatliche Planungs- und Entscheidungsprozesse. Zivilgesellschaftliches Engagement widerspricht der Behauptung, eine Kultur des Egoismus, der „Ellenbogen-gesellschaft“ mache sich breit. In der Tat lässt sich nachweisen, dass die Quote der freiwillig engagierten Personen in Deutschland bei 38 % liegt – das ist international ein Spitzenplatz. Dabei ist die Quote derer, die bereit sind, ein zivilgesellschaftliches Engagement einzugehen, fast ebenso hoch wie die der schon engagierten; sie liegt bei rund 32 %. Erfreulich ist zudem, dass dieses potenzielle Engagement gerade bei jüngeren Menschen stark ausgeprägt ist. Der Hyperindividualismus der Jugend ist damit eher ein Gespenst der Medien, als dass er der gesellschaftlichen Wirklichkeit entspricht, denn von der Tendenz her scheint das zivilgesellschaftliche Engagement eher zu- als abzunehmen.

Die Motive für das Engagement sind vielfältig. Ein breit ausdifferenziertes Wertespektrum führt zum Engagement, wie die Wertesurveys zeigen: Es lassen sich Tugenden wie „Menschen helfen“ und „Nächstenliebe“ finden wie solche des Gemeinns („Gemeinwohl“, „Zusammenhalt“). Es gibt aber auch – mit starker Dominanz gerade bei den Jugendlichen – selbstentfaltungsbetonte Motive des

„Spaß haben“. Zudem will man die eigenen Fähigkeiten und Kenntnisse einbringen, sich weiterentwickeln und interessante Leute kennenlernen. Gerade die Verbindung von traditionellen Dienst- und Pflichtmotiven mit neuen Möglichkeiten der Selbstentfaltung macht das zivilgesellschaftliche Engagement für Viele so interessant.

Das Interesse an Selbstentfaltung nämlich wird generell bedeutsamer in der heutigen Gesellschaft. Sich in der Arbeit selbst verwirklichen zu können, das war 1991 „nur“ für 31 % der Deutschen ein zentraler Indikator für eine berufliche Karriere, im Jahr 2000 sind es schon 42 %. Deutliche Zuwächse lassen sich auch hinsichtlich der Bedeutung der Möglichkeit, eigene Vorstellungen verwirklichen zu können, sinnvollen Tätigkeiten nachzugehen, ausmachen. Der Wunsch nach Selbstentfaltung ist gerade unter den Jugendlichen stark ausgeprägt. Aber dieses Ich-bezogene Motiv steht nicht allein. Mehr Zeit für andere zu haben gehört zu den zentralen Zukunftshoffnungen der Bürger ebenso wie die Hoffnung auf mehr soziale Kontakte. „Mehr Lebensinn“ ist die Maxime, unter die sich die Menschen heute stellen – eher als unter der Maxime „mehr Lebensstandard“.

Zivilgesellschaftliche Strukturen gewinnen vor allem regional und lokal an Bedeutung. Denn hier wächst die Relevanz von Gesundheits-, Umwelt-, Senioren-, Beratungs- und Bildungsdienstleistungen aus vielfältigen Gründen. Viele Menschen erschließen sich schon heute in verschiedenen Phasen des Lebens oder auch gleich- und gleichzeitig diese Tätigkeitsfelder und bewegen sich zwischen in den verschiedenen Sphären Staat, Privatwirtschaft und informeller Sektor. In diesen Feldern entstehen neue genossenschaftliche Unternehmen und Beschäftigungsgesellschaften.

Das zivilgesellschaftliche Konzept stellt die soziale und politische Wirklichkeit unter die Leitfrage, wie die Einrichtungen der Gesellschaft verändert werden müssen und was darüber hinaus geschehen müsste, damit möglichst viele Menschen an der Gesellschaft teilhaben können und möglichst wenige ausgegrenzt werden, damit Gesetze und Institutionen die Menschen aktivieren und nicht in eine Kultur der Abhängigkeit führen. Diese Vorstellung von Gesellschaft und ihren Einrichtungen gründet sich auf ein Bild vom Menschen als selbständigem Wesen: jeder für sich einzigartig, aber notwendig auf Gemeinschaft hin angelegt und auf sie angewiesen. Sie beruht auf der Annahme, dass es den Menschen und dem Gemeinwesen besser geht, wenn sich möglichst viele an den öffentlichen Dingen beteiligen – was voraussetzt, diese auch so zu gestalten, dass sie von solchem Engagement nicht abschrecken, sondern dazu einladen. Das Konzept der Zivilgesellschaft transformiert die

Vorstellungen von Ansprüchen auf staatliche Sozialtransfers, Staatsbürgerrechte und Rechte als Beschäftigte in einer umfassenden Vorstellung von Teilhabe, auf Selbsterzeugung als gesellschaftliches Individuum. In dieser Vorstellung hat jeder Mensch Anspruch auf eine sinnvolle Aufgabe und auf die Mittel, sie zu erfüllen.

In der politischen Sphäre spiegeln Konzepte wie der „aktivierende Staat“ zivilgesellschaftliche Prozesse wieder. Die Politik ist dabei, sich auf die Zivilgesellschaft und ihre politischen Anforderungen einzustellen. Damit zivilgesellschaftliche Impulse ihre Potentiale entfalten können, bedarf es staatlicher Ordnungspolitik und finanzieller Förderung. Die klassischen Mittel des Staates, mit Geld und Recht soziale Entwicklungen am Fundament der Gesellschaft zu unterstützen, müssen in der Zivilgesellschaft durch einen anderen, ihr angemessenen Politiktypus ersetzt werden. Die Politik muss ihre Methode ändern, wenn sie die Bürger mehr einbeziehen will als bisher, sie muss in Sozialräumen und ganzheitlich denken und nicht mehr nur in der Perspektive einzelner Behörden, Förderpläne, Zuständigkeiten. Dem entspricht die Vorstellung von Politik als Moderation mehr als von harter Steuerung.

Auch und vor allem auf die Sektoren des Bildungswesens richten sich längst vielfältige zivilgesellschaftliche Ambitionen. Das Bildungswesen in Deutschland bietet sich auch kaum wie ein anderes Politikfeld für ambitionierte Projekte einer Politik neuen Typs und das Konzept des Culture-Changing-Government an: für eine Politik, die es ausdrücklich darauf anlegt, die soziale Kultur einer Gesellschaft zu ändern, aber vor allem dadurch, dass sie die Bedingungen für Selbstorganisation und Selbststeuerung verbessert. Die allgemeinbildende Schule ist die einzige gesellschaftliche Einrichtung, die alle in diesem Land Lebenden eine Zeit lang zu besuchen verpflichtet sind. Das Bildungswesen ist mithin der einzige Ort, an dem die heterogenen Milieus, die unterschiedlichen sozialen Schichten und differente kulturelle Erfahrungen zusammenkommen. Es ist das gesamtgesellschaftliche Projekt der intergenerationellen Kooperation. In diesem Raum können die Haltungen, Kompetenzen und Eigenschaften gelernt und erprobt werden, die zur Kreation zivilgesellschaftlicher Strukturen befähigen – ohne dass es dabei schon vorab zu einer Gruppenbildung, zu Aus- und Abgrenzungen kommen muss. Dabei soll die Politik davon ausgehen, dass es wachsender gesellschaftlicher Bedarf ist, dass „Konsumenten“ von Bildungsmaßnahmen ihre eigene Rolle aktiv gestalten.

Allerdings sind die Möglichkeiten und Fähigkeiten zur Gestaltung der eigenen Bildungsbiografie sehr ungleich verteilt. Konnte die Bildungsreform der 1960er und 1970er

Jahre sich noch bei der Analyse und Behebung von Benachteiligungen auf das Konstrukt der sozialen Schichten und die Wahrnehmung großräumiger Differenzen stützen, so ist dieses Instrument in den letzten Jahrzehnten stumpf geworden. Pauschale Vorstellungen von „der“ bevorteilten Mittelschicht und „der“ Unterschicht sind heute unhaltbar. Der Prozess der Individualisierung und Ausdifferenzierung der Gesellschaft zu einem heterogenen, pluralen, multikulturellen Gebilde macht es erforderlich, im Bildungsbereich mit feineren Einstellungen zu operieren, wie etwa die neueren Kinder- und Jugendberichte dieses ausweisen (vgl. z.B. Zehnter Kinder- und Jugendbericht).

Die Gesellschaftsschichten lösen sich in Milieus, Lebensstile und Gruppen mit spezifischen Problemlagen auf; regionale Differenzen weichen eng begrenzten lokalen Unterschieden: Einem sozialen Brennpunkt auf der einen Seite der Großstadtstraße kann eine privilegierte Wohnlage auf der anderen Straßenseite korrespondieren. Selbst Armutskonzepte, wie sie noch in den 1960er Jahren gültig waren, treffen heute nicht mehr zu: Der Altersarmut ist die Armut junger Menschen gewichen. Elternarmut geht in der Regel einher mit der Armut von Kindern, aber auch Kinder von Eltern mit mittleren Einkommen können unter Armut – mit allen Folgen für das Selbstwertgefühl und damit für ihre Leistungsfähigkeit – leiden. Und Kinder und Jugendliche, die keine Partner haben oder nur solche mit wenig Zeit, bedürfen professioneller Unterstützung für ihren Bildungsweg – die auch bezahlt werden muss.

Um Privilegien und Benachteiligungen erkennen zu können, wird man individuelle Lebenslagen und neue Gruppenschneidungen – jeweils bezogen auf spezifische Bildungsansprüche und -aufgaben – vornehmen müssen. Mädchen sind z.B. hinsichtlich des Bildungsabschlusses „Abitur“ nicht mehr gegenüber Jungen benachteiligt. Anders allerdings sieht die Lage aus, wenn man nach den Bildungsaspirationen von Frauen im Hochschulbereich oder nach der Wahl der Fächer in der gymnasialen Oberstufe fragt, oder aber die Computernutzung in der Geschlechterdifferenz wahrnimmt. Wichtiger als von unterprivilegierten Unterschichten zu sprechen ist es, sich mit der Lage von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien zu befassen, oder die Situation von Alleinerziehenden zu betrachten oder auch die Situation von Menschen mit spezifischen Behinderungen, oder lokale Brennpunkte zu identifizieren oder die Bildungsaspirationen in spezifischen Milieus zu beobachten oder die Geschlechterdifferenzen oder die Folgen von Armut für die Bildungschancen zu kennen um zu wissen, wohin verstärkt finanzielle Ressourcen fließen müssen, um auf der Seite des Individuums die Möglichkeiten zu optimieren, das gleiche Recht auf Bildung auch wahrnehmen zu können.

Das System der Bildungsfinanzierung ist ein wesentliches Instrument, um diese Prozesse zu fördern. In der Art und Weise wie die Mittel verteilt werden, in der Entscheidung darüber, wer sich an den Kosten beteiligt und die Verantwortung für die Verwendung der Mittel trägt, manifestiert sich das Zutrauen in die Selbstbestimmung von Bildungseinrichtungen vor Ort. Damit werden auch das zivilgesellschaftliche Engagement und die lokalen zivilgesellschaftlichen Strukturen gestärkt. Insofern entsprechen eine lokale Verwaltung der Bildungsfinanzen und individuelle Bildungskonten zivilgesellschaftlichen Formen von Politik, Arbeit und Leben. Denn staatliche Mittelzuweisungen und eine Ausgabensteuerung von oben ist mit der Aufforderung an die Bürger, sich an den öffentlichen Belangen intensiv zu beteiligen, kaum in Einklang zu bringen. Wer den Bürgern mehr Verantwortung abverlangt, wird diese nicht auf ihr freiwilliges, soziales Engagement beschränken können. Der Umbau sozialstaatlicher Daseinsvorsorge findet sozusagen eine gewisse Kompensation in der bürgernahen, lokalen Verwaltung und Ausgabe der verfügbaren Gelder für die Bildung.

Damit ist aber nur eine Seite der Notwendigkeit angesprochen, aus dem Wandel der Gesellschaft zur Zivilgesellschaft Konsequenzen über den Umgang mit den Finanzmitteln für Bildung zu ziehen. Die zweite ergibt sich aus dem faktisch wachsenden Interesse der Bürger an Teilhabe und Selbsterzeugung. Selbständigkeit und Selbstverwirklichung, gepaart mit sozialem Engagement und Gemeinsinn, entwickeln sich zu allgemein geteilten Lebenszielen. Sie bedürfen als solche einer intensiven staatlichen Unterstützung. Allein schon die Motivation, in diesem Kontext sich zu engagieren und zu lernen aufrecht zu erhalten, ist es angemessen, die für Bildung bereitgestellten Ressourcen lokal, bürgernah und auch privat verfügbar zu haben. Bei Entscheidungen, die die Bildungsfinanzierung betreffen, im Rahmen zivilgesellschaftlicher Strukturen mitbestimmen zu können, scheint unmittelbar evident zu sein.

#### 4. Wertprämissen der Bildungsfinanzierung in der Wissensgesellschaft

Bevor im Folgenden konkrete Strukturen und Elemente eines Systems der Bildungsfinanzierung skizziert werden, sollen die Wertprämissen expliziert werden, die die weiteren Überlegungen vor dem Hintergrund der beschriebenen Dimensionen der Wissens- und der Zivilgesellschaft leiten.

4.1. In einer Wissens- und Zivilgesellschaft stehen notwendigerweise die Lernenden mit ihren vielfältigen Interessen, Neigungen, Ambitionen, ihrem Leistungsvermögen und ihren Lernbedürfnissen im Zentrum der Bildungspolitik und aller Reformen der Bildungseinrichtungen. Das Bildungssystem der Wissensgesellschaft setzt auf die Menschen, die sich Wissen aneignen und es vermitteln, die lernen und lehren. Das Bildungssystem hat im Interesse aller und damit auch jedes/jeder einzelnen die Entwicklung der Persönlichkeit und umfassenden Gesellschaftsfähigkeit zu unterstützen. Alle müssen befähigt werden, an der Konstituierung von Gesellschaft – von welcher sozialen Position aus immer – mitzuwirken, also teilzuhaben und gestaltend zu wirken bei der Beförderung von demokratischen und humanen sozialen Strukturen, dem Schaffen einer lebenswerten Umwelt, bei der Ausformung von nachhaltigen Wirtschaftsformen und der Ausgestaltung der Arbeitswelt, bei der Entwicklung von Wissenschaft und Technik und der Entscheidung über ihren Gebrauch. Gesellschaftsfähigkeit meint nicht, dass das Bildungssystem wie die Bildungsprozesse der Beförderung vorgegeblicher kollektiver Interessen (Nation, Staat, Volk, Gesellschaft) oder gar systemischer Zwänge (etwa reinen Wirtschaftsinteressen) dienen sollen. Gesellschaftsfähigkeit geht mit dem Recht des Einzelnen auf Selbstbestimmung und Entfaltung der Person einher.

4.2. Sich in und außerhalb des Berufs verwirklichen zu können, auf beruflichen Aufstieg und Erfolg ebenso wie auf die Bewältigung beruflichen Abstiegs und von Misserfolgen vorbereitet zu sein, sich für selbständige Tätigkeiten und den Arbeitsmarkt ebenso zu qualifizieren wie für Zeiten ohne Arbeit, sich auf individuellen Krisenreaktion gleichermaßen einzustellen zu können wie auf kontemplative und der Muße gewidmete Lebensphasen, Wissen und Bildung für gesellschaftlich nützliche Aufgaben ebenso wie für das eigene Fortkommen zu erwerben, zwischen Lern- und Tätigkeitsphasen zu wechseln und die eigenen Fähigkeiten, etwas in Gang setzen zu können, dauernd zu erneuern, darin liegt das zentrale Recht und die Kernaufgabe der Lernenden in der Wissensgesellschaft. Lernen allein aus Nutzenerwägungen heraus zu initiieren, griffe freilich zu kurz und würde dem Bildungsgedanken widersprechen. Mit Lernen in der Wissensgesellschaft verbindet sich ebenso die Freiheit

der Wahl und Entscheidung für eine Bildung, die nicht Verwertungsinteressen unterliegt, einen Selbstzweck darstellt und Ausdruck vielfältiger Lebensstile ist. Die Politik hat dabei eine Doppelaufgabe: Einerseits im Rahmen der Entfaltung von Individualität Gesellschaftsfähigkeit, gesellschaftliche Kohäsion und Inklusion zu ermöglichen, andererseits zu verhindern, dass irgendeine Institution der Wissensgesellschaft exklusives Wissen produziert und horstet und dass Einzelne oder gar Teile der Gesellschaft von Wissen ausgeschlossen werden.

4.3. Dem entspricht ein individuelles Recht auf Information, auf Wissen, Bildung und den Zugang zu Bildungsinstitutionen aller Art. Das Recht auf Bildung ist staatlicherseits nach den Maßgaben des menschen- und individualrechtlichen Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes und nach Maßgabe des Artikels 26 der Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen sowie nach den Maßgaben des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes zu gewährleisten und vor Aushöhlung zu bewahren. Das Recht auf Bildung ist als Recht auf freie Selbstbildung, als umfassendes Recht auf Gesellschaftsfähigkeit und gesellschaftliche Teilhabe zu entfalten. In der Wissensgesellschaft ist das Recht auf Bildung aktiv gefasst: Als Recht und Erwartung, sich selbst zu bilden. Das Recht auf Bildung wird nicht als staatlicher Gnadentat gewährt. Sich in der Wissensgesellschaft bilden zu können, ist eine unabdingbare und nicht aberkennbare Voraussetzung für die Gesellschaftsfähigkeit des Individuums sowie seiner Selbstbestimmung und notwendig für die Sicherung des Fortbestandes der modernen Gesellschaft.

4.4. Auf allen Altersstufen bzw. unabhängig von ihrem Lebensalter haben die Menschen einen Anspruch auf die bestmögliche Bildung. Sie sollen dazu befähigt werden, im Laufe ihres ganzen Lebens die für ihre persönliche Entwicklung erforderlichen Bildungsmaßnahmen zu besuchen. Wo soziale, lokale, strukturelle und kulturelle Benachteiligungen die Wahrnehmung des Rechts auf Bildung behindern, hat die Politik mit kompensierenden Maßnahmen einzugreifen. Freilich kann damit nicht die Erwartung verbunden sein, ohne ein selbsttätiges Engagement des Einzelnen und gesellschaftlicher Gruppen ließe sich ein Erfolg von Bildungsmaßnahmen individuell wie strukturell sichern. Der Staat hat die maßgebliche Aufgabe, das Recht auf Bildung soweit und solange aktiv zu sichern, soweit und solange gesellschaftlich bedingte Schranken – soziale, geschlechtsspezifische, kulturelle, solche der Behinderung – für die Teilhabe an Bildungsprozessen existieren. Auch das Recht auf Bildung finanziell zu sichern, gehört zu den staatlichen Pflichten. Im welchem Maße die staatlicherseits insgesamt für gesellschaftliche

Aufgaben zur Verfügung stehende Mittel in den Bildungsbereich fließen, ist allerdings von Limitierungen abhängig, die sich aus den Präferenzbildungen der Wahlbürger, der Kommunen und der politischen Entscheidungsträger ergeben. Dies anzuerkennen, dass Mittel nicht unbegrenzt gefordert werden können, erfordert bei allen Beteiligten einen Mentalitätswechsel.

- 4.5. Der Staat hat insbesondere für diejenigen Bildungsprozesse auch finanziell aufzukommen, die die grundlegenden Fähigkeiten der Individuen und damit gesellschaftlichen Zusammenhalt sichern. Keineswegs aber ist es grundsätzlich Aufgabe des Staates, die Mittel für jene Bildungsprozesse bereitzustellen, die im Ergebnis wesentlich und vor allem private Vorteile in Form von individuellen Einkommens- und Lebenschancen verschaffen; es ist auch nicht vorrangige Aufgabe des Staates, Bildungskosten jenseits seiner Grundverpflichtung insgesamt und jederzeit auch für Personen zu tragen, die dies aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation selber tun können.

Die limitierten staatlichen Mittel sollen in Zukunft gerechter verteilt werden. Es kann nicht angehen, dass unhinterfragt für die Bildung der Kinder in der Grundschule weitaus weniger Ressourcen zur Verfügung stehen als für das Lernen von Jugendlichen in der Sekundarstufe II. Die Verteilungsmodi müssen sich aus den Bildungszielen und pädagogischen Programmen der Einrichtungen sowie den sozialen und lokalen Situationen ergeben. Einheitliche, fest gefügte Bedarfssätze, die sich nur auf Traditionen legitimieren, können in Zukunft keine Gültigkeit mehr beanspruchen. Ziel einer gerechteren Mittelverteilung ist es ebenso, Benachteiligungen auszugleichen. Wo soziale Schwächen, psychische oder körperliche Handicaps die Menschen daran hindern, aus den Bildungsangeboten Gewinn zu ziehen, dort sind kompensatorische Maßnahmen und ein intensiver Mitteleinsatz erforderlich. Zur Prämisse der Gerechtigkeit gehört auch, sozial und strukturell schwächere Regionen und Standorte mit staatlichen Mitteln besonders zu fördern und innovative Bildungseinrichtungen zu entwickeln, die diese Schwächen längerfristig mildern oder auszugleichen helfen.

- 4.6. Das Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten von BürgerInnen in Bezug auf ihren eigenen Bildungsprozess und gesellschaftliche Anforderungen sollte quasi vertraglich verstanden werden. Wenn auch in einer freiheitlichen Zivilgesellschaft akzeptiert werden muss, dass sich Bürgerinnen und Bürger gesellschaftlichem Druck auf Bildung entziehen, selbst wenn sie eigenen Interessen zuwiderhandeln scheinen und eigene Potentiale vernachlässigen, muss doch auch hier der Grundsatz gelten, dass es kein

Recht ohne Pflichten gibt. Die Akzeptanz von Verweigerung endet dort, wo sie den allgemeinen gesellschaftlichen Zusammenhang gefährdet, weil sie allen anderen einen übermäßigen Beitrag für das gesellschaftlich Ganze aufbürdet. Wo Menschen aufgrund ihrer psychischen und physischen Konstitution nicht in der Lage sind, sich Lernanforderungen zu stellen, bedürfen sie besonderer Unterstützung.

- 4.7. Profilbildungen, Qualitätsverbesserung durch Wettbewerb und neue Formen der Kooperation kennzeichnen einen Aspekt notwendiger Reformen. Wettbewerb resultiert aus der Nachfrage, die ein Bildungsangebot erfährt bzw. erzeugt, und aus der Notwendigkeit, das Renommee der Einrichtungen gegenüber anderen herauszustellen. Profilbildung erfolgt aus den personalen und sachlichen Ressourcen der Institutionen, ihren Leitbildern und der Nachfrage heraus. Kooperation wird erforderlich angesichts der Notwendigkeit, ein ebenso differenziertes wie niveaivolles Angebot unter Kriterien der Effizienz anbieten zu können. Wettbewerb, herausragende Leistungsfähigkeit und Kooperation schließen sich dabei nicht aus. Allerdings wird das Recht auf und die Notwendigkeit von Wettbewerb, Profilbildung und Kooperation in unterschiedlichen Segmenten des Bildungssystems unterschiedlich umfänglich ausfallen müssen. Für Weiterbildung und berufliche Fortbildung trifft die Charakterisierung der Beziehungen der Institutionen, die Bildungsmaßnahmen anbieten, untereinander und zu denjenigen, die diese Bildungsangebote nachfragen, als Marktbeziehung mehr zu als für Schulen und Hochschulen. Staatliche Aufgabe ist es, den Wettbewerb der Bildungsinstitutionen um die beste Leistung, um die Ressourcen zu fördern.

- 4.8. Allein schon die Stärkung der Rolle der Eltern, der Lernenden und der Lehrenden bei Entscheidungen über den Einsatz der für Bildung zur Verfügung stehenden Finanzmittel wird eine Reformwelle auslösen, die der inhaltlichen, methodischen und organisatorischen Ausgestaltung der Bildungseinrichtungen positive Impulse gibt. Die damit prognostizierte Eigendynamik wird ihr Korrektiv und eine Konkurrenz in staatlich initiierten Reformmaßnahmen finden müssen. Die Etablierung von Qualitätsstandards, wie in Punkt 4.7. beschrieben, wird den Freiheitsspielraum für interne Reformen sehr groß halten. Systematische strukturelle Veränderungen, die zum Beispiel die Struktur des Hochschulsystems und deren Abschlüsse betreffen, die auch groß angelegte Innovationen im Hinblick auf neue Unterrichtsinhalte, zivilgesellschaftliche Notwendigkeiten (z.B. Demokratie lernen) betreffen, werden auch von staatlicher Seite in Gang gesetzt werden müssen. Innovationen können nur in Kooperation mit den autonomen Bildungseinrichtungen durchgesetzt und verankert werden.

## 5. Grundstrukturen der Bildungsfinanzierung in der Wissensgesellschaft

Wenn ein erneuertes System der Bildungsfinanzierung die lernenden Individuen in den Mittelpunkt der Finanzbeziehungen rückt, impliziert dies dementsprechende Strukturentscheidungen. Es geht darum, die Position der Lernenden als Nachfrager zu stärken – und dies vor allem durch das System der Finanzierung. Die öffentliche Aufbringung von Mitteln für Bildung (Bund, Ländern und Kommunen) wie die private Aufbringung (insbesondere die der lernenden Personen selbst, aber auch die von Unternehmen, Stiftungen oder anderen gesellschaftlichen Einrichtungen außerhalb des Bildungssektors) ist zu prüfen und in ein neues Verhältnis zu bringen. Die Verteilung der Mittel auf öffentliche und private Sektoren von Bildung, ebenso die Förderung von Bildungsinstitutionen und individueller Bildungsambitionen (institutionelle versus individuelle Förderung) sind neu zu ordnen. Folgende Grundsätze und Grundstrukturen der Bildungsfinanzierung korrespondieren mit dem „Grundrechtskatalog der Wissensgesellschaft“:

### Höhe der Bildungsaufwendungen

- 5.1. Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung, eine gerechte und funktionale Verteilung der Finanzmittel auf Bildungsbereiche, Bildungsinstitutionen und lernende Subjekte sowie die verantwortungsvolle Nutzung der verfügbaren Ressourcen sind Grundbedingungen eines leistungsfähigen Bildungssystems. Ausgaben für Bildungszwecke haben sich aber auch durch den Nachweis zu legitimieren, dass tatsächlich die vorgesehenen Aufgaben bzw. Innovationen finanziert und die Mittel entsprechend den Reformzwecken verwandt werden. Bildungsinstitutionen haben daher die Aufgabe, eine aussagefähige, ergebnisorientierte Rechenschaftslegung über den Mitteleinsatz zu erbringen.
- 5.2. Das individuelle Recht auf Bildung ist ohne beträchtliche Aufwendungen sowohl pro Kopf als auch insgesamt nicht zu verwirklichen. Die angemessene Höhe der Finanzausstattung des Bildungssystems mit öffentlichen und privaten Mitteln ist schwer zu bestimmen. Auf Dauer ist die Struktur des Bildungsfinanzierungssystems auch daran zu messen, wieweit es Mittel in angemessener Höhe mobilisiert und das Bildungssystem befähigt, finanziell flexibel auf neue Anforderungen zu reagieren. Zur Orientierung können auch internationale Vergleiche und Vergleiche unter den Bundesländern dienen. Diese müssen auf eine aussagekräftige Grundlage der Datenerfassung gestellt werden.
- 5.3. Das individuelle Recht auf Bildung verlangt eine gerechte Verteilung der finanziellen Ressourcen. Das derzeitige Finanzierungssystem nimmt nicht hinreichend Rücksicht auf funktional angemessene Verteilungsmodi und wird den differenten Mustern moderner Formen von Benachteiligung (etwa: Problemlagen Alleinerziehender; Bildungseinrichtungen in sozialen Brennpunkten; besondere Interessenprofile) nicht gerecht. Eine größere Gerechtigkeit würde schon dann erreicht, wenn allen Menschen wenigstens ein Grundstock an Zeitbudget für Bildung und ein Grundstock an Finanzmitteln für ihre Bildung verfügbar gemacht würde.

### Kostenteilung

- 5.4. Bildung wird auch in einem reformierten System öffentlich und privat finanziert. Die Kosten der Bildung werden vom Staat, von Unternehmen, von Stiftungen, Verbänden usw. und von den lernenden Subjekten selbst bzw. ihren Familien getragen. Ein neues System und eine Pluralisierung der Bildungsfinanzierung soll bewirken, dass mehr Finanzmittel, die insgesamt für Bildungszwecke verfügbar sind, mobilisiert und effizienter eingesetzt werden. Es soll ebenfalls dazu beitragen, dass die Verantwortlichkeit aller Beteiligten im Umgang mit den Mitteln verbessert wird.
- 5.5. Ein funktionstüchtiges System der Bildungsfinanzierung hängt im wesentlichen davon ab, dass die Kosten der Bildung im Konsens geteilt werden. Vor allem das strittige Verhältnis öffentlicher Aufwendungen (Bund, Länder, Kommunen), individueller Finanzierungsbeiträge (Entgelte, Beiträge, Gebühren) und der Finanzierungsanteile der Unternehmen bedarf einer dauerhaft tragfähigen Regelung.
- 5.6. Die Verteilung der Kosten zwischen Staat und Individuum ist schwer zu bestimmen. Je größer das gesellschaftliche Interesse an den jeweiligen Bildungsmaßnahmen ist, desto mehr wird der Staat finanzieren. Dabei kann das gesellschaftliche Interesse nicht auf den unmittelbaren ökonomischen Nutzen reduziert werden. Insbesondere der Nutzen gesellschaftlicher Teilhabe, der durch Bildung gestiftet wird, entzieht sich ökonomischer Abwägung.
- 5.7. Je größer der private Nutzen ist, der sich aus diesen Bildungsprozessen ziehen lässt, desto legitimer ist es, finanzielle Eigenbeiträge bei der Realisierung des individuellen Rechts auf Bildung zu verlangen. Individuelle Kostenbeteiligungen sind so zu gestalten, dass sie die Verantwortlichkeit der Individuen stärken und ihr Interesse an einem sorgfältigen Umgang mit öffentlich geförderter Bildung und der eigenen Bildungszeit stützen.

5.8. Die Eigenbeteiligung ist einkommensabhängig zu gestalten. Zwar hängt das persönliche Einkommen von wesentlich mehr Faktoren ab als nur von der Erstausbildung, dem formalen Bildungsgrad, dem Besuch von Weiterbildungsmaßnahmen oder der Nutzung öffentlich bereitgestellter Ressourcen für Bildung. Dennoch ist das persönliche Einkommen ein guter Maßstab für eine gerechte Eigenbeteiligung an den Kosten von Bildung und Ausbildung.

5.9. Alle Geldgeber – Steuerzahler, die lernenden Subjekte und Dritte – haben einen Anspruch darauf, dass die Mittel, die dem Bildungssystem woher auch immer zufließen, effektiv und effizient eingesetzt werden. Insbesondere die lernenden Subjekte können ein transparentes und verlässliches System der Finanzierung erwarten, das auch eine längerfristige Planung von Lernphasen erlaubt.

5.10. Stiftungen im Bildungsbereich sind als zivilgesellschaftliche Akteure Träger privaten Engagements für öffentliche Aufgaben und daher zu unterstützen. Mit ihrer Hilfe soll auch das den Bildungseinrichtungen und den Subjekten zustehende Finanzvolumen erheblich gesteigert werden.

#### **Öffentliche Bildungsfinanzierung als Fundament des Rechts auf Bildung**

5. 11. Öffentliche Finanzierung ist Grundbedingung eines leistungsfähigen Bildungssystems. Es gehört beispielsweise zu den wesentlichen Voraussetzungen eines gesicherten Rechts auf Bildung, dass alle BürgerInnen in zumutbarer Entfernung zu ihrem Wohnort alle wesentlichen Bildungseinrichtungen vorfinden, soweit nicht Bildungsmaßnahmen wegen Internet und Fernlernen ortsunabhängig sind. Die Ortsnähe gilt auch nicht für Hochschulen.

Ebenso bleibt Bund, Ländern und Kommunen die Verantwortung, strukturell, sozial oder kulturell erzeugte Bildungsbenachteiligung zu kompensieren.

5.12. Das öffentliche Bildungswesen dient vor allem der Basis wie der Erstausbildung, die die Qualifikationen für Teilhabe am gesellschaftlichen Leben schafft. Dieser Kernsektor des Bildungswesens garantiert das Recht auf Bildung als Grundrecht. Um dieses zu realisieren bedarf es einer erheblichen Verbesserung in der Finanzierung der frühkindliche Erziehung als Teil des Bildungssystems ebenso wie der Grundschule.

Zum Ausgleich von Benachteiligungen, sei es sozialer, psychischer oder körperlicher Schwächen und Behinderungen, bedarf es besonderer Unterstützung durch das Bildungs-

system, die auch mehr finanzielle Mittel benötigen. Ebenso gilt dies für besondere Zuwendungen für strukturschwache Regionen und soziale Brennpunkte.

5.13. In einer sich nach Milieus, Lebensstilen und Lebenschancen weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft verlangt die Verwirklichung des gleichen Rechts aller auf Bildung, die verfügbaren öffentlichen Mittel entsprechend den unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen, Bildungswegen und Bildungsbereichen angemessener als bisher – und das heißt vor allem differenziert – zu verteilen. Insbesondere dort, wo sich finanzielle Ungleichgewichte bei vergleichbaren Bildungsaufgaben und -voraussetzungen zeigen, müssen die Benachteiligungen abgebaut werden. So kann es sich als notwendig erweisen, eine stärkere Balance zugunsten der finanziellen Ausstattung von Lernenden und Ausbildungsgängen im Dualen System zu finden, während für die gymnasialen Bildungswege die monetäre Ausstattung eventuell reduziert wird. Auch wird – schon aufgrund internationaler Vergleiche und sozial-, lern- wie entwicklungspsychologischer Erkenntnisse – eine bessere finanzielle Ausstattung für die frühkindliche Erziehung wie die Bildung und Erziehung in der Grundschule erforderlich zu sein. Neue Balancen müssen – wie schon betont – aufgrund der Bildungsaufgaben und -voraussetzungen sowie die sich eröffnenden weiteren Lern- und Lebenschancen neu ausbalanciert werden.

Bei diesen neuen Balancen muss allerdings gesichert bleiben, dass die berufliche Erstausbildung für die Teilnehmer unentgeltlich ist, unabhängig davon, ob sie öffentliche oder private Bildungsinstitutionen nutzen. Davon unbeschadet wird im Rahmen der dualen Ausbildung die private Finanzierung der Ausbildungsvergütung durch Unternehmen beibehalten.

#### **Individualisierung der öffentlichen Bildungsfinanzierung**

5.14. Um das Recht auf Bildung zu stärken und um Bildungsmotivation und persönliche Bildungsanstrengungen zu fördern, sind allen BürgerInnen für Bildungszwecke ein Teil der öffentlichen Finanzmittel, die bisher den Institutionen direkt zur Verfügung standen, zur eigenen Verfügung gegenüber den Institutionen in die Hand zu geben. Damit sollen sie so handlungsfähig gemacht werden, dass ihre individuelle Nachfrage nach Bildung tatsächlich Wirkung entfalten kann. Das Recht auf individuelle Handlungsautonomie und das Recht der Politik auf allgemeinverbindliche Entscheidungen im Bildungssektor sind gleichrangig. Bei öffentlichen Investitionen in Bildung und in das Bildungssystem ist deshalb dem Prinzip „Geld folgt Subjekten“ beziehungsweise der Subjektförderung dersel-

be Rang wie der institutionellen Förderung einzuräumen. Die Förderung von Institutionen ist zum Teil durch die Förderung von Subjekten zu ersetzen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Aufgaben der Bildungseinrichtungen unabhängig von der Nachfrage besteht. So müssen die Ausgaben z.B. für Forschung und Entwicklung in den Hochschulen gestärkt werden und können nicht von der Nachfrage der Lernenden abhängen. Dafür muss ein Sockel öffentlicher Institutionenförderung erhalten bleiben. Allerdings soll ein möglichst großer Teil der lehrabhängigen Ausgaben über die nachfragenden Studierenden in die Hochschulen gelangen. Bei allen Institutionen muss das Verhältnis von Sockel- und nachfrageorientierter Finanzierung jeweils in Abhängigkeit von ihrer Aufgabe bestimmt werden.

5. 15. Die lernenden Personen sind durch öffentliche Mittel zur eigenen Disposition auch auf dem privaten Bildungsmarkt „zahlungsfähig“ zu machen. Auch die öffentlichen Subventionen privater Bildungsträger, eine spezielle Form der institutionellen Förderung, können durch individuenzentrierte Förderung ersetzt werden. Die Möglichkeit, öffentliche Mittel über die individuelle Nachfrage auf Bildungsmärkten in private Bildungsinstitutionen zu transferieren, erweitert den Handlungsspielraum der lernenden Subjekte beträchtlich.

5.16. Werden die Handlungspotentiale der lernenden Subjekte gestärkt, dient das auch dem Wettbewerb der Bildungsinstitutionen. Diese werden gezwungen, sich mehr als bisher um die verschiedenen Lerninteressen zu kümmern. Das beste Mittel der Bildungsinstitutionen für Erfolg im Wettbewerb ist mehr Qualität.

### **Finanzierung des Lebensunterhalts**

5. 17. Allen Lernenden ist eine verlässliche Sicherung des Lebensunterhalts während aller Phasen der Bildung und Ausbildung zu ermöglichen. Erwachsene in allen Bildungsbereichen sind jeweils für sich und unabhängig von Familienstand und Familie zu fördern, um Rahmenbedingungen für freie Bildungsentscheidungen ebenso wie für erfolgreiche Lernprozesse zu schaffen. Dies verlangt insbesondere eine elternunabhängige Förderung für Volljährige in der Erstausbildung.

5.18. Eigenbeiträge zur Finanzierung der Kosten von technischen (Geräte, Instrumente etc.) und sonstigen Hilfsmitteln (Bücher, Zeitschriften), die überwiegend oder ausschließlich individuell genutzt bzw. persönliches Eigentum werden (Anschaffungs- oder Leasingkosten),

haben gegenüber Entgelten für die Nutzung der technischen und kommunikativen Infrastruktur der Bildungseinrichtungen Vorrang.

### **Stärkung des lebenslangen Lernens**

5.19. Die flexible Verteilung der Lernzeiten auf das Leben der Individuen – insbesondere eine Verlagerung von der Erstausbildung in die Weiterbildung – ist durch entsprechende Ausgestaltung von Finanzierungs- und Fördermodalitäten zu ermöglichen.

5.20. Der autonomen Verteilung der Lernzeiten auf verschiedene Lebensphasen entspricht es, Kontingente von Ressourcen und Zeitbudgets für Bildungszwecke nicht an einen bestimmten Zeitraum zu binden. Während die Ressourcen-nutzung zu begrenzen ist, sind die Nutzungszeiträume zu flexibilisieren, damit sie individuelle Gestaltungen zulassen (frühzeitige und flexible Einschulung, Abitur in 12 bis 14 Jahren, vielfältige Studiengänge unterschiedlich festgelegten Umfangs in variablen Zeiträumen, Modularisierung geeigneter Ausbildungsgänge, fließender Übergang von Hochschulen in Weiterbildung).

## **6. Instrumente einer reformierten Bildungsfinanzierung**

Wir halten es für dringend geboten, das Instrumentarium der Bildungsfinanzierung grundlegend zu reformieren, zu ändern, um ein konsistentes, überschaubares und gerechtes System zu entwickeln. Für die vielfältigen Lernsituationen und Lernbiografien ist ein differenziertes Finanzierungssystem sachdienlich. Wir konzentrieren uns hier allerdings nur auf einige Aspekte; die Finanzierung des dualen Systems der beruflichen Bildung, der betrieblichen Weiterbildung sowie der Umschulung durch das Arbeitsamt bleibt einstweilen außerhalb der Betrachtung.

### **6.1. Zur Effektivierung des Mitteleinsatzes**

von Bildungseinrichtungen sind die Instrumente Zielvereinbarungen, Budgetierung und Evaluierung einzusetzen. Zur Grundfinanzierung erhalten die Einrichtungen globale Mittel, deren Basis Leistungsverträge und Zielvereinbarungen sind. Der Effektivitätsnachweis gilt auch für alle weiteren Aufgaben.

### **6.2. Entmischung der föderalen Mischfinanzierungen**

Anstelle der heute teilweise gemischten Finanzierung zwischen Bund und Ländern sollen die Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen eindeutig geregelt werden, um die jeweilige Verantwortung offen zu legen und die



Abstimmungsprozeduren abzukürzen. Die Kommunen und Länder sollten zukünftig ausschließlich für Kindertagesstätten/ Kindergärten, Schulen, Hochschulen (Gestaltung, Personal und Bau) sowie die Infrastruktur der Weiterbildung zuständig sein. Der Bund dagegen sollte die Kompetenz für die Studienförderung und Bildungskonten für Studierende (z.B. Studienkonten), die steuerliche Förderung und Subventionierung des Bildungssparens sowie der individuellen Aufwendungen für Weiterbildung übernehmen.

Zudem sollte der Bund Innovationen im Bildungssystem, soweit sie von gesamtstaatlichem Interesse sind, fördern.

Zur Transparenz der Bundesfinanzierung sollen alle Bildungsfördermaßnahmen (einschließlich derer des Arbeitsamtes) ungeachtet der Ressortzuständigkeiten in einem Bildungsfinanzierungsbericht zusammengefasst werden, in den auch die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen durch die EU einbezogen werden.

### 6.3. System von Bildungssparen, Bildungskonten, Bildungsgutscheinen

Zur finanziellen Absicherung des lebenslangen Lernens ist ein einheitliches, subjektbezogenes Förderinstrument zu entwickeln, das auf Bildungskonten aufbaut. Bildungssparen, Bildungsdarlehen und Bildungsgutscheine sind dafür zusammenzufassen.<sup>1</sup> Das derart angesammelte Bildungsguthaben dient der Finanzierung des Lebensunterhaltes während der Teilnahme an Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen sowie der Finanzierung von ggf. anfallenden Gebühren. Die Verwendung des Guthabens ist an den Bildungszweck geknüpft und muss überprüfbar sein. Das Instrument dient primär der Hochschul- und Weiterbildung, kann aber auch für vorherige Bildungsphasen ausgestaltet werden. Das Bildungskonto muss auch für Bildungsmaßnahmen außerhalb Deutschlands eingesetzt werden können. Für die frühkindliche Bildung und Betreuung sollen ebenfalls Gutscheinsysteme entwickelt werden.

6.3.1. Grundsätzlich für alle wird möglichst frühzeitig - am besten vom ersten Lebensjahr an - von den Eltern ein Bildungskonto zur Bestreitung der Kosten von Ausbildung und Bildung aufgebaut. Zum Aufbau dieses Guthabens für lebenslanges Lernen können die Kontoinhaber selber, ihre Angehörige oder Dritte Einzahlungen tätigen (Bildungssparen). Das Konto kann aber auch durch Darlehen (Bildungsdarlehen) aufgefüllt werden. Einzahlungen auf das Konto werden degressiv nach der Höhe des Einkommens der Eltern staatlich gefördert.

Die Abwicklung des Bildungssparens erfolgt über das Bankensystem.

6.3.2. Der Staat soll aus den bisherigen Transferzahlungen für Kinder und Jugendliche regelmäßige, sozial gestaffelte Zuschüsse auf das Bildungskonto einzahlen. Bei der staatlichen Förderung sind insbesondere die erschwerte Sparfähigkeit von einkommensschwachen und stark belasteten Erziehenden und Familien sowie Familien und Erziehenden mit mehreren Kindern zu berücksichtigen.

6.3.3. Für Heranwachsende und junge Erwachsene in Bildung und Ausbildung sind die öffentlichen Transfers des Staates (Kindergeld, Freibeträge) zu bündeln und zur Finanzierung öffentlicher Zuschüsse auf die Bildungskonten einzuzahlen. Damit ist eine anderweitige Verwendung - etwa zu Lasten von Heranwachsenden und zu Lasten der Bildungszwecke - ausgeschlossen.

6.3.4. Zur Stärkung der individuellen Verantwortung werden Teile der öffentlichen Mittel, die bisher der Finanzierung von Einrichtungen dienen, zweckgebunden, z. B. in Form von Gutscheinen, auf individuelle Bildungskonten transferiert. Sie können durch deren Inhaber nur an anerkannte bzw. akkreditierte Bildungseinrichtungen weitergeleitet werden. Diese Lenkung öffentlicher Mittel durch individuelle Entscheidungen liefert den Bildungseinrichtungen präzise Signale für ihre Entwicklung. Die Verwendung solcher Gutscheine sollte sich zunächst auf die Bundesrepublik Deutschland beschränken; im Zuge einer abgestimmten Internationalisierung derartiger Modelle muss es möglich werden, auch diese Mittel an Bildungseinrichtungen außerhalb Deutschlands zu transferieren.

Grundsätzlich kann dies Gutscheinmodell auf alle Bildungsphasen und Bildungseinrichtungen angewandt werden. Allerdings wird seine Funktionsweise von Bedingungen abhängen, die sich in den unterschiedlichen Phasen auch unterschiedlich darstellen.

Die Einführung und Verwendung von Bildungsgutscheinen als Umleitung der institutionellen Kosten setzt Wahlmöglichkeiten bei den Einrichtungen voraus, auch zwischen öffentlichen und privaten. Die Wahlmöglichkeit wird eingeschränkt, wenn einzelne Kriterien, wie z.B. Wohnortnähe, deutlich die Wahl der Einrichtung bestimmen. Dies ist z.B. bei Einrichtungen der frühen und späteren Kindheit der Fall. Daher wird ein Gutscheinsystem hier nur eingeschränkt empfohlen.

In dieser Bildungsphase sollte die Neuentwicklung eines Systems von Bildungsgutscheinen nicht davon abhängen, dass es flächendeckend und bundesweit eingeführt werden kann. Kommunen und Länder sollen die Entscheidungsrechte über differenzierte Gutscheinsysteme erhalten. Die Einführung von Gutscheinen für den Schulbesuch hängt an Wahlmöglichkeiten und Transparenz des Angebots. In Ballungsgebieten, mit mehreren Angeboten in Wohnortnähe lässt sich ein System von Bildungsgutscheinen eher einführen als in dünnbesiedelten Regionen. Die Einführung solcher Modelle wird nur über Erprobungen in einzelnen Kommunen und Regionen möglich sein.

6.3.5. Anteile von Bildungskonten können in den frühen Bildungsphasen jeweils für Zusatzangebote ausgegeben werden, die durch die Gutscheine nicht abgedeckt sind.

6.3.6. Je größer die Wahlmöglichkeit, je größer die Mobilität vor allem bei zunehmendem Lebensalter, desto uneingeschränkter soll das System von Bildungsgutscheinen eingeführt werden. Das Verhältnis von Sockel- und subjektbezogener Finanzierung muss dabei jeweils nach der Aufgabenstellung der Institution bestimmt werden. (siehe Punkt 5.14)

3.7. Wissenschaftliche Untersuchungen über die Wirkungsweise von Gutscheinsystemen sollen ausgewertet werden, um diese mit Bedingungen zu versehen, die negative, sozial segregierende Auswirkungen vermeiden.

#### **4. Aktivierende Instrumente**

6.4.1. Zur Förderung der Bereitschaft, höhere persönliche Bildungsaufwendungen zu tätigen, eignet sich insbesondere das Steuerrecht. Weiterbildungsaufwendungen beispielsweise, die nicht aus bereits staatlich geförderten Bildungsguthaben getätigt werden, sind erheblich über die heute geltenden Regelungen hinaus zu begünstigen. Entgegen der bisherigen Praxis sind auch alle Qualifizierungsmaßnahmen außerhalb des erlernten und ausgeübten Berufs, die der allgemeinen beruflichen Qualifizierung oder der Qualifizierung für einen weiteren Beruf dienen, zu begünstigen.

6.4.2. Zur Finanzierung spezieller Reformaufgaben, Projekten und Programmen eignen sich Fonds, die von verschiedenen Trägern, insbesondere dem Staat (Bund und Ländern, auch Kommunen) eingerichtet werden können. Diese Fonds erhalten öffentliche Mittel, können aber auch anderweitig Mittel einwerben; ihre Rechtsform muss Formen der Selbstverwaltung erlauben und die Möglichkeit zu autonomen Finanzgebaren außerhalb der

öffentlichen Haushalte eröffnen. Die Konstruktion selbständiger und selbstverwalteter Fonds gestattet auch die Kooperation mit dem Bankensystem.

Stiftungen sollen als Geldgeber, als Mäzene sowie als Förderer von Innovationen besonders steuerrechtlich begünstigt werden.

6.4.3. Im Familien-, Unterhaltsrecht- und Steuerrecht sind Veränderungen vorzunehmen, die eine elternunabhängige Bildungsfinanzierung für junge Erwachsene in der Ausbildung ermöglichen.

### **7. Einstiegsmaßnahmen**

Während die in Kapitel 6. vorgeschlagenen Instrumente nur durch langfristige Veränderungen möglich sind und lange Implementationsphasen benötigen, prüfen wir im folgenden einige aktuell diskutierte Detailmaßnahmen, die auch schon kurzfristig eine Umorientierung ermöglichen. Dabei rücken wir vor allem zwei Prüfkriterien in den Mittelpunkt: Wieweit sind diese Maßnahmen mit Überlegungen zu Grundwerten der Bildungsfinanzierung und allgemeinen Finanzierungsinstrumenten vereinbar? Wieweit eignen sie sich als Einstiegs- und Übergangsmaßnahmen in Richtung auf ein konsistentes und sozial gerechtes System der Bildungsfinanzierung?

#### **Erhöhung der Mittel in den öffentlichen Haushalten**

7.1. Steigende Bildungsetats von Bund, Ländern und Gemeinden sind von erheblicher symbolischer und praktischer Bedeutung. Auf absehbare Zeit sollten die Bildungsetats auf Bundes- und Landesebene daher bei der Gestaltung der Haushalte eine Sonderstellung einnehmen und somit eine Priorität für Bildung und Forschung setzen.

#### **Einführung von Gutscheinmodellen in Kindertagesstätten /Schulen**

7.2. In Kindertagesstätten bietet sich auch ein Gutscheinsystem (z.B. Kitacard) als Einstiegsmaßnahme an. Gutscheine für Schulen sollten in einigen Modellversuchen in ausgewählten Kommunen eingeführt werden.

Als Beispiel könnte die Einführung eines Gutscheins für die Kita folgendermaßen aussehen: Ab dem dritten Lebensjahr eines Kindes erhalten Eltern von der Kommune einen Teil der institutionellen Kosten. Diese werden mit ca. 7200 DM/pro Jahr und Kind veranschlagt. Davon könnten z.B. 30% (ca.2400 DM/Jahr) zweckgebunden an die Eltern gegeben werden, mit denen diese den Anspruch auf 4 (oder 5) Stunden Besuch der Kindertagesstätte pro Tag finanzieren können.

Um einen längeren Besuch zu ermöglichen, können zusätzliche Mittel vom Bildungskonto verwendet werden, die aus dem Anteil der Transferzahlung als staatlicher Zuschuss auf das Konto geflossen sind. Eine solche Finanzierung von Bildungsangeboten dürfte auch für einkommensschwächere Familien interessant sein und ihre Beteiligung an den Einrichtungen der frühen Kindheit fördern. Für die Kindertagesstätten oder sonstige Bildungseinrichtungen wäre ein Anreiz geschaffen, sich um diese Kinder zu bemühen.

Die Bedingungen, ein solches System einzuführen, sind unterschiedlich. In ländlichen Regionen und kleinen Kommunen bei geringem Auswahlangebot wird das System wenig wirken. Dafür kann es aber in Ballungsräumen dazu führen, dass sich Kindertagesstätten um eine bessere Kommunikation mit Eltern bemühen, um diese für ihre Kita zu gewinnen.

In einigen Kommunen sollten Modellversuche gestartet werden, die für den Schulbesuch Gutscheinmodelle einführen.

#### **Hochschulen: Studienkonten, Bildungskredit und Strukturreform der Ausbildungsförderung**

7.3. Die Bildungskommission empfiehlt, anstelle der derzeit vielfach vorgeschlagenen Studiengebühren für das Erststudium ein System von Studienkonten und Bildungskrediten zu entwickeln. Mit Studienkonten kann ein Teil der institutionellen Mittel nur über die Studierenden an die Hochschulen gelangen, damit wird ein richtiger Schritt hin zur Nachfrageorientierung der Finanzierung getan. Bildungskredite sollen auch kurzfristig dafür sorgen, dass Lücken im System der Studienfinanzierung ausgeglichen werden können.

7.4. Ungeachtet eines erheblichen konzeptionellen Klärungsbedarfs und vieler offener Detailfragen favorisieren wir Studienkontenmodelle. Vom rheinlandpfälzischen Kultusminister Zöllner ist ein Modell vorgeschlagen worden, das vorsieht, eine bestimmte Anzahl Semesterwochenstunden (z.B. 200 SWS) jedem Studierenden gutzuschreiben, deren Verbrauch bestimmten Regeln unterworfen wird. Die Einführung von Studienkonten ist als ein erstes Element der Umorientierung von einer institutionenzentrierten hin zu einer subjektbezogenen Hochschulfinanzierung für Reformpolitik sinnvoll. Die Bildungskommission schlägt allerdings vor, es als Geldkonto (und nicht nur als Zeitkonto) zu konzipieren, das den Studierenden realen ökonomischen Einfluss einräumt. Wir halten außerdem die Einführung von Studienkonten für einen geeigneten Schritt in der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich. Anstatt des

Hochschulbaus soll der Bund in entsprechender Höhe Studienkonten finanzieren; diese stärken die Position und Rolle der Studierenden als autonome, verantwortliche und kostenbewusste Bildungssubjekte.

7.5. Wir halten die Idee eines elternunabhängig gewährten Bildungskredits für ein innovatives Instrument. Es ergänzt die Förderung nach dem BAföG sinnvoll und bereitet den Einstieg in eine elternunabhängige Studierendenförderung vor. Der Bildungskredit ermöglicht Studierenden, insbesondere in schwierigen Studiensituationen (Auslandsstudium, Prüfung, begründete Unterbrechungen des Studiums, Ende der BAföG-Förderung, hohe Material-, Geräte-, Instrumentenkosten), eine elternunabhängige Unterhalts-sicherung. Diese eigenständige Unterhaltssicherung erleichtert vielen Studierenden ihre Lebensplanung erheblich, da es ihnen aufgrund fehlender Sicherheiten bisher kaum möglich war, auf dem privaten Kapitalmarkt Ausbildungsdarlehen aufzunehmen. Die Einführung des Bildungskredits kann so einen Beitrag dazu leisten, die Studienabbruchquote zu verringern.

7.6. Wir halten daran fest, dass die Ausbildungsförderung grundlegend zu reformieren ist, um faire Chancen beim Zugang zum Bildungswesen zu schaffen und allen jungen Menschen Gelegenheit zu bieten, ihre Potentiale auszuschöpfen. Die aktuelle BAföG-Reform der Bundesregierung, die an die Stelle der Strukturreform trat, bewirkt zwar signifikante Verbesserungen gegenüber dem status quo. Sie bleibt jedoch gegenüber der veränderten Lebens- und Studienplanung junger Menschen antiquiert und strukturell unzureichend. Für die Wahl ihres Studienfaches und der Zusammenstellung der Studieninhalte setzen deutsche Hochschulen auf größtmögliche Selbstständigkeit der Studierenden. Aber wenn es um den Lebensunterhalt geht, behandeln Bildungspolitik und Unterhaltsrecht Studierende immer noch wie Vierzehnjährige. Wir halten daher zu Beginn der nächsten Legislaturperiode einen neuen Vorstoß für erforderlich, um ein mehrheitsfähiges Modell für eine elternunabhängige Studierendenförderung zu entwickeln.

7.7. Eine Umstellung von Förderungsmodellen auf Elternunabhängigkeit für erwachsene Studierende wird kaum ohne eine substantielle Änderung des Unterhaltsrechtes möglich sein. Die Bildungskommission hält deshalb eine solche gesetzliche Änderung für dringend notwendig.

7.8. Als Einstieg in dieses Finanzierungssystem und als Einstieg zu Entmischung der föderalen Mischsysteme soll der Bund aus der direkten Institutionenförderung (Hochschulbau) aussteigen und das System der Subjekt-

förderung, insbesondere Studienförderung ausbauen. Die institutionellen Förderung verbleibt bei Ländern und Kommunen. Die Zuteilung der finanziellen Mittel an die Institutionen kann ebenfalls teilweise über Bildungsgutscheine erfolgen. (Treten bei der vorgeschlagenen Umstellung für die Länder zusätzliche Belastungen auf, so sind dafür Übergangsregelungen zu finden).

### **Weiterbildung: Steuererleichterungen, Bildungsgutscheine und Einstieg ins Bildungssparen insbesondere in der beruflichen Weiterbildung**

7.9. Um alle BürgerInnen zu bestärken, eigenverantwortlich Bildungsanstrengungen zu unternehmen, um Weiterbildung für möglichst viele Erwerbstätige zum Normalfall werden lassen und den wachsenden Markt für Weiterbildung von der Nachfrageseite her zu fördern, sind Bürgerinnen und Bürger durch geeignete finanzielle Anreize in die Lage zu versetzen, sich angemessen an den Weiterbildungskosten beteiligen zu können. Dazu gehören – wie in den anderen Bildungsgängen auch – die Umleitung institutioneller Kosten in Bildungsgutscheine sowie Bildungskredite. Die Ausweitung weiterbildungsbezogener Steuererleichterungen folgt einem bereits bewährten finanziellen Anreizmuster. In der Gleichstellung von Sparleistungen für Bildungszwecke mit anderen Formen der Vermögensbildung sehen wir einen Einstieg und ersten Schritt in ein neues Finanzierungssystem aus Bildungskonten und Bildungssparen.

7.10. Im Steuerrecht können weitere Anreize für Weiterbildungsausgaben geschaffen werden. Insbesondere sollten Hürden beseitigen werden, die eine Qualifikation in Bereichen behindern, die nicht dem ursprünglich erlernten Beruf direkt zugeordnet werden können. In der steuerliche Absetzbarkeit der Kosten auch für Qualifizierung in neuen beruflichen Feldern, die in der Wissensgesellschaft zunehmend notwendiger wird, sehen wir ein kurzfristig wirksames Instrument, um Fort- und Weiterbildung für alle Erwerbstätigen zum finanzierbaren Normalfall zu machen. Das Einkommenssteuergesetz soll so geändert werden, dass Aufwendungen für jegliche berufsbezogene Aus- und Fortbildung (einschließlich Studiengebühren) als Werbungskosten absetzbar sind und damit die Möglichkeiten für berufliche Neuorientierung verbessert werden.

7.11. Ziel des Bildungssparen ist es, die Akzeptanz und Motivation für lebenslanges Lernen in breiten Schichten der Bevölkerung zu erhöhen. Die finanzielle Förderung ist so zu gestalten, dass sie der Sparneigung einkommenschwächerer Personen entgegenkommt und Beteiligungshürden senkt. Mit diesem Vorstoß sollen aber auch

Bildungsinvestitionen staatlicherseits als Vermögensbildung anerkannt werden. Das Bildungssparen ist ein flexibles Instrument, das die Einzelnen jeweils abgestimmt auf ihre spezifische Situationen und Bedürfnisse einsetzen können. Bund und Ländern, Arbeitgebern und Gewerkschaften, Banken, aber auch Familien und Verwandten eröffnet ein entsprechend konstruiertes System des Bildungssparens die Möglichkeit, vielfältige additive Beiträge zu leisten. Das Bildungssparen ist insbesondere für Berufswechsel und berufliche Umorientierung – Situationen, die künftig immer mehr zum Regelfall werden – als attraktives Angebot aufzubauen. Es liegt nahe, die heute bereits bekannten Sparzulagen der Arbeitgeber und des Staates für vermögenswirksame Leistungen, für Bausparverträge und Aktienfonds auch auf bildungsrelevante Anlagen ausweiten. Dieses Angebot kann ebenso wie die Aktienfonds alternativ oder zusätzlich gelten. Hierzu müsste auch das Vermögensbildungsgesetz entsprechend ergänzt werden.

7.12. In der politischen Umsetzung dieser Maßnahmen zur Anregung von lebenslangem Lernen werden Grenzen der staatlichen Förderung gesetzt werden müssen, die sowohl in einer Deckelung der individuellen Bildungszuschüsse liegen können wie auch in der Festsetzung von Einkommensgrenzen. Hierfür müssen Konzepte erarbeitet werden.

---

Die von der Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung hier vorgeschlagenen Maßnahmen zur Neugestaltung der Bildungsfinanzierung können und sollen ergänzt und weiterentwickelt werden.

Sie sind als Eckpunkte eines neuen Systems zu verstehen, mit dem mehr Gerechtigkeit, höhere Effizienz und mehr Innovationsanreize in den Bildungseinrichtungen erreicht werden sollen.

#### 1 Definitionen:

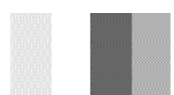
Ein Bildungskonto ist ein Bankkonto, das ausschließlich Bildungszwecken dient und über das – bei Volljährigkeit – ausschließlich der Lernende verfügt. Vor Vollendung des 18. Lebensjahres wird das Konto von den Eltern verwaltet. Mit Bildungssparen wird das Ansparen auf dem Bildungskonto für Bildungszwecke des Lernenden bezeichnet. Bildungsdarlehen oder Bildungskredite sind Darlehen, die ein Lernender für Bildungszwecke beanspruchen kann. Bildungsgutscheine sind finanzielle „Rechte“ des Lernenden zur Teilfinanzierung von Bildungseinrichtungen. Die Gutscheine sind umgeleitete staatliche Mittel der Institutionenfinanzierung; sie können auch Eigenanteile der Lernenden enthalten. Mit Bildungsguthaben werden alle auf dem Bildungskonto angesammelten Guthaben bezeichnet.

## Literatur

- Berliner Manifest für eine neue Universitätspolitik:  
Beschluss der Bildungspolitischen Konferenz von Freier  
Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin und  
Technischer Universität Berlin, Dezember 1998.
- Berninger Matthias, Heike Franziska Haug: Neue Ideen  
für die Wissensgesellschaft, Positionspapier für die  
Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen,  
Berlin, Oktober 2000.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung:  
Zahlenbarometer 2000/01, Bonn 2001.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung:  
Grund- und Strukturdaten 2000/01.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und  
Jugend: Zehnter Kinder- und Jugendbericht, Bonn 1998.
- CHE, InvestiF und GefoS, Modelle der individuellen  
und institutionellen Bildungsfinanzierung im  
Hochschulbereich, hrsg. v. Centrum für  
Hochschulentwicklung Gütersloh, 1999.
- de Haan G./ H. Hamm-Brücher / N. Reichel (Hg.):  
Bildung ohne Systemzwänge, Luchterhand 2000.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW-  
Wochenberichte 18 und 47/2000.
- European Commission – Joint Research Center, Institute for  
Prospective Technological Studies: The IPTS Futures  
Project, Synthesis Report, Sevilla 2000.
- Gensicke, Th. / Klages, H.: Wertewandel und bürgerschaft-  
liches Engagement an der Schwelle zum 21.  
Jahrhundert, Speyer 1999.
- Klages H. / Th. Gensicke: Wertesurvey 1997.
- Opaschowski H. W.: Deutschland 2010. Wie wir morgen  
leben. Voraussagen der Wissenschaft zur Zukunft  
unserer Gesellschaft, Hamburg 1997.
- Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung:  
Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung  
Oktober 1998.
- Shell (Hg.): Shell-Jugendstudie 12. und 13., (Jugend '97  
und Jugend 2000).
- Stehr, Nico: Arbeit, Eigentum und Wissen,  
Frankfurt/M. 1994.
- UNDP: Human Development Report 1999, deutsche Ausgabe  
Bonn 1999.
- UNESCO: World education report 2000. The right to educa-  
tion: towards education for all through-out life, Paris  
2000.
- Weizsäcker, Robert K. von (Hg.): Deregulierung und  
Finanzierung des Bildungswesens. Berlin 1998.
- Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1998/99.  
Entwicklung durch Wissen, Frankfurt a.M. 1999.
- Zeitschrift für Pädagogik Heft1, 2000: „Bildungsfinanzie-  
rung“, Beltz 2000.
- Zentrum für Forschung und Innovation im Bildungswesen:  
Indikatoren für Bildungssysteme: Bildung auf einen  
Blick. OECD-Indikatoren 2000, Paris 2000.
- Zentrum für Forschung und Innovation im Bildungswesen:  
Bildungspolitische Analyse 1998, OECD-Report,  
Paris 1998.
- Zentrum für Forschung und Innovation im Bildungswesen:  
Bildungspolitische Analyse 1997, OECD-Report,  
Paris 1997.







HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG