

The background of the cover is a close-up photograph of several hands holding a dark brown leather wallet. A 20 Euro banknote is being pulled out of the wallet. The hands are of different ages, suggesting a focus on the elderly population. The text is overlaid on this image.

NETZWERK
-BILDUNG

Bevölkerung, Bildung, Arbeitsmarkt.

Vom Bildungsbericht zur Bildungssteuerung

Hrsg. Rolf Wernstedt,
Marei John-Ohnesorg

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Bevölkerung, Bildung, Arbeitsmarkt.

Vom Bildungsbericht zur Bildungssteuerung

Hrsg. Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg

**Schriftenreihe des
Netzwerk Bildung**

ISBN: 978-3-86872-579-7

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Abt. Studienförderung

Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Marion Stichler

Mitarbeit: Valerie Lange

Satz & Umschlag: minus Design, Berlin ©

Titelfoto: Berlin, 2010 © Johannes Beck

Fotos im Innenteil: Mark Bollhorst

Druck: Druckerei Brandt GmbH, Bonn

Printed in Germany 2010

INHALT

Zehn Punkte	5
Einführung Rolf Wernstedt	13
Bildung in Deutschland 2010 Cornelia Quennet-Thielen	16
Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel Martin Baethge	24
Was folgt daraus? – Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Konsequenzen aus dem Bildungsbericht 2010 Diskussion mit Martin Baethge, Michael Hüther, Klaus Klemm und Thomas Rauschenbach	35
Bildungsberichte in Theorie und Praxis Jutta Allmendinger	40
Der Bildungsbericht: Entstehung und Weiterentwicklung Ein Kommentar aus Bundes- und Länderperspektive von Wolf-Michael Catenhusen und Wolfgang Meyer-Hesemann	44
Bildungsberichterstattung – Rückblick und Ausblick zur Rolle der Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern Doris Ahnen	51
Wie kann die Bildungsberichterstattung wirksamer gestaltet werden? – Vier Antworten Diskussion mit Doris Ahnen, Ulla Burchardt, Hans Döbert, Ute Erdsiek-Rave und Gerhard Langemeyer	56
Wann nützt Bildungsberichterstattung – Der Bildungsbericht als nationales Steuerungsinstrument? Ulla Burchardt	60

DER NATIONALE BILDUNGSBERICHT – EINE EINFÜHRUNG

Die gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern ist neben der Teilnahme an internationalen Schulleistungsuntersuchungen wie PISA oder TIMSS, Bildungsstandards und Vergleichsarbeiten Teil der Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring. Seit 2006 erscheint alle zwei Jahre eine neue Bestandsaufnahme des deutschen Bildungswesens. Diese wird von der Autorengruppe Bildungsberichterstattung, bestehend aus Vertreter/innen des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung, des Deutschen Jugendinstituts, der Hochschul-Informations-System GmbH, des Soziologischen Forschungsinstitut an der Universität Göttingen sowie den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, erarbeitet.

Der Bildungsbericht umfasst von der frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung alle Bildungsbereiche und bildet diese anhand des Konzepts *Bildung im Lebenslauf* ab. Neben gleich bleibenden Kernindikatoren, die im Zeitverlauf Informationen über Veränderungen, Ergebnisse und Erträge im Bildungsbereich geben, wird in jedem Bildungsbericht ein wechselndes Schwerpunktthema beleuchtet. Festgelegt wird das Schwerpunktthema von der Kultusministerkonferenz. Der Bildungsbericht 2006 vertiefte den Themenbereich *Bildung und Migration*, 2008 wurde ein Schwerpunkt auf *Übergänge im Anschluss an den Sekundarbereich II* und 2010 auf *Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel* gelegt.

Weitere Informationen unter www.bildungsbericht.de

ZEHN PUNKTE

1. Die Bildungsberichterstattung deckt die Problemstellen des deutschen Bildungssystems auf.

Bildung in Deutschland 2010: Auf der einen Seite stehen Erfolge wie der Ausbau der frühkindlichen Bildung oder die Erhöhung der Studienanfängerquote. Bildung in Deutschland 2010, das ist aber auch eine noch immer hohe Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft, eine entgegen den politischen Absichtserklärungen der letzten Jahre kaum gesunkene Zahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss, eine weiterhin hohe Studienabbrucherquote sowie beträchtliche regionale Unterschiede in Qualität und Quantität der Bildungsangebote. Das sind Befunde des dritten nationalen Bildungsberichts, den Kultusministerkonferenz, Bundesministerium für Bildung und Forschung und die Autorengruppe Bildungsberichterstattung im Juni 2010 vorlegten. „Die Daten der Bevölkerungsentwicklung im Bildungsbericht zeigen unwiderlegbar, dass es langfristig noch längst nicht gesichert ist, dass das deutsche Bildungssystem den Anforderungen der Zukunft gewachsen sein wird“, fasst Rolf Wernstedt zusammen. Die neueste Bestandsaufnahme des deutschen Bildungswesens weist auf viele Problemstellen hin, die schon durch die Bildungsberichte 2006 und 2008 identifiziert worden sind. Es wird also deutlich, dass diesen Problemlagen nicht nachhaltig und entschlossen genug begegnet worden ist und die Ergebnisse der letzten Bildungsberichte nicht genügend Beachtung gefunden haben.

⇒ Rolf Wernstedt: Einführung S. 13

2. Der demografische Wandel stellt das Bildungssystem vor weitere Herausforderungen ...

Mit dem Schwerpunktthema „Demografie und Bildung“ benennt der Bildungsbericht 2010 die Herausforderungen des demografischen Wandels, die die zukünftige Entwicklung des Bildungswesens maßgeblich bestimmen werden: Der demografische Trend wird sich demnach aufgrund sinkender Schülerzahlen nur im Schulwesen entlastend auswirken – im Vorschul- und Hochschulbereich hingegen rechnen die Autor/innen des Bildungsberichts mit steigenden Teilnehmerzahlen. Auf Berufsbildung

und Weiterbildung kommen durch den erhöhten Qualifizierungsbedarf neue Aufgaben zu. Die Divergenzen zwischen Stadtstaaten und Ballungsräumen auf der einen und den ländlichen Regionen auf der anderen Seite werden sich verschärfen. Während sich die Städte mit einem Zuwachs der Bildungsteilnehmerzahlen, mit vermehrter sozialer Differenzierung und einer steigenden Anzahl von Bildungsteilnehmer/innen mit Migrationshintergrund auseinandersetzen müssen, werden die ländlichen Regionen die Bildungsbereiche zukünftig stärker verzahnen müssen, um Einschnitte im Bildungsangebot zu vermeiden.

Cornelia Quennet-Thielen, Staatssekretärin im Bundesministerium für Bildung und Forschung, weist auf die politischen Konsequenzen dieser Entwicklungen hin: „Der Bildungsbericht bestätigt, dass aufgrund des demografischen Wandels Personal und Finanzen in der Bildung in Zukunft in anderer Form und anderem Umfang benötigt werden.“ Um diesen demografischen Herausforderungen begegnen zu können, ist es notwendig, die demografiebedingt entstehenden finanziellen Spielräume für die Qualitätsentwicklung des Bildungssystems zu nutzen. „Experten gehen für 2025 von einem Gestaltungspotenzial von 20 Milliarden Euro im Vergleich zu 2007 aus. Politiker aus Bund und Ländern haben wiederholt gefordert: Diese demografische Rendite muss im System verbleiben!“, erklärt Quennet-Thielen weiter.

⇒ Cornelia Quennet-Thielen: Bildung in Deutschland 2010 S.16

3. ... bietet aber auch Chancen, die es zu nutzen gilt.

Die Autor/innen des Bildungsberichts bescheinigen dem deutschen Bildungssystem einen erheblichen Umbaubedarf zur Bewältigung der demografischen Veränderungen. Der insgesamt sinkende Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung sowie der sozio-ökonomische Wandel zu einer Wissensgesellschaft lassen Anpassungsleistungen im Bildungswesen immer mehr auch zu einer wirtschaftlichen Notwendigkeit werden: Um zukünftig den Fachkräftebedarf decken zu können, wird das Arbeitskräftepotenzial von Frauen und Älteren ebenso unentbehrlich wie eine Anhebung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus. „Der demografische Wandel birgt nicht nur Risiken, er eröffnet zugleich auch Chancen zur Beschleunigung von ohnehin anstehenden Bildungs- und Berufsbildungsreformen. Nutzt man diese Chancen rechtzeitig, ist durch die Aktivierung vorhandener Potenziale (inklusive Migration) ein Großteil möglicher Arbeitskräftelücken zu schließen“, führt Prof. Dr. Martin Baethge, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen und Mitglied der Autorengruppe Bildungsberichterstattung, aus.

Die Prognosen des Bildungsberichts gehen davon aus, dass sich Angebot und Nachfrage an Arbeitskräften im nächsten Jahrzehnt annähern werden und sich die Situation am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt weiter entspannen wird. Jedoch, auch darauf machen die Autor/innen des Bildungsberichts aufmerksam, ist diese Entwicklung kein Selbstläufer, sondern erfordert entschlossenes politisches Handeln. Beispiel Übergangssystem: Der Bildungsbericht prognostiziert, dass der erhöhte Bedarf an Auszubildenden im dualen und Schulberufssystem dazu führen wird, dass das Übergangssystem bis 2025 weitgehend verschwunden sein wird. Eintreffen kann diese Prognose allerdings nur, wenn die politischen Zielsetzungen, den Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss zu senken und das allgemeine Qualifikationsniveau zu erhöhen, auch tatsächlich erreicht werden. Dazu muss insbesondere der hohen Abhängigkeit von Bildungserfolg und sozialer Herkunft endlich entschiedener begegnet werden – sonst lässt sich das zukünftig benötigte Arbeitskräftepotenzial weder qualitativ noch quantitativ sicherstellen.

⇒ Martin Baethge: Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel S.24

4. Die Resonanz in Politik und Öffentlichkeit auf die Ergebnisse der Bildungsberichte ist zu gering.

Die Ergebnisse des Bildungsberichts 2010, insbesondere die des Schwerpunktthemas „Demografie und Bildung“, erfordern eine weitere Bearbeitung und bildungspolitische Konsequenzen. Die öffentliche Aufmerksamkeit, die der Bildungsbericht erreicht, ist bisher gering. Eine Suche über Google News ergibt etwa für das Stichwort „Bildungsbericht“ in den Jahren 2004 bis 2010 knapp 1.300 Treffer. Zum Vergleich: Für das Stichwort „PISA“ sind für den gleichen Zeitraum 16.900 News-Einträge zu finden. Politische Handlungen, die direkt auf die Ergebnisse des Bildungsberichtes zurückzuführen sind, sind nur schwer auszumachen: Der Bildungsbericht 2006 war, ein Jahr nach seiner Veröffentlichung, Gegenstand einer Bundestagsdebatte – angesetzt nachts um drei, die Redemanuskripte der Abgeordneten wurden lediglich zu Protokoll gegeben (vgl. Die Zeit, 24.05.2007). Nach diesem ersten Bildungsbericht wurden noch „Gemeinsame Schlussfolgerungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ vereinbart. Für die Bildungsberichte 2008 und 2010 finden sich dagegen (bislang) lediglich Pressemitteilungen über die Vorstellung der Berichte.

Wenn aber die Erkenntnisse der Bildungsberichte nicht Grundlage für politisches Handeln werden, werden dringend erforderliche strukturelle und inhaltliche Reformen nicht eingeleitet – und gleichzeitig wird der Nutzen der Bildungsberichterstattung in Frage gestellt. Im Gespräch mit Prof. Dr. Martin Baethge, Prof. Dr. Michael Hüther, Institut der Deutschen Wirtschaft, Prof. Dr. em. Klaus Klemm, Universität Duisburg-Essen, und Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, Deutsches Jugendinstitut, wird deutlich, dass durch den demografischen Trend das gesamte Bildungssystem und das Verhältnis von Beschäftigungssystem und Ausbildungssystem vor einem grundlegenden Wandel stehen. Das heißt in der Konsequenz, dass ein Mehr an Steuerung innerhalb des föderalen Systems notwendig werden wird. Die Bildungsberichterstattung hat als Instrument der Bildungssteuerung großes, bislang ungenutztes Potenzial. Die Wahl des Schwerpunktthemas für den Bildungsbericht 2012, „Kulturelle/musisch-ästhetische Bildung im Lebenslauf“, lässt allerdings vermuten, dass die Kultusministerkonferenz dieses Steuerungspotenzial auch zukünftig nicht ausschöpfen will.

⇒ Was folgt daraus? – Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Konsequenzen aus dem Bildungsbericht 2010 S.35

5. Bildungsberichterstattung kann mehr.

Will man die Erwartungen, die heute mit dem Bildungsbericht verbunden werden – und damit auch die Enttäuschungen über die gegenwärtige Ausgestaltung –, verstehen, so muss man einen Blick auf die Anfänge der Bildungsberichterstattung werfen. Wolfgang Meyer-Hesemann, der 2003 als Ko-Vorsitzender der KMK-Amtschefkommission für Qualitätssicherung in Schulen für die Konzeption der Bildungsberichterstattung verantwortlich war, erinnert an die Motivation der Akteure: „Unser Ziel war es, ‚aus Daten Taten‘ folgen zu lassen und vom Bildungsbericht ausgehend gesellschafts- und bildungspolitische Impulse zu setzen. Wir wollten eine evidenzbasierte bildungspolitische Debatte und Bildungspolitik initiieren.“ Vorbild waren, so erklärt Wolf-Michael Catenhusen, 2003 Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung, Entscheidungsfindungsprozesse im Bildungsministerrat der Europäischen Union: „Die EU hat im Bereich der Bildung keinerlei Kompetenzen, die Bildungsminister müssen einstimmige Beschlüsse fassen. Länderübergreifende Berichte waren hier häufig der Anstoß zu einem fruchtbaren Gedankenaustausch und EU-weiten Initiativen.“

Die Hoffnungen auf das Instrument der Bildungsberichterstattung waren groß. Dies drückt sich auch in der Konzeption des nationalen Bildungsbe-

richts aus. Hier heißt es, der Bericht solle „steuerungsrelevante Informationen zu allen Bereichen und Stufen des Bildungswesens liefern“ (Bildungsbericht 2006: 2). Die Kultusministerkonferenz beschreibt die Funktion der Bildungsberichte im Rahmen des Bildungsmonitorings als „Rechenschaftslegung über das Gesamtsystem bzw. seine Stufen auf nationaler Ebene und auf Ebene der Länder. Durch die langfristig angelegte und kontinuierliche Betrachtungsweise eröffnen sie in geeigneter Weise die Möglichkeit, offensichtliche Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und effektive politisch-administrative Steuerungsmaßnahmen zu entwickeln.“ Diese – von Kultusministerkonferenz und Bundesministerium für Bildung und Forschung einst intendierte – Steuerungsfunktion erfüllt der Bildungsbericht noch nicht.

⇒ Der Bildungsbericht: Entstehung und Weiterentwicklung - Ein Kommentar aus Bundes- und Länderperspektive S.46

6. Bund und Länder müssen zu den Ergebnissen des Bildungsberichts Stellung beziehen.

Eine nationale Bildungssteuerung ist auch und gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels notwendig: Der demografische Trend kann dazu führen, dass die Bildungs- und Qualifizierungschancen zwischen den Bundesländern noch weiter auseinanderdriften. Allerdings ist der Bildungsbericht weder auf Bundes- noch auf Länderebene in bildungspolitische Gestaltungsprozesse eingebunden, von den Parlamenten in Bund und Ländern wird er kaum wahrgenommen – das wird durch die bereits beschriebenen Reaktionen auf die vergangenen Bildungsberichte deutlich. Doris Ahnen, Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz, weist darauf hin, dass „umfassende Untersuchungen zu Rezeption und Wirkung der nationalen Bildungsberichterstattung bisher nicht vorliegen“.

Dennoch kann festgestellt werden, dass nur einzelne bildungspolitische Akteure die Befunde des Bildungsberichts auf ihre Arbeit übertragen. Die Bildungsberichterstattung sollte systematischer als bislang in strategische bildungspolitische Entscheidungen einfließen. Ein Blick auf andere Berichterstattungssysteme kann Anknüpfungspunkte bieten. Auf den Kinder- und Jugendbericht etwa muss die Bundesregierung, so ist es in § 84 SGB VIII festgelegt, mit einer Stellungnahme reagieren. Eine ähnliche Regelung wäre auch für die Bildungsberichterstattung denkbar, wobei hier Bund und Länder gemeinsam zu den Befunden Stellung beziehen müssten. An diesen Reaktionen könnten und müssten sich die zukünftigen politischen

Handlungen messen lassen, sie wären der Ausgangspunkt für eine weitere Evaluation bildungspolitischer Strategien durch den Bildungsbericht.

⇒ Doris Ahnen: Bildungsberichterstattung – Rückblick und Ausblick zur Rolle der Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern S.51

7. Der Bildungsbericht muss mit konkreten politischen Zielsetzungen verbunden werden.

Die gegenwärtige Bildungsberichterstattung ist vorrangig deskriptiv. Die Autorengruppe verzichtet – auftragsgemäß – auf länderscharfe Darstellungen von Entwicklungen im Bildungswesen und auf konkrete Empfehlungen und Handlungsbewertungen. In der „Gesamtkonzeption zur Bildungsberichterstattung in Deutschland“ heißt es: „Die Befunde zu werten und Handlungsempfehlungen abzuleiten, bleibt Politik und Öffentlichkeit vorbehalten.“ Zwar zeigen die „Perspektiven“, die am Ende jedes Kapitels stehen, Handlungsoptionen auf, diese werden aber nicht offensiv genug formuliert. Ulla Burchardt, Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, schlägt vor, den Bildungsbericht als Instrument einer offenen Koordinierung, so wie sie innerhalb der Europäischen Union praktiziert wird, zu nutzen. „Im Rahmen der nationalen Bildungsberichterstattung sollten ganz konkrete Ziele (Was‘) vereinbart, Meilensteine und Erfüllungszeitpunkte (Wann‘) bestimmt werden. Gleichzeitig sollte aber das ‚Wie‘, d.h. die jeweiligen Maßnahmen, den Ländern völlig freigestellt bleiben“, fordert Burchardt. Die Aufgabe der Bildungsberichterstattung in einem solchen Modell wäre es, den Stand der Erreichung der definierten Ziele zu messen, Brennpunkte herauszustellen und die Entwicklungen in den Ländern zu vergleichen, um so die besten Strategien zu ermitteln. Um es noch einmal deutlich zu machen: Die Bildungsberichterstattung kann und soll der Politik nicht das Handeln abnehmen. Die Kompetenzen der Wissenschaftler/innen sollten aber optimal genutzt werden. Sie sollten die Möglichkeit erhalten, anhand der Indikatoren bildungspolitische Strategien in Hinblick auf die zuvor definierten Ziele zu vergleichen und zu bewerten sowie Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

⇒ Ulla Burchardt: Wann nützt Bildungsberichterstattung – Der Bildungsbericht als nationales Steuerungsinstrument? S.60

8. Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung braucht mehr Zeit für Detailanalysen und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Bildungsberichterstattung ist auf einen zweijährigen Erscheinungsrhythmus angelegt. Für die Erarbeitung eines mehr als 300 Seiten starken Papiers, die Entwicklung neuer Indikatoren, das Sammeln und Prüfen von Daten ist das ein straffer Zeitplan, der die Wissenschaftler/innen enorm unter Druck setzt. Unmittelbar nach Abgabe des einen Berichts müssen die Arbeiten am folgenden Berichtszyklus beginnen, berichtet Prof. Dr. Hans Döbert, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung und Mitglied der Autorengruppe Bildungsberichterstattung. Raum für vertiefende Analysen über die Schwerpunktthemen hinaus bleibt kaum. Dabei würden solche Detailanalysen durch die Autorengruppe einen echten Mehrwert bieten, weil Externe sich erst mühsam in das Datenmaterial einarbeiten müssen. Um den Berichterstattungsprozess zu entzerren, sollte der Erscheinungsrhythmus des Bildungsberichts auf drei Jahre ausgedehnt werden. Das gewonnene Jahr sollte allerdings nicht ausschließlich für eine längere Bearbeitungszeit und vertiefende Analysen genutzt werden. Die Wissenschaftler/innen müssten der Öffentlichkeit in dieser Zeit ausgewählte Ergebnisse offensiver als bisher vorstellen, um so öffentliche Aufmerksamkeit für die eigene Arbeit zu erzeugen.

⇒ Wie kann die Bildungsberichterstattung wirksamer gestaltet werden? – Vier Antworten S.56

9. Die verschiedenen Berichterstattungssysteme müssen vernetzt werden.

Neben dem nationalen Bildungsbericht haben mittlerweile viele Länder Länderberichte aufgelegt und auch die Kommunen haben Berichterstattungssysteme etabliert. Gerade die kommunale Bildungsberichterstattung hat in Ergänzung zum nationalen Bildungsbericht einen Mehrwert: Diese Berichte decken spezifische regionale Problemlagen auf und dienen den politischen Akteuren als Handlungslegitimation vor Ort. Nationale und kommunale Berichterstattung können voneinander profitieren. Die kommunale Berichterstattung erhält aus der nationalen Vergleichsdaten und kann so die regional erhobenen Daten in einen größeren Zusammenhang einordnen und eine Standortbestimmung vornehmen. Die nationale Berichterstattung kann aus der kommunalen Detailanalysen über spezifische regionale Problemlagen gewinnen. Fruchtbar wird das Nebeneinander beider Berichterstattungssysteme aber nur durch Vernetzung, weil sonst parallele Indikatoriken entstehen können, „die zu Doppel-

arbeit, Missverständnissen und Intransparenz führen“. Darauf weist Prof. Dr. Jutta Allmendinger, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, hin.

Bislang sind die kommunalen Bildungsberichte und die Länderberichte, obschon sie weitestgehend auf die gleiche Indikatorik zurückgreifen, kaum miteinander verbunden. Auch hierin liegt ein Grund für die mangelnde Rezeption des nationalen Bildungsberichts auf der Ebene der Länder und Kommunen. Allmendinger fordert eine weitreichendere Vernetzung als die Verbindung der einzelnen Bildungsberichte: „Gleichermaßen muss der Bildungsbericht aber auch der Leitbericht für alle anderen Expertenberichte sein, die sich mit Bildungsfragen beschäftigen – so etwa die Jugend-, Alters- und Familienberichterstattung sowie der Bericht des Sachverständigenrats für die deutsche Wirtschaft.“ Das Berichterstattungswesen – innerhalb und außerhalb der Bildungsberichterstattung – sollte zukünftig als zusammengehörig begriffen und Gremien des Austauschs eingerichtet werden.

⇒ Jutta Allmendinger: Bildungsberichte in Theorie und Praxis S.40

10. Die Bildungsberichterstattung muss auf den Prüfstand.

Die Verdienste der Bildungsberichterstattung müssen anerkannt werden. Insbesondere die Entwicklung einer breiten, länderübergreifenden und systematisierten Datenbasis ist eine Erfolgsgeschichte. Es bleibt aber festzuhalten: Die Bildungsberichte erfüllen weder die mit ihrer Initiierung verbundenen Erwartungen noch schöpfen sie ihre Potenziale aus. Die nationale Bildungsberichterstattung besitzt Verfassungsrang und ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Für die Formulierung einer nationalen Bildungsstrategie bietet sie nach dem Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe ‚Bildungsplanung‘ durch die erste Föderalismusreform von 2006 die besten, vielleicht die einzigen Möglichkeiten. Und: Um die Herausforderungen bewältigen zu können, vor denen das deutsche Bildungswesen nicht nur durch den demografischen Wandel steht, kann auf das Steuerungswissen, das die Bildungsberichterstattung liefern könnte, nicht verzichtet werden. Bund und Länder sind aufgefordert, die Bildungsberichterstattung und ihren eigenen Umgang mit den Ergebnissen auf den Prüfstand zu stellen. 2014, so ist es vorgesehen, wird die Bildungsberichterstattung durch das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung evaluiert. Eine Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit und eine erneute Verständigung über die Ziele der Bildungsberichterstattung sind schon jetzt notwendig. Die folgenden Beiträge sollen hierzu Anregung sein.

EINFÜHRUNG

Seriös, wie es sich für eine wissenschaftliche indikatorengestützte Arbeit in Deutschland gehört, haben genau einhundert Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus vier Forschungsinstituten, allen statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sowie unter Zuarbeit von weiteren acht wissenschaftlichen Einrichtungen den Bericht „Bildung in Deutschland 2010“ am 17. Juni 2010 vorgelegt. Der Bericht ist im Auftrag der Kultusministerkonferenz und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung aufgrund eines Verfassungsauftrags erarbeitet worden. Ein höherer Legitimationsgrad für Aussagen ist in Deutschland kaum vorstellbar.

Es gibt in Deutschland keine umfänglichere und gründlichere aktuelle Übersicht über das Bildungswesen. Angesichts der seit Jahrzehnten behaupteten Priorität für Bildung und seit der aufgeschauelten Debatte um die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens nach der ersten PISA-Studie im Dezember 2001 sollte man annehmen, dass die Entscheidungsgremien daran gehen, die Daten für ihre Zuständigkeitsbereiche zu rezipieren, den Handlungsbedarf zu identifizieren, eine öffentlichkeitswirksame Strategie zur Akzeptanz der Realisierung zu initiieren und die Realisierung der erkannten und (indikatorengestützten) Maßnahmen in der sprachlichen Form von Kabinettsvorlagen und Gesetzestexten voranzutreiben.

KMK und BMBF haben in ihrer Presseerklärung zur Vorstellung des aktuellen Bildungsberichts auch betont, die „bereits eingeleiteten dynamischen Modernisierungsprozesse des Bildungssystems verstärken“ zu wollen. So muss man in der selbstreferentiellen Sprache der Politik reden. In der Tat hat es in den letzten Jahren einige Verbesserungen gegeben und es ist richtig, darauf hinzuweisen. Die Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder sind unter Einschluss des qualifizierten Fachkräftebestandes signifikant verbessert worden. Das Ganztagsangebot ist fast verdoppelt worden und die Zahl der Hochschulzugangsberechtigten ist gestiegen. Der Anteil der Absolventen ohne Hauptschulabschluss wurde ebenso verkleinert wie das Übergangssystem, die Studienanfängerzahlen liegen nunmehr bei über 40 Prozent eines Jahrgangs und die Gesamtausgaben für Bildung sind von 2008 auf 2009 um sieben Milliarden Euro vermehrt worden.

Und dennoch: Die Daten der Bevölkerungsentwicklung im Bildungsbericht, kommuniziert unter dem bedeutungsschwangeren Begriff des „demografischen Wandels“, zeigen unwiderlegbar – die Philosophen würden sagen unhintergebar –, dass es langfristig noch längst nicht gesichert ist, dass das deutsche Bildungssystem den Anforderungen der Zukunft gewachsen sein wird: Der lebenslange Qualifizierungsbedarf ist unzureichend entwickelt, die Abhängigkeit der schulischen und beruflichen Karrieren von der sozialen Herkunft ist seit Jahrzehnten nicht abgebaut worden, ja sogar durch die Migrantenzahlen verschärft, und erschwert damit die gesellschaftliche, kulturelle und politische Integration. Die Bildungsversorgung in ländlichen und städtischen Räumen droht wieder auseinander zu fallen, die ältere Bevölkerung läuft Gefahr, ohne angemessene Angebote aus der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen zu werden.

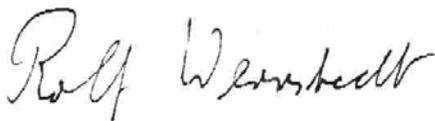
Das BMBF hat schnell auf diese Ergebnisse reagiert und will 3 Milliarden Euro in, wie es heißt, „die Schaffung von mehr Bildungsgerechtigkeit investieren“. Die KMK weist auf die passgenaue Reaktionsfähigkeit der föderalen politischen Struktur hin. Wie in Deutschland üblich, sind das richtige erste Schritte. Wie in Deutschland allerdings auch üblich, wird keine planvolle, den Zeitraum für die nächsten mindestens zehn Jahre reichende strategische Planung und damit Transparenz sichtbar. Es ist offenkundig, dass es weder verbindliche nationale Absprachen noch verbindliche föderale Perspektiven gibt.

Die Forderungen, die sich aus den demografischen Entwicklungen ergeben, sind nicht in einem oder zwei Jahren zu lösen, sondern bedürfen gründlicher und formulierungsstarker Nachhaltigkeit. Deshalb ist es falsch, dass den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die den Bildungsbericht erarbeiten, von den Auftraggebern nicht die Kompetenz zugebilligt wird, selbst politische Empfehlungen zu formulieren. Wer die hinter jedem großen Kapitel des Bildungsberichts formulierten „Perspektiven“ liest, erkennt eine Textform, die zwischen Empfehlung und Trendbeschreibung angesiedelt ist. Es ist ein Text, der niemandem wehtut, nicht aneckt. Dies ist sicher nicht den beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern anzulasten, sondern Resultat der politischen Installierung und Aufgabenbeschreibung.

Dies ist nicht ohne Fernproblematik. Denn die Legitimationsgrundlagen für die bisherigen bildungspolitischen Entscheidungsträger beginnen brüchig zu werden. Es gibt in der deutschen Bevölkerung ein zunehmendes Unbehagen an der Undurchsichtigkeit und partiellen Wirkungslosigkeit

bildungspolitischer Prozesse. Die Akzeptanz der föderalen Struktur des Bildungswesens wird sich nur erhalten lassen, wenn die Länderpolitiker stärker ihre gemeinsamen Grundlagen und Zielsetzungen artikulieren und dafür Mehrheiten suchen.

Die Diskussion des Bildungsberichts 2010 könnte ein Auftakt für eine solche neue bildungspolitische Diskussion sein. Denn: Priorität der Bildung verlangt, dass die Wertschätzung von Bildung im Interesse der Einzelnen, der Arbeitsplätze, der Wirtschaft, der Kultur und der Demokratie auf eine neue Grundlage gestellt wird.

A handwritten signature in black ink, reading "Rolf Wernstedt". The script is cursive and fluid, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

Prof. Rolf Wernstedt

Niedersächsischer Kultusminister a.D.
Moderator des Netzwerk Bildung

BILDUNG IN DEUTSCHLAND 2010

Cornelia Quennet-Thielen Staatssekretärin im Bundesministerium
für Bildung und Forschung

„Bevölkerung, Bildung, Arbeitsmarkt – vom Bildungsbericht zur Bildungssteuerung“ – Das Netzwerk Bildung hat sich mit diesem Themenkomplex viel vorgenommen. Der Bildungsbericht ist Teil eines umfassenden Bildungsmonitorings¹ – das Netzwerk Bildung geht einen Schritt weiter und sieht in ihm den möglichen Nukleus einer „nationalen Bildungsstrategie“.

Nun kann man erwidern:

- 1.** Eine solche nationale Bildungsstrategie existiert zumindest im Ansatz bereits, und zwar in Form der Bildungsstandards der KMK und ihrer Überprüfung² sowie mit dem politischen Rahmenkonzept „Bildung im Lebenslauf“, das von der frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung reicht. Dieses Konzept liegt dem Bildungsbericht zugrunde.
- 2.** Es ließe sich ergänzen, eine darüberhinausgehende, umfassende Bund-Länder-Strategie wird es schon aufgrund der höchst unterschiedlichen Ansätze in den einzelnen Ländern absehbar nicht geben.
- 3.** Und wir könnten diskutieren, ob eine solche umfassende Bund-Länder-Strategie in einem föderalistischen Land demokratietheoretisch wie praktisch so wünschenswert wäre, wie in letzter Zeit häufig behauptet – wobei ich sehr dafür bin, die Bund-Länder-Zusammenarbeit auch im Bildungsbereich, analog der erfolgreichen Kooperation im Hochschul- und Wissenschaftsbereich, auszubauen.

Damit würden wir uns aber vom Ausgangspunkt entfernen – dem Bildungsbericht, auf den ich mich daher konzentriere. Der Bildungsbericht 2010 bildet die Lage zu Bildung in unserem Land ab, und er enthält, wen hätte es überrascht, Licht und Schatten. In vielen Medienberichten überwog der Schatten, die Nachrichten über Kinder – zu viele Kinder! – die in

¹ Siehe Bildungsbericht, S. 1

² „Sprachliche Kompetenzen im Ländervergleich“, die Überprüfung der Bildungsstandards für Deutsch, Englisch und Französisch, wurde im Juni 2010 veröffentlicht.

Risikolagen aufwachsen. Die Bildungspolitiker von Bund und Ländern dürfen aber, um im Bild zu bleiben, ihr Licht nicht unter den Scheffel stellen. Zu betonen, was sich gut entwickelt hat, und wo Erfolge zu verzeichnen sind, ist mehr als Selbstlob: Es ist Motivation für alle, die sich für bessere Bildung einsetzen, denn man kann nicht nur aus Fehlern lernen, sondern auch aus Erfolgen.

Was sind die Erfolge? Lassen Sie mich einige Beispiele nennen:

Das **Betreuungsangebot** für Kinder unter 3 Jahren wächst. Die Zahl der Betreuungsplätze hat im Vergleich zum Vorjahr in gemeinsamer Anstrengung von Bund, Ländern und Kommunen um 15 Prozent zugenommen. Eine Betreuungsquote von über 20 Prozent bildet eine gute Ausgangslage, um das Ziel einer bundesweiten Versorgungsquote von durchschnittlich 35 Prozent zu erreichen und auf dieser Basis im Jahr 2013 den Rechtsanspruch einzuführen. Der Bund beteiligt sich bis zum Jahr 2013 mit vier Milliarden Euro an den entstehenden Kosten. Davon sind seit Beginn des Jahres 2008 insgesamt 2,15 Milliarden Euro für Investitionen der Länder und Gemeinden in Einrichtungen und Tagespflege für Kinder unter drei Jahren verfügbar³. Jetzt kommt es darauf an, die Erzieherinnen und Erzieher besser zu qualifizieren. Deshalb hat das BMBF gemeinsam mit der Robert Bosch Stiftung und in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Jugendinstitut im Januar 2009 die „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte“ (WIFF) gestartet.

Mittlerweile arbeitet fast jede zweite Schule des Primar- und Sekundarbereichs I im **Ganztagsbetrieb**. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler, die Ganztagsangebote nutzen, hat sich verdoppelt. Jetzt kommt es vor allem darauf an, die Qualität zu steigern. Das BMBF unterstützt deshalb Ganztagschulen durch das Programm „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“ bis 2014 bei ihrer pädagogischen Qualitätsentwicklung.

Immer mehr Schülerinnen und Schüler gehen aufs Gymnasium. Vor allem **junge Frauen** sind immer besser qualifiziert. Waren es im Jahr 2004 noch 28 Prozent, so haben im Jahr 2008 schon 32 Prozent der jungen Menschen die allgemeine Hochschulreife erlangt.

Gleichzeitig hat sich der Anteil derer, die **ohne Abschluss** von der Schule gehen, **verringert**, wenn auch moderat: von 8,5 Prozent im Jahr 2004

³ BMBFSFJ - 1. Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes (Kab. im Juli 2010)

auf 7,5 Prozent im Jahr 2008. Und die Ausbildungsmarktsituation hat sich beachtlich verbessert. 2009 registrierte die Bundesagentur für Arbeit zum Ende ihres Vermittlungsjahres mehr unbesetzte Ausbildungsplätze (17.255) als unversorgte Bewerber (9.603). Auch die Monatszahlen für 2010 deuten auf eine weitere Entspannung des Ausbildungsmarktes hin.

Unnötige Warteschleifen, in denen sich Jugendliche zwischen Schule und Eintritt ins Berufsleben befinden, wurden verringert: Die Neuzugänge im **Übergangssystem** liegen erstmals seit 2000 unter 400.000 Jugendlichen, das sind 35 Prozent. Wir werden zusätzlich zu den bereits bestehenden 1.000 Berufseinstiegsbegleitern der Bundesagentur für Arbeit weitere 1.000 Bildungslotsen einsetzen, um diese rückläufige Tendenz zu stärken und die Zahl der Jugendlichen ohne Abschluss weiter zu senken. Flankierend setzen wir zusätzlich etwa 1.000 Senior-Experten, Praktiker mit Berufserfahrung, ein, die junge Menschen in der Berufsausbildung begleiten und so Ausbildungsabbrüche vermeiden.

Wir verzeichnen mit 43 Prozent einen Höchststand bei der Zahl der **Studienanfänger**. Mit einem Gesamtwachstum von 101.000 über den Zeitraum 2007 bis 2009 ist das gemeinsame Ziel von Bund und Ländern aus dem Dresdner Bildungsgipfel, 40 Prozent Studienanfänger eines Jahrganges zu erreichen, bereits deutlich überschritten. Auch werden die Vorgaben des Hochschulpakts 2020 für die gesamte Laufzeit bis 2010 – 91.370 zusätzliche Studienanfänger – damit bereits 2009 übertroffen. Zudem wird der Hochschulpakt seit diesem Jahr um eine dritte Säule für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre erweitert, finanziert im Wesentlichen aus Bundesmitteln. Dieser Qualitätspakt wird die Lehre an den deutschen Hochschulen, insbesondere die Beratung und Betreuung der Studierenden, verbessern. Wir wollen damit auch eine Kultur der Anerkennung für die Lehre fördern.

Hinzu kommt das **Deutschlandstipendium**, das neue Fördermöglichkeiten für besonders begabte Studierende schafft, gerade auch für solche, die in der klassischen Begabtenförderung bislang unterrepräsentiert sind. Und es trägt dazu bei, eine moderne Stipendienkultur aufzubauen – deutschlandweit. Es muss und es wird mit einer Novellierung und einer Erhöhung des BAföG einhergehen. Dafür setzt sich Bundesministerin Schavan mit aller Kraft ein.

Schwerpunkt des Bildungsberichts: Demografie

Der Bildungsbericht bestätigt, dass aufgrund des demografischen Wandels Personal und Finanzen in der Bildung in Zukunft in anderer Form und



anderem Umfang benötigt werden. Experten gehen für 2025 von einem Gestaltungspotenzial von 20 Milliarden Euro im Vergleich zu 2007 aus. Politiker aus Bund und Ländern haben wiederholt gefordert: Diese demografische Rendite muss im System verbleiben!

Große Herausforderungen bleiben. Der Bildungsbericht benennt sie klar und deutlich. Die beiden wichtigsten sind:

- Fast jedes dritte Kind unter 18 Jahren wächst in einer sozialen, finanziellen oder kulturellen Risikolage auf. Bei den Kindern aus Zuwandererfamilien sind es sogar 42 Prozent.
- Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft, Bildungschancen und Bildungsleistungen ist weiterhin hoch.

Hier müssen wir mit aller Kraft gegensteuern. Lassen Sie uns diese Einigkeit nicht aus den Augen verlieren! Lassen Sie uns zugleich die Debatte um die richtigen Lösungen auf ein gemeinsames Fundament stellen. Dieses Fundament hat aus meiner Sicht vier Gründungspfeiler.

Der erste Pfeiler: Wir müssen Bildungsgerechtigkeit als erste Tugend begreifen – als ein notwendiges, aber nie vollständig erreichbares Ideal. Entscheidend ist weniger, ob irgendwann alle genau dieselben Chancen haben – das kann bei unterschiedlichen Menschen mit unterschiedlichen Hintergründen nicht möglich sein. Entscheidend ist vielmehr, ob wir in den kommenden Jahren die Risikogruppe der Schulabgänger substanziell verringern können, die nicht richtig lesen, schreiben und rechnen können. So pointiert hat es jüngst Prof. Baumert formuliert und ich schließe mich ihm an.⁴

Der zweite Pfeiler: Wir müssen gemeinsam nach Lösungen suchen, statt über Zuständigkeiten zu streiten. Lassen Sie es mich so deutlich sagen: Wer zum Bildungsgipfel kommt, nur um über Steuerpolitik zu reden, der verkennt die Bedeutung des Schlüsselthemas Bildung. Alle Umfragen belegen: Die Menschen haben den Streit über die Bildung satt. Sie wollen ohne Probleme Lehrer in Bayern werden können, wenn sie in Hamburg studiert haben. Sie wollen ihre Kinder nach einem Umzug von Berlin nach Chemnitz problemlos einschulen können, ohne zu fragen, ob ihr Kind andernorts nicht mehr mitkommt oder umgekehrt unterfordert ist, nur weil die Länder unterschiedliche Strukturen und Standards haben. Der deutsche Bildungsföderalismus wird sich nur behaupten, wenn er darauf die richtigen Antworten geben kann.

Der dritte Pfeiler: Wir müssen Bündnisse, wir müssen die Zusammenarbeit vor Ort stärken. Kindergärten, Grundschulen, Gymnasien, Hochschulen – das waren lange Trutzburgen, zwischen denen nur schmale Brücken bestanden. Das trifft auch zu für die zuständigen Akteure vor Ort wie Kitas, Schulen, Jugend- und Sozialämter, freie Träger und zivilgesellschaftliche Akteure. Das ändert sich seit einiger Zeit. Doch noch sind wir nicht so weit, dass die Bildungsbiografie des einzelnen im Mittelpunkt steht. Deswegen wollen wir Bildungsbündnisse vor Ort stärken, die das Wohl des Kindes und der Jugendlichen im Blick haben, unabhängig davon, ob die Eltern von Transferleistungen leben oder es mit redlicher Arbeit gerade über die Bedürftigkeitsgrenze schaffen. Deshalb setzen Bund, Länder und Gemeinden immer mehr auf Bildungspaten und Bildungslotsen. Da hat sich, gerade vor Ort, in den vergangenen Jahren viel getan. Und immer mehr Kindergärten, Grund- und weiterführende Schulen öffnen sich füreinander, damit aus schmalen Brücken breite Wege werden.

Der vierte Pfeiler: Die Ergebnisse der Bildungsforschung anerkennen und

⁴ Vortrag in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, 4.3.2010

nutzen. Diese Ergebnisse sind nicht immer eindeutig und sie können und dürfen der Politik nicht die Entscheidung für Schlussfolgerungen und Umsetzung abnehmen. Aber wenn uns die Bildungsforschung sagt, „Es gibt keinerlei Beleg dafür, dass die Auswahl nach sechs Grundschuljahren zu mehr Gerechtigkeit führt als nach vier, es gibt aber viele Belege dafür, dass es auf den Lehrer und die Lehrerin ankommt“, dann frage ich mich, warum wir uns in vielen Ländern weiterhin in Strukturdebatten zerreiben oder in den Gräben der 70er Jahre verharren, statt die Lehrerbildung, die Betreuungsrelationen und die individuelle Förderung der Kinder und Jugendlichen in und für ganz Deutschland substanziell zu verbessern.

Behalten wir bei aller politischen Auseinandersetzung das gemeinsame Ziel im Auge: Eine Bildungsrepublik, in der immer weniger junge Menschen die Schule ohne Abschluss verlassen; in der alle lesen, schreiben und rechnen können; in der auf jeden Abschluss ein Anschluss folgt und in der der „Aufstieg durch Bildung“ zum tragenden Prinzip wird. Dazu benötigen wir die Bildungsberichterstattung. Denn wir wollen aus schlechten wie aus guten Nachrichten lernen.

FRÜHKINDLICHE BILDUNG

Die **Angebotssituation** der Kindertageseinrichtungen hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Neben einem Zuwachs der Angebote für unterschiedliche Altersgruppen ist vor allem das Angebot eigenständiger Gruppen für unter 3-Jährige ausgebaut worden – im Vergleich von 2002 zu 2009 um 51,8 Prozent. Auch hat sich die Anzahl integrativer Kindertageseinrichtungen von 1998 bis 2009 nahezu verdoppelt. Die Öffnung von Kindergartengruppen für 2-Jährige wird von der Autorengruppe Bildungsberichterstattung als nicht unproblematisch eingeschätzt, weil sie nicht überall mit einem angepassten pädagogischen Konzept und der geeigneten Personalausstattung einhergeht. Im europäischen Vergleich ist das Betreuungsangebot für unter 3-Jährige weiterhin unterdurchschnittlich.

Die **Bildungsbeteiligung** der 4- und 5-Jährigen ist mit über 95 Prozent weiterhin hoch, auch der Anteil der 3-Jährigen in Tageseinrichtungen hat sich seit 2006 beständig von bundesweit 76 Prozent auf 83,1 Prozent erhöht. In Westdeutschland besuchen knapp 12 Prozent der Kinder unter drei Jahren eine Tageseinrichtung, in Ostdeutschland sind es 40,5 Prozent. Der mit dem Kinderförderungsgesetz angestrebte Ausbau der Betreuungsplätze für unter 3-Jährige auf 35 Prozent bis 2010 stellt also, so der Bildungsbericht, gemeinsam mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab einem Jahr weiter eine erhebliche Herausforderung für Bund, Länder und Kommunen dar. Die regional sehr unterschiedlichen Ausbaubemühungen der Betreuungsangebote deuten darauf hin, dass es in den Ländern keine einheitlichen Ausbaustrategien gibt.

In 14 Ländern wird der **Sprachstand** von 4- bis 6-jährigen Kindern mit insgesamt 17 Verfahren landesweit überprüft. Seit 2008 hat die Heterogenität der eingesetzten standardisierten und nicht standardisierten Verfahren zugenommen. Die als sprachförderbedürftig eingestuften Kinder (knapp 13 Prozent in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Saarland und 53 Prozent in der Stadt Bremen) werden in nahezu allen Ländern zur Teilnahme an zusätzlichen Sprachfördermaßnahmen verpflichtet, für die es aber – auch innerhalb der Länder – keine einheitlichen inhaltlichen Vorgaben gibt. Der Umfang dieser Maßnahmen reicht von 2 bis 15 Stunden pro Woche über einen Zeitraum von 3 bis 18 Monaten.

Demografische Entwicklung: 2025 werden im Vergleich zu 2009 etwa 10 Prozent weniger 3- bis 6-Jährige Kindertageseinrichtungen besuchen. Während sich die Zahl der Kinder dieser Altersgruppe in Ostdeutschland um 22 Prozent verringern wird, wird er in den Stadtstaaten um 11 Prozent anwachsen. Gleichzeitig wird sich der Anteil der unter 3-Jährigen in Kindertageseinrichtungen erhöhen. Der Bildungsbericht geht davon aus, dass sich der Betreuungsbedarf der unter 3-Jährigen in Westdeutschland mittelfristig der ostdeutschen Situation (46 Prozent) anpassen wird, weil der Arbeitskräftebedarf gerade in den Gesundheits- und Sozialberufen, in denen bislang hauptsächlich Frauen beschäftigt sind, steigen wird. Soll das gegenwärtig hohe Qualifikationsniveau von Frauen stärker genutzt werden, dann wäre ein weiterer Ausbau der Kindertageseinrichtungen in Westdeutschland notwendig. „Eine weitere Herausforderung liegt darin, zukünftig unter Berücksichtigung qualitativer Aspekte Tageseinrichtungen je nach örtlicher Bedarfslage flexibel zu schaffen bzw. umzustrukturieren. Verbesserungswürdig sind dabei nicht nur der Personalschlüssel in Einrichtungen mit unter 3-Jährigen, sondern auch die Öffnungs- und Betreuungszeiten, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern“, so der Ausblick des Bildungsberichts.

PERSPEKTIVEN DES BILDUNGSWESENS IM DEMOGRAFISCHEN WANDEL

Prof. Dr. Martin Baethge Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen

Bedeutung und Schwierigkeit von Projektionen

Die öffentliche Auseinandersetzung um die Zukunft von Bildung und Arbeitsmarkt angesichts der demografischen Entwicklung, die von schrumpfenden Schulabsolventenzahlen und einer steigenden Population der über 65-Jährigen geprägt ist, ist in vollem Gange. Einen aktuellen Ausdruck hat die Auseinandersetzung in der neuerlichen Zuwanderungsdebatte gefunden, deren unterschiedliche Beiträge auch auf verschiedene Annahmen über die Entwicklung von Angebot und Nachfrage von Fachkräften zurückzuführen sind.

Weil die Interpretation der Zukunft politisch hoch relevant ist und über die Steuerung von Bildungsressourcen und Schüler und Schulabsolventenströmen mit entscheidet, kommt der Validität von Methoden bei wissenschaftlichen Projektionen entscheidendes Gewicht zu. Das Soziologische Forschungsinstitut, das für den nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010“ die Federführung für die Arbeitskräftebedarfsentwicklung bis 2025 übernommen hat, hat sich mit wichtigen auf dem Markt befindlichen Prognosen zur Arbeitskräfteentwicklung im demografischen Wandel auseinandergesetzt⁵ und sich schließlich zu einer Kooperation mit der Arbeitsgruppe des Bundesinstituts für Berufsbildung und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung um Dr. Robert Helmrich und Dr. Gerd Zika entschieden.

Im Unterschied zu vielen anderen Prognosen, die die Fortschreibung von Arbeitskraftangebot und -nachfrage eines bestimmten Referenzzeitraums

5 Herangezogene Projektionen: Bonin, H./Schneider, M. u.a. (2008): Zukunft von Bildung und Arbeit – Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2020. IZA Research Report No. 9 - Bonn; Prognos AG (2008): Arbeitslandschaft 2030. Projektion von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage nach Tätigkeiten und Qualifikationsniveau – München; Börsch-Supan, A./Wilke, C. B. (2009): Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Bd. 42, S. 29-48.



mithilfe von Wachstumsannahmen bei weitgehender Strukturkonstanz der grundlegenden Merkmale der Nachfrageinstitutionen (z.B. Branchen) und des Personenangebots (z.B. Bildungsübergänge) betreiben, beruht die im Bildungsbericht zugrunde gelegte Projektion auf einem komplexeren Modell:

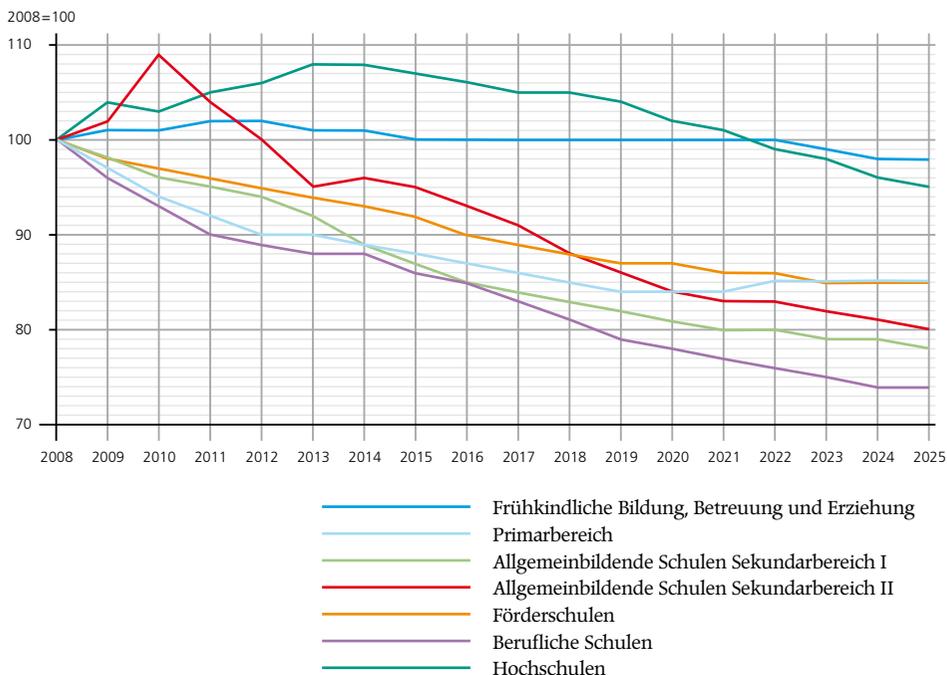
- Dieses basiert auf einer koordinierten Angebots- und Bedarfsprojektion nach vier Qualifikationsstufen und 54 Berufs- bzw. (zusammengefasst in) 12 Berufshauptfeldern,
- die Arbeitskräfte werden auf Arbeitsstundenbasis als Durchschnittsarbeitskraft modelliert;
- die Arbeitskräftenachfrage geht von dem IAB/INFORGE-Modell aus, einem makroökonomischen Input/Output-Modell, das 59 Wirtschaftszweige, 59 Gütergruppen und 43 Verwendungsarten einbezieht;
- die Projektion hat die Rente bis 67 anteilig antizipiert.

Qualifikationsangebot und -nachfrage bis 2025 oder Entdramatisierung der Demografie

Auf der Grundlage dieser Zukunftsprojektion zeigen sich zwar auch mögliche Arbeitskräfteengpässe bei bestimmten Qualifikationsniveaus und Berufsbereichen, aber diese signalisieren keine dramatischen Verwerfungen und beziehen sich vor allem auf andere Berufsfelder als die, die in der politischen Diskussion im Augenblick Furore machen.

Qualifikationsstrukturveränderungen im demografischen Wandel. Das Angebot an Qualifikationen (Arbeitskräften) wird als erstes durch die Bevölkerungsentwicklung bestimmt. Bezieht man sich nur auf die Bevöl-

Abb. 1: Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer 2008 bis 2025 nach Bildungsbereichen (Indexwert 2008 = 100)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bildungsvorausberechnung 2010, Basisvariante, vorläufige Ergebnisse.

kerung im bildungsrelevanten (Erstausbildung) Alter von 0 bis 30 Jahren, so verteilt sich der Rückgang dieser Gruppe um 4,2 Millionen nach der Status-quo-Prognose des Statistischen Bundesamtes bis 2025 auf die einzelnen Bildungsbereiche so, dass die Teilnehmerzahl an frühkindlicher Bildung in etwa gleich bleibt – bzw. bei Ausweitung der Bildung und Betreuung der unter 3-Jährigen sogar um 200.000 ansteigen könnte; die Zahl der Hochschulstudierenden steigt wegen der doppelten Abiturjahrgänge in den nächsten Jahren (bis 2015) an und nimmt dann bis 2025 um ca. 7 Prozent ab. Die größten Rückläufigkeiten finden sich im Sekundarbereich I (– 22 Prozent), Sekundarbereich II (– 20 Prozent) und bei den beruflichen Schulen (– 26 Prozent) (vgl. Abb. 1). Die Prognose erscheint bei den beruflichen Schulen, in denen auch die Auszubildenden des dualen Systems einbezogen sind, insofern als unrealistisch, als Anpassungsreaktionen von Unternehmen und öffentlicher Hand zu erwarten sind, um den Arbeitskräftebedarf zu decken.

Bei einer bis 2025 leicht um 2 Prozent steigenden Arbeitskräftenachfrage insgesamt, stellt sich nach der Projektion des Bildungsberichts das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Qualifikationen wie folgt dar (vgl. Abb. 2):

- Bei den Geringqualifizierten (ISCED 1–3A) sind beide Seiten in etwa in gleichem Maße rückläufig. Allerdings bleibt 2025 immer noch ein Angebotsüberhang von 1,3 Millionen mehr Erwerbspersonen gegenüber einer Nachfrage von knapp 5,5 Millionen Arbeitskräften. Die Entwicklung lässt sich in zwei Richtungen deuten: Zum einen wird es auch 2025 noch ein beträchtliches Reservoir geringqualifizierter Arbeit geben. Zum anderen kann man den Angebotsüberhang als Potenzial für Qualifizierung betrachten, das Lücken auf anderen Qualifikationsstufen schließen helfen kann.
- Auf der Ebene der Fachkräfte unterhalb der Hochschulebene (ISCED 3B, 4), die weiterhin mit über 50 Prozent das Gros der Erwerbstätigen abgeben werden, zeigt sich, dass sich ab 2020 die Schere zwischen Angebot und Nachfrage immer weiter schließt und 2025 zu einem rechnerischen Gleichstand führt, der aber bereits einen Fachkräfteengpass andeutet – dies deswegen, weil man nicht von einer unbegrenzten beruflichen Flexibilität von Arbeitskräften wie von Unternehmen ausgehen kann. Da wir uns mit der Projektion auf der Ebene des Gesamtaggregats mittlerer Fachkräfte bewegen, sind Angebotsengpässe in einzelnen Berufsbereichen und Branchen auch zwischenzeitlich nicht auszuschließen. Sie müssten sich aber bis in

die 2020er Jahre aus den Überhängen bei den Fachkräften und den Geringqualifizierten durch gezielte Aus- und Weiterbildungsanstrengungen der Unternehmen schließen lassen.

- Die Qualifikationsstufe der Techniker, Meister und Fachkräfte des Gesundheitswesens u.a. (ISCED 5B) weist eine gleichläufig abnehmende Kurve von Angebot und Nachfrage nach diesen Fachkräften auf. Da beide Kurven nach unten weisen, muss die Gleichläufigkeit hier nicht zu Engpässen führen.
- Umgekehrt verhält es sich bei den Hochqualifizierten (ISCED 5A, 6): Die eng parallel ansteigend verlaufenden Kurven in Abb. 2 signalisieren einen dauerhaften Engpass an Hochqualifizierten über den Prognosezeitraum. Er bleibt aber, wie der flache Anstieg zeigt, begrenzt und erscheint deswegen politisch durch gezielte Hochschulpolitik handhabbar.

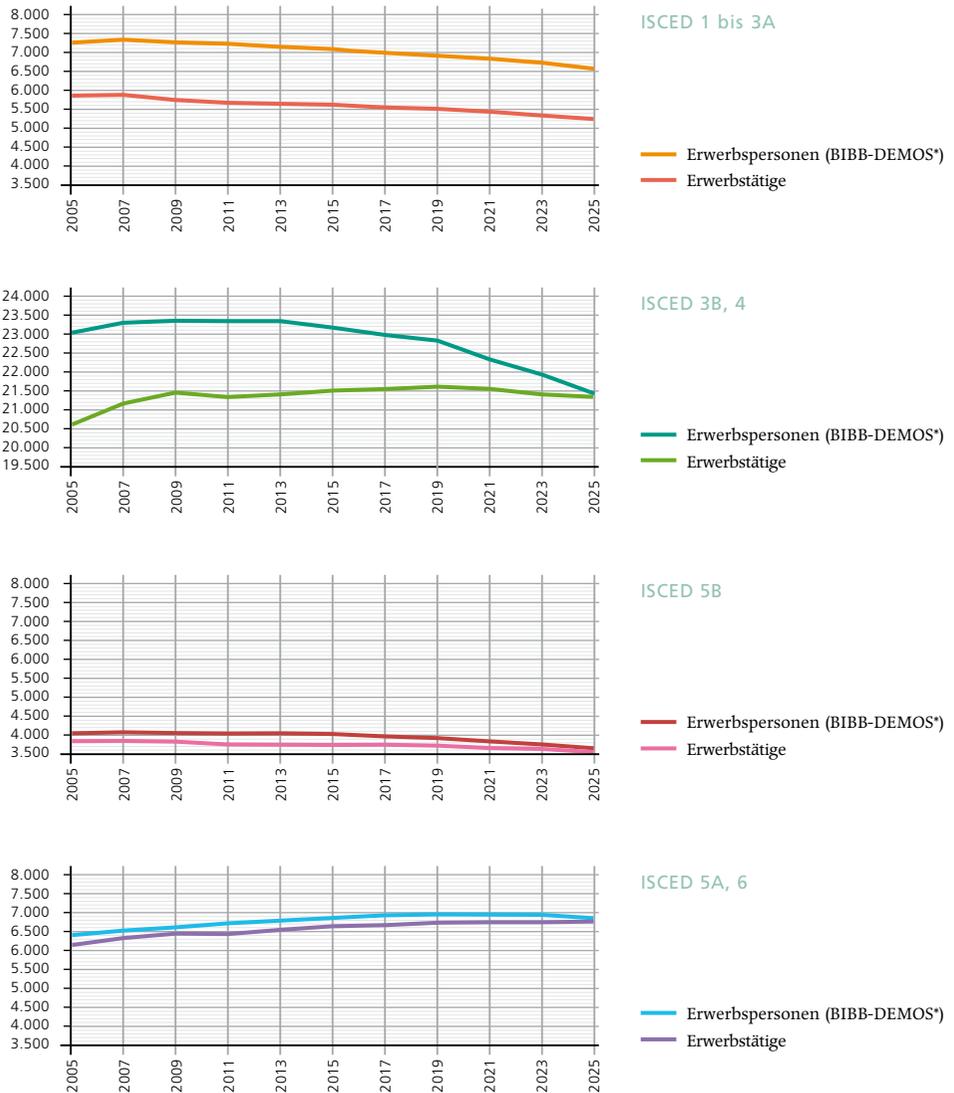
Zahlen Kompakt:

INTERNATIONAL STANDARD CLASSIFICATION OF EDUCATION (ISCED)

Die internationale ISCED-Klassifizierung dient zur Normierung pädagogischer Statistiken und wird als Indikator für den Bildungsstand verwendet. Es wird zwischen sechs ISCED-Stufen unterschieden, die sich in die Bereiche Grundbildung (ISCED 0-2), mittlerer Bildungsstand (ISCED 3-4) und hoher Bildungsstand (ISCED 5-6) aufgliedern.

Weitere Informationen s. auch Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, S. 19

Abb. 2: Arbeitsmarktbilanz (Arbeitskräftebedarf und -angebot) für die vier Hauptqualifikationsgruppen bis 2025



Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, S. 162.

* Für die Projektion des Arbeitsangebots wurde das BIBB-DEMOS-Modell der Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforchung herangezogen, das auf einem Kohortenmodell beruht (zur Modellspezifikation siehe Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, S. 166).

Die Projektion nach Qualifikationsstufen sagt noch nichts darüber aus, in welchen Berufen und Fächern vor allem Mängellagen zu erwarten sind.⁶ Deswegen ist in einem zweiten Schritt eine Projektion nach Berufsfeldern erstellt worden, um darüber eine Annäherung an die Qualifikationsinhalte zu gewinnen.

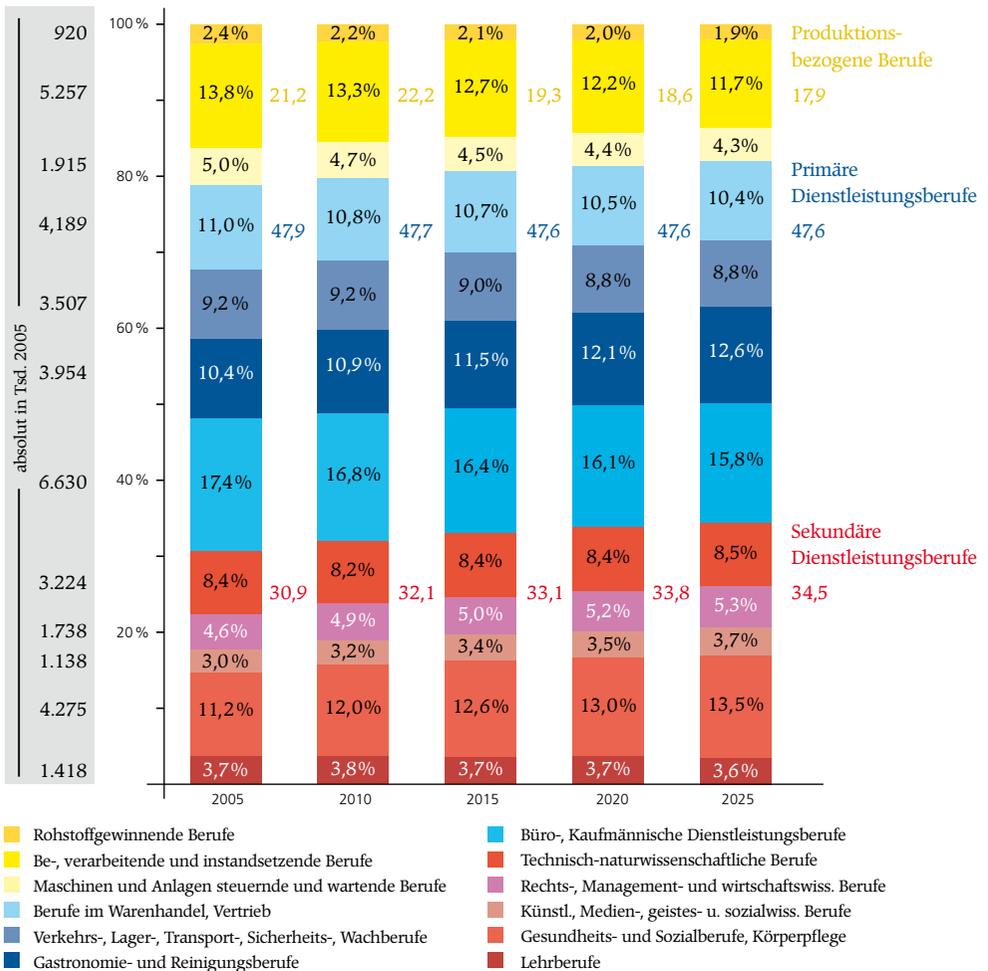
Der Projektion nach Berufshauptfeldern, die dem nationalen Bildungsbericht 2010 zugrunde gelegt wurde (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, Kapitel H), zeigt beträchtliche Verschiebungen in der beruflichen Qualifikationsstruktur (Abb. 3). Beim Arbeitskräftebedarf liegt die Hauptverschiebung im Rückgang des Anteils der produktionsbezogenen Berufsfelder an den Erwerbstätigen insgesamt (- 3,3 Prozent) und in der Expansion der sekundären Dienstleistungsberufe (+ 3,6 Prozent). Die primären Dienstleistungsberufe bleiben in fast unveränderter Größenordnung das Hauptsegment des Arbeitsmarktes. Schaut man auf die Verschiebungen des Arbeitskräftebedarfs innerhalb des jeweiligen Hauptsektors, so zeigen sich bei den primären Dienstleistungen eine starke Abnahme des Gewichts der kaufmännischen und Büroberufe und ein starker Anstieg der Gastronomie und Reinigungsberufe. Entgegen der landläufigen öffentlichen Diskussion sind es bei den sekundären Dienstleistungsberufen nicht die technisch-naturwissenschaftlichen Berufe, die sogenannten MINT-Berufe, die die stärkste Expansion erfahren, sie verbleiben bis 2025 auf dem Niveau von 2005. Die größte Zunahme ist in den Gesundheits- und Sozialberufen zu erwarten, die mit dann über fünf Millionen Erwerbstätigen zum zweitgrößten Berufshauptfeld der Volkswirtschaft aufsteigen (vgl. Abb. 3, der auch die restlichen expandierenden und rückläufigen Berufsbereiche zu entnehmen sind).

Zwei bildungspolitisch hoch relevante Schlussfolgerungen drängen sich aus dieser Projektion auf:

- Zum einen verlaufen die Umschichtungen von den heute männertypischen Berufshauptfeldern (produktionsbezogene Berufe) zu den heute frauentypischen Berufshauptfeldern (Gastronomie, Gesundheits- und Sozialberufe). Wenn sich an den geschlechtertypischen Berufsorientierungen nicht Gravierendes verändert, wird am Arbeitsmarkt eine ökonomisch und sozial brisante Schieflage zu Lasten der männlichen Erwerbspersonen entstehen.

⁶ Es existiert für die Qualifikationsstufen auch keine mit Berufsfeldern oder Fächern kombinierte Projektion, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass die Dynamik bei den Fächern größer als bei den Qualifikationsniveaus ist und auch Substitutionsprozesse zwischen Stufen und Fächern schwer zu erfassen und zu prognostizieren sind.

Abb. 3: Arbeitskräftebedarf 2005 bis 2025 nach Berufshauptfeldern



Quelle: Bildung in Deutschland 2010, S. 163.

- Zum anderen bekräftigen die berufsstrukturellen Verschiebungen den qualifikationsspezifischen Wandel zu den Hochqualifizierten. Man kann anhand der Zuordnung von Qualifikationsniveaus zu Berufsfeldern auf Basis des Mikrozensus 2005 (vgl. Tiemann u.a. 2008) sagen, dass die produktionsbezogenen Berufe bisher schwerpunktmäßig mit mittleren Fachkräften und Geringqualifizierten gearbeitet haben. Ähnliches gilt

für die Mehrheit der primären Dienstleistungen. Den Hauptsektor für Hochqualifizierte stellen die fünf Berufshauptfelder in den sekundären Dienstleistungsberufen.

Der Vergleich mit dem Angebot von Erwerbspersonen zeigt die künftigen Arbeitskraftengpässe bei den Gesundheits- und Sozialberufen, den Rechts- und Management-, den künstlerischen und Medien- sowie anderen geistes- und sozialwissenschaftlichen Berufen auf der einen, den Gastronomie- und Reinigungsberufen auf der anderen (geringqualifizierten) Seite. Begrenzte Angebotslücken können auch bei den technisch-naturwissenschaftlichen und den Lehrberufen entstehen (vgl. Helmrich/Zika 2010, S. 60).

Bildungspolitische Perspektiven für die Bewältigung demografischer Arbeitskraftengpässe

Der demografische Wandel birgt nicht nur Risiken, er eröffnet zugleich auch Chancen zur Beschleunigung von ohnehin anstehenden Bildungs- und Berufsbildungsreformen. Nutzt man diese Chancen rechtzeitig, ist durch die Aktivierung vorhandener Potenziale (inklusive Migration) ein Großteil möglicher Arbeitskräftelücken zu schließen. Der Bildungsbericht 2010 bietet dazu eine Fülle von Anhaltspunkten, von denen nur die wichtigsten angedeutet seien:

- Noch 2009 besteht in allen quantitativ bedeutenden technisch-gewerblichen und im größten Teil der kaufmännischen Berufe eine deutliche Unterdeckung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebots (ca. 10 Prozent) gegenüber der Nachfrage (unter Einbezug der Altnachfrage). Eine Erhöhung des Ausbildungsplatzangebots von Betrieben und beruflichen Vollzeitschulen, eine gezielte Ausrichtung auf Altnachfrage und Übergangssystem, in dem immer noch zwischen 350.000 und 400.000 der Neuzugänge zur beruflichen Bildung aufgefangen werden, könnte das Fachkräfteangebot relativ schnell erhöhen. Eine solche Strategie setzt allerdings gleichzeitig die Verbesserung des kognitiven Niveaus vieler Hauptschulabgänger, eine intensive Förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, gezielte Aktivitäten zur Veränderung der geschlechtertypischen Berufswahlmuster und eine bessere Verzahnung von Übergangs- und voll qualifizierendem Berufsbildungssystem voraus.
- Für den Hochqualifiziertenbereich, für den die größten Engpässe erwartet werden, erscheint die Erhöhung der Durchlässigkeit von der Berufs-

bildung zur Hochschule sowie eine stärkere Ausschöpfung der Studienberechtigung bei Jugendlichen aus nicht akademischen Elternhäusern unabweisbar. Zum anderen könnte die Erhöhung der Studieneffektivität (Verringerung der Abbrecherquote) die Zahl der Hochschulabsolventen erhöhen. Beide Perspektiven erscheinen bei fortdauernder Überlastquote der Hochschulen ohne mehr Investitionen wenig realistisch.

- Bei Weiterbildung/lebenslangem Lernen steht der Abbau der heute bestehenden Benachteiligungen in der Weiterbildungsteilnahme nach Bildungs /Ausbildungsstand, Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund, Erwerbsstatus und regionaler Zugehörigkeit seit langem auf der Tagesordnung. Ohne dass sich hier Gravierendes verändert, ist künftig weder das quantitative noch das qualitative Arbeitskräftepotenzial sicherzustellen. Hier sind die öffentliche Hand in ihrer Regulationsfunktion, vor allem aber die Unternehmen, die 80 Prozent der beruflichen Weiterbildung organisieren, gefordert.

Sicher wird auch in Zukunft Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften notwendig sein. In die Angebotsprognose geht der durchschnittliche jährliche Wanderungssaldo der Jahre 1996–2007 von 100.000 Personen ein. Dieser positive Saldo ist in den letzten Jahren nicht mehr erreicht worden, da sowohl zugewanderte als auch einheimische Fachkräfte zunehmend das Land verlassen haben.⁷ Die Zuwanderungsfrage ist offensichtlich inzwischen verstärkt ein Problem der Attraktivität Deutschlands als Lebens- und Arbeitsraum für qualifizierte einheimische wie zugewanderte Fachkräfte geworden. Dies geht in der aufgeregten Zuwanderungsdebatte in Politik und Öffentlichkeit unter.

Literatur

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag.

Helmrich, R./Zika, G. (2010): Beruf und Qualifikation in der Zukunft. BIBB-IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025. Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag.

Tiemann, M./Schade, H.-J./Helmrich, R./Hall, A./Braun, U./Bott, P. (2008): Berufsfeld-Definitionen des BIBB. Bonn.

⁷ Von 2004 bis einschließlich 2008 lag der Saldo durchschnittlich bei 34.400 Personen, im Jahr 2008 lag der Saldo bei - 55.700 Personen (Statistisches Bundesamt, Wanderungsstatistik 2010).

SCHULISCHE BILDUNG

Die Hauptschulen haben in allen Bundesländern überproportional rückläufige Schülerzahlen zu verzeichnen, während die Schülerzahlen an den Gymnasien gestiegen sind. Die **Umstrukturierungen im Sekundarbereich I** werden mittelfristig dazu führen, dass sich in elf Ländern ein Zwei-Säulen-Modell etabliert.

Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit diagnostiziertem **sonderpädagogischen Förderbedarf** hat sich in den letzten 10 Jahren um knapp 1 Prozent auf 6 Prozent aller Schülerinnen und Schüler erhöht. Die Mehrheit dieser Kinder und Jugendlichen wird an Förderschulen unterrichtet. Der Bildungsbericht stellt fest, dass eine Senkung der Förderschulbesuchsquote zugunsten einer Förderung in sonstigen allgemeinbildenden Schulen nicht beobachtbar ist und dass die Schüler immer früher auf Förderschulen überwiesen werden. Jungen aus bildungsfernen Familien sind an Förderschulen stark überrepräsentiert.

Der Anteil der **Schulabgänger** mit mittlerem Abschluss (51 Prozent), Hauptschulabschluss (29 Prozent) oder Fachhochschulreife (14 Prozent) hat sich in den letzten Jahren kaum verändert. Bei der allgemeinen Hochschulreife ist zwischen 2004 und 2008 allerdings eine Steigerung von 28 auf 32 Prozent festzustellen. Der Anteil der Abgänger ohne mindestens einen Hauptschulabschluss ging im Vergleich zu 2004 von 8,5 auf 7,5 Prozent zurück, bleibt aber weiterhin hoch. Bemerkenswert sind die regionalen Disparitäten: Die Spannweite der Abgängerquote ohne Hauptschulabschluss reicht von 3 Prozent bis zu 22 Prozent der 15- bis unter 17-Jährigen eines Kreises.

Demografische Entwicklung: Die Anzahl aller Schülerinnen und Schüler wird 2025 im Vergleich zu 2008 um 1,7 Millionen auf 7,3 Millionen zurückgehen. Vor allem Regionen außerhalb der Ballungsräume werden von dem Schülerrückgang betroffen sein, während es in den Kernstädten kaum zu Veränderungen kommen wird. Der Bildungsbericht macht darauf aufmerksam, dass bei weiter rückläufigen Schulbesuchsquoten der Haupt- und Realschulen kritische Leistungskonstellationen durch wenig förderliche Lern- und Entwicklungsmilieus verstärkt auftreten können. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass schon jetzt gut 29 Prozent der Kinder von mindestens einer sozialen Risikolage betroffen sind. Der Bildungsbericht sieht demografisch bedingt gerade in ländlichen Regionen kaum Spielraum für ein Nebeneinander von förderschulischer und integrativer sonderpädagogischer Förderung.

WAS FOLGT DARAUS? – BILDUNGS- UND ARBEITSMARKTPOLITISCHE KONSEQUENZEN AUS DEM BILDUNGSBERICHT 2010

Diskussion mit **Martin Baethge, Michael Hüther, Klaus Klemm** und **Thomas Rauschenbach**

Aus den Ergebnissen des Bildungsberichts und den aufgezeigten demografischen Herausforderungen ergibt sich ein klarer bildungs- und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf. Prof. Dr. Martin Baethge, Soziologisches Forschungsinstitut an der Universität Göttingen, Prof. Dr. Michael Hüther, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, Prof. Dr. em. Klaus Klemm, Universität Duisburg-Essen, und Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, Deutsches Jugendinstitut, diskutieren die Ergebnisse des Bildungsberichts 2010 und zeigen Perspektiven auf.

Frühkindliche Bildung – Ausbau und Flexibilisierung

Der demografische Wandel verlangt Anpassungsleistungen des Bildungssystems. Veränderte Arbeitsmarktbedingungen – etwa der größere Anteil von Frauen in Vollzeitbeschäftigung oder die Flexibilisierung der Arbeitswelt – werden einen weiteren Ausbau öffentlicher Betreuung für Kinder und Jugendliche notwendig machen. Im Bereich der frühkindlichen Bildung wird, so die Prognosen des Bildungsberichts, die geplante Bereitstellung von Betreuungsplätzen für 35 Prozent der unter 3-Jährigen bis 2013 mittelfristig nicht ausreichen, um den Bedarf zu decken. In der frühkindlichen Bildung müssen aber nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Veränderungen angestoßen werden. Prof. Dr. Thomas Rauschenbach weist darauf hin, dass der frühkindliche Bereich aufgrund seiner weniger curricularen Gestaltung besonders gute Voraussetzungen bietet, die Herkunftsabhängigkeit des Bildungssystems zu überwinden und andere Lehr- und Lernformen zu entwickeln.

Prof. Dr. em. Klaus Klemm spricht einen weiteren wichtigen Punkt an: Die Betreuungszeiten der öffentlichen Angebote frühkindlicher Bildung müssen flexibler gestaltet werden und sich auf die veränderten Bedingungen der Arbeitswelt einstellen. Viele Berufe – etwa im Einzelhandel oder in der Pflege – verlangen Arbeitnehmer/innen Arbeitszeiten ab, die deutlich über die üblichen Öffnungszeiten von Kindertagesstätten hinausgehen. Die Bildungsangebote müssen auch hierfür Lösungen bieten.

Sekundarstufe I – Ganztagsschulen und Individualisierung

Ob die Verbesserung der frühkindlichen Bildung aber den Leistungsstand des deutschen Bildungssystems insgesamt anhebt, ist fraglich: Die internationalen Leistungsstudien, die auch durch den Bildungsbericht rezipiert werden, zeigen, dass die deutschen Schülerinnen und Schüler am Ende der vierten Klasse mit dem oberen Drittel der OECD-Staaten mithalten können. Die qualitativen Einbrüche sind erst danach festzustellen. Prof. Klemm macht in diesem Zusammenhang die differenziellen Lernmilieus der Sekundarstufe I als entscheidendes Problem aus.

Bildung muss in allen Bildungsbereichen, so die Forderung der Experten, stärker individualisiert werden. Statt Bildung von der Stange müssen gewissermaßen Maßanzüge für jedes Kind angefertigt werden. Ganztagsschulen bieten hier gute Möglichkeiten. Der Bildungsbericht weist allerdings auf wichtige Problemstellen in der Ganztagsschulentwicklung hin, die Prof. Klemm herausstellt: Zwar bieten 50 Prozent der Schulen mittlerweile einen Ganztagsbetrieb, es gibt aber nur für 25 Prozent der Kinder in allgemein bildenden Schulen Ganztagsschulplätze. Ein Großteil dieser Plätze ist nicht gebunden. Das bedeutet, dass ein Nachmittag in der Woche, an dem Schulunterricht oder außerunterrichtliche Aktivitäten stattfinden, ausreicht, um als Ganztagsschule zu gelten.

Prof. Rauschenbach appelliert daran, die demografisch freiwerdenden Mittel unter anderem für den Ausbau von gebundenen Ganztagsschulen zu nutzen. Nur dann könnten Eltern die Sicherheit haben, dass ihre Kinder öffentlich gut betreut, unterstützt und erzogen werden. Und genau das ist arbeitsmarktpolitisch notwendig: Die Arbeitsmarktprognose des Bildungsberichts geht davon aus, dass in zehn bis fünfzehn Jahren alle Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter benötigt werden, damit Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften angeglichen werden. Damit wird eine Erhöhung der Erwerbsquote der weiblichen Bevölkerung unabdingbar.

Aus- und Weiterbildung – Vernetzungen und Qualifizierungen

Auch die Betriebe sind in der Verantwortung, sich an den demografischen Wandel anzupassen. Darauf weist Prof. Dr. Michael Hüther hin. Arbeitnehmer/innen brauchen vermehrt Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung, um Beruf und Familie vereinbaren zu können. In einigen Wirtschaftszweigen können Telearbeitsplätze genau diese Flexibilisierung schaffen. Arbeitgeber müssen ihre Mitarbeiter/innen außerdem bei Auszeiten unterstützen.

Um dem Fachkräftemangel zu begegnen, müssen aber nicht nur die Arbeitsbedingungen bereits bestehender Arbeitsverhältnisse verbessert, sondern auch der Einstieg in den Beruf erleichtert werden. Deutlicher Handlungsbedarf bestehe, so Prof. Dr. Martin Baethge, bei der Schnittstelle von allgemein bildender Schule in die Berufsausbildung, hier müsse vermehrt ressortübergreifend gedacht werden. Schulen und Betriebe müssen gerade bei der Integration der sogenannten Risikogruppen zusammenarbeiten, etwa durch Schulpartnerschaften und Betriebspraktika. Prof. Hüther ist der Ansicht, dass diese Arbeit in vielen Regionen auch von kleinen und mittelständischen Unternehmen abverlangt und geleistet werden kann.

Qualifikationsproblematik und Flexibilisierung – das sind die zentralen Herausforderungen, die Bildungswesen und Arbeitswelt in den nächsten Jahren gemeinsam bewältigen müssen. Prof. Baethge rät den Unternehmen, schon jetzt offensiv über Bedarf auszubilden, um Vorsorge für den zu erwartenden Fachkräftemangel zu treffen. Zukünftig wird es weniger Auszubildende und weniger Arbeitslose geben, dafür muss aber in Umschulungen und Qualifizierungsanpassungen investiert werden. Gerade die jungen Menschen können so eine neue Marktmacht erhalten – von



der sie allerdings nur profitieren können, wenn sie die notwendigen Kompetenzen mitbringen. Die Schülerinnen und Schüler, die laut den PISA-Studien zur Risikogruppe gehören, darauf macht Prof. Klemm aufmerksam, sind nicht genügend qualifiziert, um direkt eine erfolgreiche Berufsausbildung zu absolvieren. Das betrifft etwa 15 bis 20 Prozent eines Jahrgangs. Bei der Unterstützung dieser Kinder und Jugendlichen besteht derzeit noch deutlicher Handlungsbedarf.

Bildungssteuerung – Wettbewerb zur besten Lösung

Das gesamte Bildungssystem und das Verhältnis von Beschäftigungssystem und Ausbildungssystem stehen vor einem grundlegenden Wandel. Auf dem Arbeitsmarkt laufen Angebot und Nachfrage der Beschäftigungsverhältnisse aufeinander zu. Das heißt in der Konsequenz, dass ein Mehr an Steuerung notwendig wird, um die knapper werdenden Ressourcen der Fachkräfte so auszubilden und zu verteilen, dass das Angebot bundesweit befriedigt und Engpässe sowohl in einzelnen Branchen als auch in bestimmten Regionen vermieden werden können. Prof. Hüther kritisiert, dass es keinen produktiven bundesstaatlichen Wettbewerb zur besten Lösung in Bildungsfragen gibt. Somit erfüllt der Bildungsföderalismus in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht die wichtige Aufgabe, aus einer Vielfalt von Lösungen die richtige zu identifizieren und diese dann schnell und vorbehaltlos in anderen Ländern zu übernehmen.

Der Bildungsbericht könnte ein Instrument im Wettbewerb um die besten Lösungen werden. Im Schlussteil des Bildungsberichts sollte anhand der Daten überprüft werden, inwieweit politische Zielsetzungen – etwa die Halbierung der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss – erreicht worden sind, fordert Prof. Klemm. Die bestehenden Brennpunkte sollten durch den Bildungsbericht offensiver, deutlicher und unmissverständlicher herausgestellt werden. Die Umsetzung der empirischen Erkenntnisse in politisches Handeln, darin sind sich die Experten einig, kann die Bildungsberichterstattung der Politik aber nicht abnehmen.

BERUFLICHE BILDUNG

Der Anteil der Neuzugänge im **Übergangssystem** ist 2008 deutlich auf 34 Prozent (2006: 39 Prozent) gesunken. Da über die Gründe für die Bewegungen im Übergangssystem genauso wenig Transparenz bestehen wie über seine genauen Wirkungen bleibt diese Zahl nach Einschätzung der Autorengruppe Bildungsberichterstattung weiterhin bedenklich. Trotz eines demografisch bedingt etwas entspannteren Ausbildungsstellenmarktes münden etwa die Hälfte der Jugendlichen mit Hauptschulabschluss und mehr als drei Viertel ohne Hauptschulabschluss im Übergangssystem ein. Die Struktur des Übergangssystems hat sich in den letzten Jahren kaum verändert: Die inhaltliche Ausrichtung der Bildungsangebote wie auch ihre Trägerschaft variieren zwischen den einzelnen Maßnahmen erheblich und sie vermitteln den Jugendlichen keinen qualifizierten Ausbildungsabschluss, der ihnen verlässliche Anrechenbarkeit in der Berufsausbildung oder auf dem Arbeitsmarkt sichert.

Das **Ausbildungsplatzangebot** ist gegenüber 2007 – vermutlich krisenbedingt – um etwa 10 Prozent zurückgegangen. Durch einen demografisch bedingten Rückgang der Nachfrage wird die Lehrstellenbilanz jedoch nicht beeinträchtigt. Es bleibt eine Ausbildungsplatzlücke von etwa 60.000 Plätzen (10 Prozent), und zwar über alle Berufsgruppen hinweg und auch in Regionen mit vergleichsweise günstigen Arbeitsmarktbedingungen.

Demografische Entwicklung: Die nach Angaben der Autorengruppe wahrscheinlichste Projektion des Bildungsberichts zu den Entwicklungen in der Berufsausbildung orientiert sich am prognostizierten Arbeitskräftebedarf. Demnach ist davon auszugehen, dass die Anzahl der neuen Auszubildenden in der dualen Ausbildung und im Schulberufssystem bis 2025 nur um 4 Prozent sinken wird, während das Übergangssystem weitgehend verschwinden wird. Durch einen steigenden Fachkräftebedarf in den zumeist schulisch ausgebildeten Gesundheits- und Sozialpflegeberufen ist eine Verlagerung vom dualen zum Schulberufssystem zu erwarten. Eintreffen kann diese Prognose allerdings nur, wenn die politische Zielsetzung, den Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss zu senken, auch tatsächlich umgesetzt werden kann. Die Bedeutung der beruflichen Bildung wird sich weiter erhöhen, denn für Personen ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung dürfte es in Zukunft noch schwerer werden, einen Arbeitsplatz zu finden, weil das Angebot an diesen Arbeitskräften den Bedarf bis 2025 um etwa 1,3 Millionen übersteigen wird. Eine weitere Herausforderung wird es sein, vor allem in dünn besiedelten Regionen die Versorgung mit unterschiedlichen Angeboten für eine voll- und teilzeitberufsschulische Ausbildung sicherzustellen.

BILDUNGSBERICHTE IN THEORIE UND PRAXIS

Prof. Jutta Allmendinger, Ph.D. Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung

Der nationale Bildungsbericht wird von Bund und Ländern gemeinsam in Auftrag gegeben. Er deckt die Bildungsrepublik Deutschland in ihrer Breite ab und ist in unserem föderalen System von herausragender Bedeutung. Der Bericht ist Teil des Bildungsmonitoring und beschreibt die aktuelle Situation des deutschen Bildungswesens wie dessen Veränderungen. Er ist evidenzbasiert und stützt sich auf ein System von Indikatoren. Diese sollen die Gesamtheit der institutionellen Möglichkeiten, die das Bildungssystem bietet, abbilden und beschreiben, wie diese Chancen von den Menschen genutzt werden, und zwar über den gesamten Lebensverlauf hinweg.

Die Erstellung eines solchen Berichts ist eine Herkules-Aufgabe. Ich möchte die Fülle der Herausforderungen in sechs Punkten zusammenfassen und Problembe-
reiche benennen. Dabei geht es mir nicht darum, den Bildungsbericht in Frage zu stellen. Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft brauchen ihn.

Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen. Der Bericht entsteht durch Kooperation in einem komplexen Geflecht von Partnern. Bund und Länder sind Auftraggeber des Deutschen Bildungsberichts. Im Detail sind das die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Diese benennen eine Steuerungsgruppe, die in Absprache mit den Auftraggebern die Arbeit des Konsortiums begleitet. Den Bildungsbericht selbst erstellt ein Konsortium, dem das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), das Deutsche Jugendinstitut (DJI), das Hochschul-Informationssystem (HIS), das Soziologische Forschungsinstitut an der Universität Göttingen (SOFI), das Statistische Bundesamt (StBA) und die Statistischen Ämter der Länder (StLÄ) angehören. Die verantwortlichen Autoren des Berichts aus dem Jahre 2010 sind in alphabetischer Reihenfolge: Prof. Dr. Martin Baethge (SOFI), Prof. Dr. Hans Döbert (DIPF), Prof. Dr. Hans-Peter Füssel (DIPF), Regierungsdirektor Heinz-Werner Hetmeier (Destatis), Prof. Dr. Thomas Rauschenbach (DJI), Prof. Dr. Ulrike Rockmann (StLÄ), Prof. Dr. Susan Seeber (DIPF/Universität Göttingen), Prof. Dr. Horst

Weishaupt (DIPF), Prof. Dr. Andrä Wolter (HIS/TU Dresden).

Des Weiteren gibt es den Beirat des Konsortiums unter dem Vorsitz von Jürgen Baumert und mit wechselnden Mitgliedern aus Wissenschaft und Politik. Im Jahre 2010 waren dies Cordula Artelt, Universität Bamberg, Dieter Euler, Universität St. Gallen, Lilian Fried, Universität Dortmund, Barbara Kehm, Internationales Zentrum für Hochschulforschung, Kassel, Friederike Klippel, Ludwig-Maximilians-Universität München, Heinz-Elmar Tenorth, Humboldt-Universität Berlin, und Rudolf Tippelt, Ludwig-Maximilians-Universität München.

Alle diese Parteien müssen gemeinsam Einigungen erzielen, die in einen lesbaren Bericht münden. Das verlangt von allen ein hohes Maß an Selbstdisziplin. Diese Zusammenarbeit funktioniert, dies berichten uns die Akteure. Das lässt uns mit Optimismus nach vorne schauen. Dennoch gibt es einige Stolpersteine.

Wissenschaftsfreiheit. Eine Trennung zwischen Wissenschaft und Politik muss bei jeder Art von Kommissionstätigkeit gewährleistet sein, damit die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unabhängige und damit nutzbare Ergebnisse erbringen können. Diese Wissenschaftsfreiheit ist bei der deutschen Bildungsberichterstattung immer wieder hart zu erarbeiten. Anders als beim Schweizer Bildungsbericht gibt es in Deutschland keine klare Trennung zwischen Wissenschaft und Politik. Die Politik, Bund und Länder, sitzen mit am Tisch. Zudem sind die meisten Wissenschaftler, die den Bildungsbericht erarbeiten, in ihrer täglichen Arbeit genau von diesen Geldgebern abhängig. Dies erfordert von allen Beteiligten ständige Reflexion und Distanz.

Indikatorik. Die zugrunde gelegten Indikatoren sind dann aussagekräftig, wenn sie möglichst lange Zeitreihen abbilden. Vergleichbares muss vergleichbar bleiben. Gleichermaßen muss die Indikatorik aber hinreichend flexibel sein, um neue Entwicklungen darstellen zu können. Dies geschieht zurzeit nur dann, wenn es um die in jedem Bildungsbericht enthaltenen Schwerpunktthemen geht. Schwerpunktthema 2006 war Migration, 2008 waren es die Übergänge von der Schule in die Berufsausbildung oder in die Hochschule und dann in den Arbeitsmarkt, 2010 war es das Bildungswesen im demografischen Wandel. 2012 wird es, überraschend, die kulturelle und musisch-ästhetische Bildung sein. Eine solch notwendige Entwicklung der bestehenden Indikatoren über die Schwerpunktthemen hinaus wird derzeit nur teilweise eingelöst.

Der Bildungsbericht ist richtig stark im Bereich der schulischen und der beruflichen Bildung. Defizite, und damit fehlende Indikatoren, gibt es im



Bereich der vorschulischen Bildung. Hier wissen wir zwar, wie viele Kinder die vorschulischen Einrichtungen besuchen. Aber wir wissen nicht, aus welchem sozialen Umfeld sie stammen und welche Folgen die vorschulische Erziehung für die Lernentwicklung der Kinder hat. Wir haben große Informationsdefizite über die Auswirkungen der unterschiedlichen Wege zur Hochschulreife und wir wissen ganz wenig über die Bachelor- und Masterausbildung und deren Konsequenzen für die Internationalisierung. Auch über die Studienabbrecher wissen wir viel zu wenig. Unbearbeitet bleiben zurzeit die Auswirkungen der neuen Steuerungssysteme auf die Entwicklung der Hochschulen, so etwa die Exzellenzinitiative. Letztlich fehlt es an Indikatoren für den Bereich des lebenslangen Lernens und an Erkenntnissen, welche Strukturen es dafür braucht. All diese Bereiche sind wichtig. Angemessene Indikatoren sind dringend zu erarbeiten, um den Bildungsbericht noch aussagekräftiger zu machen.

Datenbasis. Die Entwicklung der Datengrundlage für die Bildungsberichterstattung ist eine Erfolgsgeschichte. Das Nationale Bildungspanel ist aufgebaut, die ersten Datenauswertungen werden bald vorliegen. Dann können auch Übergänge über die Lebensphasen hinweg betrachtet werden. Die Bildungsberichterstattung wird umso besser, je länger das Nationale Bildungspanel läuft und wächst. Dazu tragen wesentlich auch zwei

sehr weise Entscheidungen bei, die bei der Entwicklung des Bildungspansels getroffen worden sind: Das Oversampling der Förderschulen und das Oversampling von Personen in der hochschulischen Bildung. Diese beiden Gruppen werden damit besonders differenziert und breit untersucht.

Vernetzung. Der nationale Bildungsbericht muss breit verankert werden. Er muss mit kommunalen Berichten und Länderberichten verknüpft sein, weil hier die tatsächliche Steuerung stattfindet. Diese Vernetzung erfolgt bislang nur unzureichend, was sich in der mangelnden Rezeption des nationalen Bildungsberichts auf diesen Ebenen zeigt. Gleichmaßen muss der Bildungsbericht aber auch der Leitbericht für alle anderen Expertenberichte sein, die sich mit Bildungsfragen beschäftigen – so etwa die Jugend-, Alters- und Familienberichterstattung sowie der Bericht des Sachverständigenrats für die deutsche Wirtschaft. Wird diese Verknüpfung nicht vorgenommen, werden parallele Indikatoren aufgebaut, die zu Doppelarbeit, Missverständnissen und Intransparenz führen.

Rezeption. Die Ergebnisse des Bildungsberichts sollten in Politik, Verbänden, Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit mehr Beachtung finden. Derzeit ist die Wirkung, die der Bildungsbericht erzielt, sehr unterschiedlich. Am meisten scheint er in der Lehre eingesetzt zu werden, am wenigsten wird er im politischen Bereich beachtet.

Die Arbeit an manchen dieser Herausforderungen kostet Geld. Nur mit mehr finanziellen Ressourcen können Tiefenstudien zu spezifischen Bereichen finanziert werden, für die noch keine Indiktorik vorliegt. Andere Bereiche bedürfen veränderter Strukturen. So könnte die Einführung von Rotation innerhalb des Konsortiums eine größere wissenschaftliche Freiheit gewährleisten. Die Rezeption des Berichts würde alleine dadurch erhöht, dass es den Wissenschaftlern ermöglicht würde, Defizite klar zu benennen und Empfehlungen abzugeben – wie dies bei anderen Berichten, etwa beim Alten- oder Familienbericht, ja bereits geschieht. Ein solcher im System verankerter, nachhaltig wirkender Impuls ist nötig, um die aufgezeigten Herausforderungen im Bildungswesen umfassend angehen zu können.

Diesen sechs Herausforderungen an den deutschen Bildungsbericht müssen wir uns zügig stellen. Und zwar auch, weil sich die Interessen der Wähler, die insgesamt zunehmend älter werden, immer mehr von der Vorsorge auf Fragen der Versorgung verschieben, von der Bildung hin zur Rentenfinanzierung. Es gibt die berechtigte Hoffnung, dass der Bildungsbericht dazu beitragen kann, die für alle Generationen entscheidende Bildungsfrage nicht aus dem Blick zu verlieren.

DER BILDUNGSBERICHT: ENTSTEHUNG UND WEITERENTWICKLUNG

Ein Kommentar aus Bundes- und Länderperspektive

Wolf-Michael Catenhusen war von 1980 bis 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages und von 2003 bis 2005 Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung. **Dr. Wolfgang Meyer-Hesemann** war von 2003 bis 2009 Staatssekretär im Bildungsministerium in Schleswig-Holstein und zuvor seit 1998 in gleicher Funktion in Nordrhein-Westfalen tätig.

WOLFGANG MEYER-HESEMANN: Beginnen wir mit einem kurzen Rückblick. Im Juli 2003 haben Wolf-Michael Catenhusen (in seiner Funktion als Staatssekretär im Bundesbildungsministerium) und ich (als damaliger Ko-Vorsitzender der KMK-Amtschefkommission für Qualitätssicherung in Schulen) im Auftrag unserer Chefinnen sondiert und uns verständigt, wie gemeinsame Eckpunkte von Bund und Ländern für einen nationalen Bildungsbericht aussehen könnten. 2003 war der Druck auf Bund und Länder, zu einer gemeinsamen Lösung in der Bildungsberichterstattung zu kommen – die Länder hatten 2003 bereits einen eigenen „Bildungsbericht für Deutschland“ in Auftrag gegeben, der sich nur auf den Schulbereich bezog – immens hoch.

Verglichen mit unseren damaligen Vorstellungen, müssen wir heute wohl sagen: Die Bildungsberichterstattung hat nicht das gebracht, was wir uns erhofft haben. Unser Ziel war es, „aus Daten Taten“ folgen zu lassen und vom Bildungsbericht ausgehend gesellschafts- und bildungspolitische Impulse zu setzen. Wir wollten eine evidenzbasierte bildungspolitische Debatte und Bildungspolitik initiieren. Gemessen daran ist heute sicherlich ein großes Stück Ernüchterung eingetreten. Gerade die Bildungspolitik nimmt nur sehr eingeschränkt Notiz von den Ergebnissen des Bildungsberichts. Eine systematische Debatte und politische Verabredung, wie mit den vor allem im Schwerpunktbereich aufgezeigten Problemen umgegangen werden könnte, findet praktisch nicht statt.

WOLF-MICHAEL CATENHUSEN: Schon 2001 hatte das Forum Bildung, in welchem Bund und Länder zusammenarbeiteten, im Konsens emp-

fohlen, eine gemeinsame Bildungsberichterstattung einzuführen. Denn viele Themenbereiche können nur in Zusammenarbeit von Bund und Ländern diskutiert werden, etwa Schnittstellen wie die Auswirkungen des Bildungssystems auf die Wirtschaft. Ein Bildungsbericht ohne den Bund kann sich nur auf den Schulbereich konzentrieren. Als Wolfgang Meyer-Hesemann und ich uns 2003 trafen, war für mich eines klar: Entweder finden wir einen gemeinsamen Ausgangspunkt für die Implementierung einer Bildungsberichterstattung in Deutschland, oder dieses Thema wird auf absehbare Zeit nicht weiter verfolgt werden. Eine weitere Motivation, mich für eine gemeinsame Bildungsberichterstattung einzusetzen, waren meine Erfahrungen im EU-Bildungsministerrat. Die EU hat im Bereich der Bildung keinerlei Kompetenzen, die Bildungsminister müssen einstimmige Beschlüsse fassen. Länderübergreifende Berichte waren hier häufig der Anstoß zu einem fruchtbaren Gedankenaustausch und EU-weiten Initiativen.

2003 lag bereits der Vorschlag der Ministerpräsidenten auf dem Tisch, dem Bund die Kompetenzen in der Bildungspolitik zu nehmen. Quasi als Alibi sollten wenigstens Bildungsberichterstattung und Kommentierung als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern in die Verfassung aufgenommen werden. Dagegen habe ich massiv gekämpft, weil ich nicht die grundsätzliche Zuständigkeit des Bundes unter Berufung auf diese Verfassungsrechte aufgeben wollte. Für die Einführung einer gemeinsamen Bildungsberichterstattung wäre keine Verfassungsänderung notwendig gewesen.

WOLFGANG MEYER-HESEMANN: Die Anfänge der Bildungsberichterstattung waren gekennzeichnet vom Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern. Die Länder hatten große Angst, dass ihnen etwas weggenommen würde. Hinzu trat die Sorge, nach PISA durch den Bildungsbericht alle zwei Jahre riesige neue Problemlagen auf den Tisch zu bekommen, die politisch extrem schwierig zu bearbeiten sind.

Der historischen Gerechtigkeit halber muss man aber auch festhalten, dass in Sachen Bildungsberichterstattung in Deutschland inzwischen wirklich schon sehr viel erreicht worden ist. Im bereits angesprochenen ersten Bildungsbericht der KMK heißt es etwa noch: „Auch die von der KMK selbst erstellten ersten Übersichten über die in den Ländern laufenden und geplanten Maßnahmen (...) ließen auf Grund ihrer großen Heterogenität und ihrer mangelnden Vergleichbarkeit keine systematisierte Darstellung zu. Unklar erscheint in den Übersichten zudem die Verwendung der den einzelnen Maßnahmen zugrunde liegenden Begriffe (...).“ Dass wir heute eine verlässliche indikatorenbasierte Berichterstat-



tung haben, ist ein großer Fortschritt. Andererseits ist die Fortschreibung der immer gleichen Indikatoren für Politik und Öffentlichkeit nicht sehr spektakulär und wird damit weniger rezipiert. Die Schwerpunktfelder bieten die Chance, Akzente zu setzen – diese wird bislang aber nur unzureichend genutzt, auch weil das politisch nicht wirklich gewollt ist. Darüber muss meines Erachtens eine Debatte in der Bildungspolitik geführt werden. Es ist die Frage zu stellen, ob die vielbeschworene empirische Wende bislang nicht eher in der bildungswissenschaftlichen Forschung und weniger in der Bildungspolitik vollzogen worden ist.

WOLF-MICHAEL CATENHUSEN: Der Bildungsbericht war von Beginn an so angelegt, dass an bestimmten Indikatoren Entwicklungen im Bildungswesen gemessen und abgebildet werden können. Allerdings ist schon eine Erklärung der Experten für den Verlauf dieser Entwicklungen, die beispielsweise auch Ländervergleiche beinhaltet, oder gar die Vorlage von Lösungsvorschlägen gegenwärtig nicht zulässig. Die Schweiz ist mit ihrem Bildungsbericht, der 2010 erstmals erschienen ist, einen anderen Weg gegangen. In der Schweizer Verfassung ist festgelegt worden, dass die Politik in den Entstehungsprozess des Berichtes nicht steuernd eingreift. Nach diesem Vorbild könnte man auch in Deutschland mit kleinen Veränderungen den Bildungsbericht wirksamer gestalten.

Ein weiterer wichtiger Punkt wäre, aus den von Wolfgang Meyer-Hesemann bereits angesprochenen Schwerpunktbildungen und den hier beschriebenen Problemstellungen einen primären Handlungsbedarf abzuleiten. In der EU-Praxis würde das bedeuten, dass die EU-Kommission Programme finanziert, die dabei helfen, den aufgezeigten Problemlagen zu begegnen. Nach der Föderalismusreform darf der Bund Gelder für den Bildungsbereich eigentlich nicht zur Verfügung stellen, er könnte aber dafür sorgen, dass neue Initiativen auf Länderebene länderübergreifend wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden. Bei neuen Handlungsfeldern der Bildungspolitik – Stichwort Sprachstandserhebungen – erhalte man so eine objektive, evidenzbasierte Einschätzung darüber, was gut funktioniert und was weniger gut funktioniert. Nur so kann über die Bildungsberichterstattung ein Optimierungsprozess eingeleitet werden.

WOLFGANG MEYER-HESEMANN: Es ist unbegreiflich, dass die Politik sich durch einhundert Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Probleme auf den Tisch legen lässt, aber diese nicht auffordert, Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Wir müssen Forschung stärker unterstützen, die eben nicht nur Beschreibungs- und Monitoringwissen liefert, sondern Erklärungswissen, Veränderungswissen und Interventionswissen. Wir müssen sehr viel direkter an den Problemlagen ansetzen. Die Bildungspolitik müsste der Wissenschaft viel deutlicher den Auftrag geben, wissenschaftlich begründete alternative Handlungsoptionen auch vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen und unter Berücksichtigung vertiefender Forschung auf anderen Feldern zu erarbeiten. Es müssten Trends herausgearbeitet und Entwicklungspfade deutlich gemacht werden. Politik kann ohne wissenschaftliche Beratung die komplexen Herausforderungen an das Bildungswesen nicht angemessen diskutieren. Wissenschaft kann andererseits aber auch keine politischen Lösungen liefern, sie kann nur Diskussionsanstöße geben.

Die Quintessenz ist also: Wie komme ich vom Bildungsbericht zu Empfehlungen, die in der Politik wirklich diskutiert werden können. Dazu ist es sicherlich notwendig, den Zyklus, in dem der Bildungsbericht vorgelegt wird, zu strecken. Wenn man den Berichtszeitraum auf drei Jahre anlegt, dann sind die Veränderungen, die durch die Indikatoren abgebildet werden, auch etwas besser zu erkennen. Weiter wird immer wieder deutlich, dass die Problemlagen nicht allein von der Bildungspolitik zu lösen sind. Es geht um ganz weitreichende gesellschaftspolitische Fragestellungen. Für die Erarbeitung gesellschaftspolitisch nutzbarer Empfehlungen, über die dann die Politik entscheidet, sind neue Formen institutionalisierter

Dialoge zwischen Wissenschaft, gesellschaftlichen Gruppen und Politik notwendig. Mit dem Forum Bildung sind bereits Erfahrungen gemacht worden, auf die zurückgegriffen werden kann.

WOLF-MICHAEL CATENHUSEN: Von den Bildungsberichten der Schweizer und Österreicher können wir zwei Dinge lernen: Wenn die Indikatoren in ihren Entwicklungen betrachtet werden, dann kann gleichzeitig beschrieben werden, was auf diesem Feld bildungspolitisch passiert ist. Dabei werden Konzepte und Maßnahmen analysiert, mit denen diesen Problemen begegnet wird, und dann wiederum mit den Ergebnissen in Verbindung gesetzt. So können Grundlagen für eine Wirksamkeitsprüfung entstehen. Die Österreicher wollen darüber hinaus längerfristig eine weitgehende Vereinbarung über die wichtigsten Ziele des Bildungswesens erreichen, die durch die Indikatoren abgedeckt werden. Das heißt, dass die Auswahl der Indikatoren mit einer Bildungsstrategie verbunden wird, deren Fortschritte und Ergebnisse durch Indikatoren, die regelmäßig gemessen werden, evaluiert werden können. Das ist für Deutschland fast undenkbar, im föderalen Österreich geht man an die Arbeit.

HOCHSCHULE

Die Zahl der **Studienberechtigten** eines Altersjahrgangs hat sich von 41,5 Prozent (2004) auf 45,1 Prozent (2008) erhöht. Drei Viertel der Studienberechtigten nimmt ein Studium auf – damit ist das Wachstum der Studienanfängerzahlen laut Bildungsbericht in erster Linie auf die steigenden Studienberechtigtenzahlen, nicht auf eine steigende Studierbereitschaft zurückzuführen. Die Wahrscheinlichkeit der Studienaufnahme ist weiterhin vom Bildungsniveau der Eltern abhängig und ein Studienverzicht wird vor allem mit Finanzierungsproblemen begründet.

Die Studiendauer hat sich in allen Abschlussarten im Vergleich zu 2006 kaum verändert. Die Studienabbruchquote ist 2008 auf insgesamt 24 Prozent angestiegen. Gründe für den Studienabbruch sind unzureichende Studienfinanzierung und – insbesondere in den Bachelorstudiengängen – Überforderung, Leistungs- und Motivationsprobleme. Im internationalen Vergleich ist die Absolventenquote von 23 Prozent unterdurchschnittlich, die Unterschiede zu anderen hochentwickelten Staaten haben sich trotz der gestiegenen **Studienanfänger- und Absolventenzahlen** vergrößert. Die Durchlässigkeit zwischen beruflicher Bildung und Hochschule bleibt weiterhin gering.

Demografische Entwicklung: Die Zahl der Studierenden wird noch bis 2020 über dem heutigen Niveau liegen und erst danach leicht sinken. Der Bildungsbericht geht davon aus, dass die mit dem Hochschulpakt eingeplanten Mittel nicht ausreichen werden, um den Mehrbedarf an Studienplätzen decken zu können. Es wird außerdem erwartet, dass die Absolventenzahlen dem steigenden Bedarf an akademisch qualifizierten Fachkräften gerecht werden können. Es kann allerdings nicht gesagt werden, ob sich fachrichtungsspezifische Lücken ergeben. Herausforderungen im Hochschulbereich werden, so der Bildungsbericht, die verstärkte Gewinnung von Studierenden mit Migrationshintergrund und aus bildungsfernen Schichten, die Vergrößerung des Frauenanteils insbesondere in einigen ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen und die Öffnung der Hochschulen für lebenslanges Lernen sein.

WEITERBILDUNG

Mit einer **Weiterbildungsbeteiligung** von 44 Prozent (2007) nimmt Deutschland im Vergleich mit den EU-15-Staaten einen Mittelfeldplatz ein. Dabei ist auffällig, dass die Weiterbildungsteilnahme in der Gruppe der unter 65-Jährigen gegenüber den unter 50-Jährigen um 15 Prozent sinkt. Frauen sind in der betrieblichen Weiterbildung deutlich unterrepräsentiert, die Weiterbildungsinintensität korreliert mit dem Bildungsniveau. Damit sind die selektiven Muster der Weiterbildung weiterhin stabil.

Demografische Entwicklung: Der Bildungsbericht bescheinigt den gegenwärtigen Weiterbildungsangeboten, nicht genügend auf den demografischen Wandel vorbereitet zu sein. Bis 2025 wird der Anteil der 50- bis unter 65-Jährigen an der Erwerbsbevölkerung auf 38 Prozent ansteigen. Für die Deckung des Arbeitskräftebedarfs ist es erforderlich, die Weiterbildungsbeteiligung dieser Altersgruppe zu erhöhen, um Qualifikationsniveau und Erwerbsbeteiligung ausreichend zu steigern. Weiter müssen geringer Qualifizierte, Arbeitslose und geringfügig Beschäftigte verstärkt qualifiziert werden, um zusätzliches Erwerbspersonenpotenzial zu aktivieren. Laut Bildungsbericht ist darüber hinaus eine Weiterbildungspolitik notwendig, die sich gezielt an die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Personen richtet.

BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG

Rückblick und Ausblick zur Rolle der Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern

Doris Ahnen Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur
des Landes Rheinland-Pfalz

Ausgangslage

Vor noch nicht allzu langer Zeit war Bildungsberichterstattung noch gar kein Thema in der deutschen Bildungspolitik. Viele Jahrzehnte stand die Schulorganisation im Mittelpunkt des Interesses, weniger der Unterricht selbst oder seine Ergebnisse, denn die Grundannahme war: Vergleichbare Strukturen und Institutionen im Bildungswesen sorgen für gute Ergebnisse und gute Leistungsfortschritte bei den Schülerinnen und Schülern. 1997 wurde die Aufmerksamkeit der deutschen Bildungspolitik jedoch aufgrund der niedrigen, wenngleich international durchschnittlichen Leistungsergebnisse für Deutschland in der Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) auf die Kompetenz- und Ergebnisorientierung, die Rechenschaftslegung und auf das Systemmonitoring gelenkt. Diese Entwicklung mündete schließlich in den sogenannten „Konstanzer Beschluss“ der Kultusministerkonferenz der Länder vom Oktober 1997. Hier wurde Qualitätssicherung im deutschen Schulwesen als zentrale gemeinsame Aufgabe vereinbart. Außerdem wurde die Durchführung regelmäßiger länderübergreifender Vergleichsuntersuchungen zum Kompetenzstand von Schülerinnen und Schülern in ausgewählten Jahrgangsstufen als eine erste Maßnahme zum Bildungsmonitoring beschlossen. Dies bedeutete letztlich die empirische Wende in der Bildungspolitik und der inzwischen vielzitierte Wechsel von der input- zur outputorientierten Steuerung war eingeläutet. Einige Jahre später wurde der Entschluss gefällt, die Öffentlichkeit systematisch über wichtige Entwicklungen im Bildungssystem zu informieren und ein Konsortium von renommierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit der nationalen Bildungsberichterstattung zu beauftragen.

Einen Bezugsrahmen für diese verschiedenen Maßnahmen bildet die im Juni 2006 verabschiedete Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring, in der die Bildungsberichterstattung neben der Teilnahme an nationalen und internationalen Vergleichsstudien und der Durchführung von Vergleichsarbeiten als ein Element verankert ist.

Funktionen der Bildungsberichterstattung

Mit der Erarbeitung nationaler Bildungsberichte kommt die Politik, die den Bildungseinrichtungen in den letzten Jahren eine stärkere Berichtspflicht auferlegt hat, der Forderung nach, dass sich auch das Bildungswesen als Ganzes selbst legitimieren muss. Damit wird auch die Systemebene einer gründlichen Bestandsaufnahme unterzogen. Der informative und aufklärende Charakter der Berichte ist sehr gut geeignet, diesem Legitimationsanliegen Rechnung zu tragen. Insbesondere in Anbetracht der zahlreichen, von diversen Instituten und Einrichtungen publizierten Reports und Rankings rund um das Thema „Bildung“ überzeugen die nationalen Bildungsberichte mit ihrer wissenschaftlichen Fundiertheit und bilden somit eine gute Diskussionsgrundlage für sachorientierte Debatten über die verschiedenen Aspekte des Bildungswesens. Auf diese Weise leisten die Berichte auch einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz im deutschen Bildungsföderalismus. Den Befürworterinnen und Befürwortern der schulpolitischen Länderhoheit muss daran gelegen sein, dass die ganz Deutschland betreffenden bildungspolitischen Herausforderungen thematisiert werden und dargestellt wird, ob und wie die Länder auf diese reagieren bzw. inwiefern sie sich in ihren Reaktionen unterscheiden.

Neben der Information der Fachöffentlichkeit sowie aller an Bildungsthemen Interessierten zielt die Berichterstattung auf die Bereitstellung von Steuerungswissen. Schulstatistische Daten und Befunde wissenschaftlicher Studien werden in einer Form aufbereitet, auf deren Grundlage evidenzbasiertes Handeln erfolgen kann. Politik und Verwaltung können dann bei der Konzeption von Maßnahmen auf empirische Befunde zurückgreifen und sind – so die Zielsetzung – nicht allein auf Mutmaßungen über mögliche Wirkungszusammenhänge angewiesen.

Aktuelle Einschätzung

Umfassende Untersuchungen zu Rezeption und Wirkung der nationalen Bildungsberichterstattung liegen bisher nicht vor. Dennoch ist von „ungenutztem Potenzial“ die Rede, weil Politik und Bildungsadministration die Berichte – so der Vorwurf – nicht oder zumindest nicht systematisch als Steuerungsinstrument nutzten. Mit Blick auf die rheinland-pfälzische Bildungspolitik kann in Anspruch genommen werden, viele der Informationen, die die drei bisher vorliegenden nationalen Bildungsberichte mit ihren Schwerpunktthemen „Migration“, „Übergänge im Anschluss an die Sekundarstufe I“ und „Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Bildungssystem“ generiert haben, aufgegriffen zu haben. Dies betrifft z. B.



die Hinweise, die die Indikatoren zu den Bereichen Ganztagschulausbau und frühkindliche Bildung geliefert haben. Dass datenbasiertes Handeln nicht allein unter Rückgriff auf den nationalen Bildungsbericht erfolgt, liegt ebenfalls auf der Hand. Schließlich steht für die Politikgestaltung auf Länderebene eine Vielzahl landesspezifischer Berichtssysteme zur Verfügung, wie z. B. die Daten der offiziellen Schulstatistik, die Befunde der jeweiligen Schulinspektion bzw. externen Evaluation oder auch die Ergebnisse landesspezifischer Untersuchungen.

Für die Beantwortung der Frage, ob und wie der nationale Bildungsbericht zu einem wirksamen Instrument einer nationalen Bildungssteuerung werden kann, muss die Bildungsberichterstattung immer im Kontext der KMK-Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring gesehen werden. Zusammen mit den Befunden aus den nationalen und internationalen Schulleistungsvergleichsuntersuchungen verfügen Bund und Länder über empirisch abgesicherte Informationen, auf deren Basis nicht nur in einzelnen Ländern, sondern auch über die Ländergrenzen hinweg Maßnahmen angestoßen werden, wie z.B. die kürzlich verabschiedete „Konzeption zur Nutzung

der Bildungsstandards für die Unterrichtsentwicklung“ (Fortentwicklung der Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring) oder die „Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler“. Daher wird auch das Schwerpunktkapitel des nächsten Bildungsberichts „Kulturelle und musisch/ästhetische Bildung im Lebenslauf“ sicherlich wertvolle Anregungen liefern. Diese Themenwahl ist keinesfalls ein Nachweis für die Nachrangigkeit des Bildungsberichts, sondern eher als ein Ausweis für einen ganzheitlichen Ansatz in der Bildungsberichterstattung zu sehen, der die Bedeutung der ästhetisch-musischen Bildung für die Lehr- und Lernprozesse anerkennt. Ungeachtet dieser insgesamt positiven Einschätzung zum Nutzen der Bildungsberichte ist es allerdings zu begrüßen, dass im Zuge der auf sechs Jahre angelegten Verstetigung der Bildungsberichterstattung am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung für das Jahr 2014 eine Evaluation der Berichterstattung vorgesehen ist. Vor dem Hintergrund der aktuell artikulierten Skepsis am Nutzen der Bildungsberichte sollten inhaltliche Aspekte, aber auch Umfang und Erscheinungsrhythmus bereits zeitnah thematisiert werden mit dem Ziel, langfristig eine systematische Rezeption in Politik und Verwaltung sicherzustellen.

MIGRATION UND BILDUNG

Im **Kindergartenalter** lag die Quote der Bildungsbeteiligung bei Kindern mit Migrationshintergrund im Jahr 2009 mit 85 Prozent (Westdeutschland) erkennbar niedriger als die Quote bei den Kindern ohne Migrationshintergrund. Von den Kindern mit nicht deutscher Familiensprache besuchen in Westdeutschland 11 Prozent Tageseinrichtungen, in denen mehr als 75 Prozent der betreuten Kinder zu Hause als Familiensprache nicht Deutsch sprechen. Insgesamt wird jedes dritte Kind, das zu Hause vermutlich wenig Deutsch spricht, in einem Umfeld betreut, in dem die Deutsch sprechenden gleichaltrigen Kinder in der Minderheit sind.

Jugendliche mit Migrationshintergrund besuchen deutlich weniger häufig ein Gymnasium (22 gegenüber 37 Prozent) und mehr als doppelt so häufig eine Hauptschule (36 Prozent gegenüber 16 Prozent) als Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Diese Unterschiede sind eng mit der **sozialen Lage der Herkunftsfamilien** verknüpft. Fast die Hälfte der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, aber nur ein Fünftel der Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund stammt aus Familien mit niedrigem sozioökonomischem Status. Aber auch unter Beachtung des sozioökonomischen Status bleiben migrationsspezifische Unterschiede bestehen.

Von den **Studierenden** im Alter von 20 bis unter 30 Jahren hatten 2008 knapp 17 Prozent einen Migrationshintergrund (Anteil an der Bevölkerung: 23 Prozent). Bemerkenswert ist der Befund, dass bei denjenigen, die eingebürgert wurden, der Studierendenanteil mit 21 Prozent etwa auf dem Niveau der jungen Deutschen ohne Migrationshintergrund liegt. Mit 11 Prozent ist der Anteil in der zugewanderten Bevölkerung, die noch eine ausländische Staatsangehörigkeit haben, besonders gering. Personen mit einem türkischen Migrationshintergrund studieren nur selten.

Demografische Entwicklung: Gerade in Ballungsräumen wird der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung weiter wachsen. In Frankfurt etwa haben schon jetzt 72 Prozent aller unter 3-Jährigen einen Migrationshintergrund. Der Bildungsbericht macht darauf aufmerksam, dass sich die Disparitäten in der Bildungsbeteiligung und damit die Unterschiede in den Bildungs- und Lebenschancen ohne gezielte Fördermaßnahmen zukünftig weiter verstärken werden.

WIE KANN DIE BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG WIRKSAMER GESTALTET WERDEN? – VIER ANTWORTEN

Diskussion mit **Doris Ahnen, Ulla Burchardt, Hans Döbert, Ute Erdsiek-Rave** und **Gerhard Langemeyer**

Die Bildungsberichterstattung steht auf dem Prüfstand. Doris Ahnen, Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz, Ulla Burchardt, Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Prof. Dr. Hans Döbert, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Ute Erdsiek-Rave, Kultusministerin Schleswig-Holstein a.D., und Dr. Gerhard Langemeyer, Oberbürgermeister der Stadt Dortmund a.D., diskutieren Ansätze zur wirksameren Gestaltung der Bildungsberichte und formulieren vier zentrale Forderungen.

Mehr Zeit

Der Bildungsbericht soll eine problemorientierte Analyse aus systemischer Perspektive mit dem Schwerpunkt auf Bildung im Lebenslauf sein. Soweit der Auftrag, den die Autorengruppe Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern erhalten hat. Alle zwei Jahre wird der Bericht vorgelegt. Prof. Dr. Hans Döbert, Mitglied der Autorengruppe, erklärt, dass innerhalb dieses zweijährigen Zyklus ein Jahr für das Sammeln und Prüfen von Daten angesetzt wird, im zweiten Jahr werden der Bericht geschrieben und Rückmeldungen eingearbeitet – ein straffer Zeitplan, der für vertiefende Analysen über die Schwerpunktthemen hinaus kaum Raum gibt. Sobald der Bericht fertiggestellt und von Autorengruppe, Bund und Ländern vorgestellt worden ist, beginnen die Arbeiten am nächsten Berichtszyklus.

Prof. Döbert schlägt deshalb vor, den Berichtszeitraum auf drei Jahre auszudehnen, um so den Berichterstattungsprozess zu entzerren. In dem gewonnenen Jahr könnte die Autorengruppe nach Abgabe des Berichts differenziertere und detailliertere Auswertungen vornehmen und diese der Öffentlichkeit vorstellen. Damit könnte eine breitere Öffentlichkeit für die Ergebnisse des Berichts erreicht werden.

Mehr Gemeinsamkeit

Vor Ort wird Bildungsberichterstattung vor allem dann wahrgenommen, wenn sie örtliche Betroffenheit erzeugt. Die Daten müssen also auf die örtliche Ebene heruntergebrochen werden. Das können kommunale Bildungsberichte leisten, mit deren Hilfe beispielsweise aus der sozialen Lage einzelner Schulstandorte Ressourcenzuweisungen abgeleitet und somit gesteuert werden können. Ebenso werden die Leistungen der Schulen für Eltern und Lehrerinnen und Lehrer und damit Handlungsfelder transparent. Dr. Gerhard Langemeyer macht darauf aufmerksam, dass diese Berichte stärker mit den anderen Ebenen der Bildungsberichterstattung verknüpft werden müssen. Kommunale Bildungsberichte sind gegenwärtig nicht systematisch an die Länderberichte und den nationalen Bildungsbericht angebunden. Dennoch greifen sie im Wesentlichen auf die gleiche Indikatorik zurück und sind somit weitgehend kompatibel, die Verknüpfungen müssten aber systematisiert werden.

Eine Vernetzung mit anderen internationalen und nationalen Berichtssys-



temen würde außerdem einen umfassenderen Überblick erlauben und die Kooperationen anstoßen, die Ute Erdsiek-Rave einfordert: Sowohl zwischen den einzelnen administrativen Ebenen als auch zwischen den verschiedenen Politikbereichen ist eine verstärkte Zusammenarbeit und Vernetzung erforderlich, denn die Probleme des Bildungssystems lassen sich nicht allein in der Bildungspolitik lösen.

Mehr Geld

Tiefergehende Analysen müssen finanziert werden. Die Vernetzung mit anderen Berichterstattungssystemen und der Aufbau eines Überbaus für die kommunale und Länderberichterstattung sind nicht zum Nulltarif zu haben. Doris Ahnen weist darauf hin, dass auch das Nebeneinander der vielen Berichte, die derzeit existieren, kostenintensiv ist. Hier könnten durch die deutlichere Verknüpfung des Berichtswesens auf kommunaler, Länder- und nationaler Ebene Synergieeffekte erzielt werden. Dennoch: Die Bildungsberichterstattung benötigt als das wichtigste Instrument des Bildungsmonitorings eine ausreichende Finanzausstattung. Es ist zu überprüfen, wie diese zu gewährleisten ist.

Mehr Mut

Der Bildungsbericht liefert schon jetzt deutlich mehr Erkenntnisse, als öffentlich wahrgenommen werden. Diese müssten aber von den Wissenschaftler/innen mutiger formuliert und die ausgemachten Herausforderungen müssten deutlicher begründet werden. Auch hier kann eine Verlängerung des Berichterstattungszeitraumes hilfreich sein. Ulla Burchardt plädiert dafür, politische Zielvereinbarungen zu treffen, die durch den Bildungsbericht periodisch überprüft werden. Ein so gestalteter Bildungsbericht könnte auch für eine breitere Öffentlichkeit Zugänge bieten, weil Fortschritte deutlicher sichtbar werden.

BILDUNGSAusGABEN

Bis 2007 war der Anteil der **Bildungsausgaben** am Bruttoinlandsprodukt weiterhin rückläufig, 2008 stiegen die Bildungsausgaben leicht an und liegen nun bei 155 Milliarden Euro und 6,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Auch die Ausgaben je Bildungsteilnehmer stiegen zwischen 1995 und 2007 leicht an.

Demografische Entwicklung: Die Entwicklung der Bildungsausgaben ist davon abhängig, ob von einer gleichbleibenden Relation zwischen der Zahl der Bildungsteilnehmer und dem Personal- und Finanzbedarf ausgegangen wird. Legt man eine solche Status-quo-Berechnung zugrunde, dann würden im Jahr 2025 im Vergleich zu 2007 rund 20 Milliarden Euro weniger aufgebracht werden müssen. Die Autoren des Bildungsberichts gehen allerdings davon aus, dass durch die Herausforderungen des demografischen Wandels Investitionen notwendig werden, die solche Einsparungen nicht erlauben. Zu den Investitionsbereichen gehören insbesondere der Ausbau der frühkindlichen Bildung und der Hochschulbildung sowie verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Schulentwicklung, um durch eine Erhöhung des Bildungsniveaus den künftigen Fachkräftebedarf decken zu können.

WANN NÜTZT BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG

Der Bildungsbericht als nationales Steuerungsinstrument?

Ulla Burchardt Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Bildung,
Forschung und Technikfolgenabschätzung

Im Jahre 2002 hat der Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, mit den Ländern in Verhandlungen einzutreten mit dem Ziel, eine nationale Bildungsberichterstattung zu schaffen. Es gab die klare Vorgabe, hierbei auch konkrete Handlungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge für die Weiterentwicklung der Infrastruktur und Entwicklung im Bildungswesen zu erarbeiten. Ein Blick auf die Nutzung der bisherigen nationalen Bildungsberichte bestätigt die Ausgangsthese des Netzwerk Bildung, dass ihre Ergebnisse politisch kaum rezipiert wurden.

Im Bundestag haben wir als Parlamentarier zwar jeden dieser Berichte auf die Tagesordnung gesetzt, auch zwei Anhörungen veranstaltet, doch die Befunde verändern die Debattenmuster nicht, denn jeder findet im Bildungsbericht Daten und Feststellungen, die der Bestätigung der eigenen Position dienen.

Die Schwächen der gegenwärtigen Bildungsberichterstattung

Die mangelnde Rezeption ist nicht verwunderlich, denn als Orientierung für konkretes bildungspolitisches Handeln, gar für eine nationale Bildungsstrategie ist der nationale Bildungsbericht in seiner jetzigen Konstruktion objektiv ungeeignet. Das liegt an gravierenden methodischen und konzeptionellen Schwächen der Bildungsberichterstattung:

1. Es fehlen gemeinsame Zielorientierungen, länderscharfe Darstellungen von Entwicklungen sowie konkrete Empfehlungen und Handlungsbewertungen. Die ursprüngliche Absicht der damaligen Bildungsministerin Edelgard Bulmahn, neben gemeinsamen Bildungsstandards mit dem nationalen Bildungsbericht ein Steuerungsinstrument mit konkreten Zielvororientierungen als Messlatte für Fortschritte und Instrument für jeweils eigene Planungen zu schaffen, wurde durch den Kompromiss mit der KMK obsolet. Die Länder waren nicht bereit, im Kontext des Bildungsberichts „alle zwei Jahre öffentlich mit Handlungsaufforderungen konfrontiert zu

werden“. Das haben sie anlässlich einer Anhörung des Ausschusses für Bildung und Forschung zum 2. Bildungsbericht am 9. Februar 2009 im Deutschen Bundestag bestätigt.

2. Der nationale Bildungsbericht ist weder auf Bundes- noch auf Länderebene in bildungspolitische Gestaltungsprozesse eingebunden. Selbst die Unterrichtung der Parlamente im Bund und in den Ländern erfolgt nur auf Anfrage und kursorisch. Anders als etwa beim Berufsbildungsbericht oder auch den BAföG-Berichten wird in der Bildungspolitik der Bildungsbericht keineswegs „erwartet“.
3. Der Bericht ist empirisch unergiebig, weil er keine eigenen Daten erhebt, sondern lediglich bekannte Daten neu zusammenstellt. Dadurch, dass der Bildungsbericht auf vorhandene Daten zurückgreift, erbt er auch deren Latenz und deren Selektivität. Eine Hauptkritik gilt daher auch dem mangelnden methodenkritischen Vorgehen der Autorengruppe und der unzureichenden Transparenz und Dokumentation sowohl der Datenschwächen wie der eigenen Auswahlentscheidungen.

Darüber hinaus ist nicht zu übersehen und problematisch, dass zahlreiche Bezugsgrößen volatil und deshalb schwer zu verwenden sind für einen kontinuierlichen Maßstab zur objektiven Messung tatsächlicher bildungspolitischer Erfolge. Hinzu kommt die Datenrelativität, weil wesentliche bildungspolitische Begriffe dem politischen Kompromissvorbehalt von Bund und Ländern unterliegen. Augenfällig wurde dies zuletzt bei der Neubestimmung der relevanten Bildungsausgaben von Bildungsgipfel I zu Bildungsgipfel II, als aus den 60 Milliarden, die die Bundeskanzlerin ursprünglich als Finanzierungslücke nannte, 13 Milliarden wurden.

Weiter so geht es nicht mehr

Die Bevölkerung, das zeigen viele Umfragen, ist mehr als unzufrieden mit dem Zustand des Bildungswesens und der Unbeweglichkeit der Bildungspolitik. Es ist sicherlich nicht überspitzt zu sagen: Der Bildungsföderalismus und die Handlungsfähigkeit von Politik schlechthin stehen auf dem Prüfstand.

- Unübersehbar ist die Tendenz des Auseinanderdriftens der 16 Länderbildungssysteme, weil der Bildungsbereich der dominierende Profilierungs- und Gestaltungsbereich in der Auseinandersetzung um Konzepte und Methoden geworden ist. Die KMK kreist nur um den kleinsten gemeinsamen Nenner, der Bund ist substanzlos einflusslos. Beim letzten Treffen der Regierungschefs wurde deutlich: Der Bund machte das Angebot, fünf

Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen, hat aber keine vernünftigen Instrumente, um die Gelder sinnvoll für eine strukturelle Weiterentwicklung des Bildungswesens einzusetzen. Die Länder andererseits verbieten sich die Einmischung durch Modellprogramme und Modellprojekte.

- Die erste Stufe der Föderalismusreform 2006 hat die bundesweite Koordinierung der Bildungspolitik wie auch die Möglichkeiten eines kooperativen Bildungsföderalismus erschwert.
- Vielfach empirisch belegt ist die mangelnde Leistungsfähigkeit des Bildungssystems in Bezug auf soziale Integration, die Sicherung des Fachkräftebedarfs und der Innovationsfähigkeit des Standortes.
- Die Internationalisierung und Europäisierung der Bildungsräume bleibt eine Herausforderung, auf die der bestehende Bildungsföderalismus nicht eingestellt ist. Sie zwingt die beteiligten nationalen Bildungssysteme, Mindeststandards oder sogar gemeinsame Zielvorstellungen zu entwickeln.

Die EU hat mittlerweile Kompetenzen, Zielvereinbarungen zu treffen, Benchmarks zu setzen, Monitoring-Prozesse auf den Weg zu bringen, und sie setzt damit integrative und koordinierende Impulse bis hin zu Zielvorgaben nicht nur für den Hochschulbereich (Bologna-Prozess), sondern auch für die berufliche Bildung, die Weiterbildung und die Schulbildung (Lissabon-Strategie, Arbeitsprogramm zur allgemeinen und beruflichen Bildung 2020, Strategie Europa 2020).

Diese Fakten machen offenkundig: Es gibt ein schwerwiegendes Steuerungsdilemma und keine effektive bildungspolitische Koordinationsplattform, wohl aber gleichzeitig Integrationsdruck von unten und von oben. Das Problem einer fehlenden Koordinationsplattform wird gerade jetzt beispielsweise an der Umsetzung des Hartz-IV-Urteils deutlich, bei der die Bundesarbeitsministerin zu definieren versucht, was den individuellen Bildungsbedarf ausmacht und wie die Einlösung eines solchen Bedarfs verwirklicht werden kann.

Die Lösung: Weiterentwicklung des nationalen Bildungsberichts zum Steuerungsinstrument

Das Kooperationsdilemma in der Bildungspolitik – der Bund könnte, darf aber nach der Verfassung nicht, die Länder müssten, können aber nicht aus finanziellen Gründen – bedarf einer nachhaltigen Lösung. Einen Ausweg

bietet (neben der Aufhebung des Kooperationsverbotes) die Weiterentwicklung des nationalen Bildungsberichts zu einem bildungspolitischen Steuerungsinstrument mit klaren Zielvorgaben und entsprechenden Monitoring-Prozessen. So könnte die nationale Bildungsberichterstattung näher an die politischen Meinungsbildungs- und Gestaltungsprozesse herangeführt werden, um öffentliches Vertrauen zurückzugewinnen.

Wie könnten mögliche Leitlinien aussehen, die eine effektive und wirkungsvolle nationale Bildungsberichterstattung ermöglichen?

1. Angelehnt an das Modell der offenen Koordinierung in der EU sollten im Rahmen der nationalen Bildungsberichterstattung ganz konkrete Ziele („Was“) vereinbart, Meilensteine und Erfüllungszeitpunkte („Wann“) bestimmt werden. Die Ziele sollten klar definiert, messbar, realisierbar und terminiert sein. Gleichzeitig sollte aber das „Wie“, d.h. die jeweiligen Maßnahmen, den Ländern völlig freigestellt bleiben. Das gebietet der Respekt vor dem Bildungsföderalismus.
2. Der Stand der Zielerreichung wird periodisch gemessen (Benchmarking) und mit der Entwicklung bei den anderen Vereinbarungspartnern verglichen (Ranking). Dazu sollte eine Verständigung auf wenige und möglichst nicht interpretationsoffene Zielvereinbarungen erfolgen, die die gesamte Bildungskette abbilden, die wesentlichen Erfolgsfaktoren individueller Bildungsbiografien (Abschlüsse, Erfolg am Ausbildungsmarkt und Arbeitsmarkt usw.) aufarbeiten und die notwendigen strukturellen Rahmenbedingungen (z.B. Finanzierungsfragen, Bildungsbeteiligung, Chancengleichheit) einbeziehen.
3. Wünschenswert wäre neben der länderscharfen Darstellung des Erreichungsgrades des jeweiligen Zieles auch die Darstellung der Entwicklungsdynamik der Länder, wie sie der (privat organisierte) IW-Bildungsmonitor enthält. Dies ermöglichte jenseits der „Platzhirsche“ die positive Darstellung besonderer, relativ überproportionaler bildungspolitischer Anstrengungen gerade auch bisher strukturell benachteiligter oder finanzschwacher Länder.

Die Erarbeitung des geforderten Zielkataloges ist im Grunde nicht so schwierig, insbesondere kann hierbei auf die zahlreichen, bisher parallel nebeneinander bestehenden und beobachteten bildungspolitischen Selbstverpflichtungen von Bund und Ländern zurückgegriffen werden (z.B. EU-Benchmarks, „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“, Nationaler Integrationsplan).

Beispielhaft seien als Ziele genannt:

- Die Erhöhung des Anteils der Ausgaben von Bildung und Forschung am Bruttoinlandsprodukt bis 2015 auf 10 Prozent bis spätestens 2015, alternativ wäre auch die Definition eines bestimmten durchschnittlichen Euro-Betrages pro Kopf der Bevölkerung für Bildung bis einem Zieljahr x denkbar, wie sie die OECD gern nutzt.
- Das Ziel, bis 2013 in Deutschland eine 35-prozentige Betreuungsquote für die unter 3-Jährigen zu erreichen sowie die bedarfsgerechte Sprachförderung bis 2012 sicherzustellen.
- Die Halbierung der Schulabbrecherquote bis 2015, wie sie in der Qualifizierungsinitiative vereinbart wurde, oder der flächendeckende Ausbau der Ganztagsangebote bis beispielsweise 2020, wie es die Arbeitsgruppe Bildung der SPD-Bundestagsfraktion vorschlägt.
- Die Angleichung der Schulleistungen von Migranten an die deutscher Schülerinnen und Schüler bis 2012, auch wäre eine Angleichung erfolgreicher Übergangsquoten in die Berufsausbildung oder auch der Studierendenquote für Jugendliche mit Migrationshintergrund bis zu einem Zieljahr x vorstellbar.
- Die Senkung der Studienabbrecherquote bis 2015 von 24 Prozent in 2008 auf dann etwa 15 Prozent.

Die höhere „politische Sichtbarkeit“ könnte zusätzliche Anreize für eine ambitionierte Bildungspolitik schaffen und vor allem auch Anstoß und Baustein für eine überfällige nationale Bildungsstrategie zur Schaffung eines einheitlichen Bildungsraumes unter den föderalen Gegebenheiten sein.

Schon 2007 hat sich der Bundestag auf Antrag der Großen Koalition für die Weiterentwicklung des Bildungsberichts zum bildungspolitischen Steuerungsinstrument ausgesprochen – bislang wurde diese Empfehlung von den Exekutiven ignoriert. Aber den Luxus, auf Steuerungswissen zu verzichten, kann sich die Politik – auch vor dem Hintergrund der wieder aufgeflammtten Debatte über Fachkräftemangel und die Anwerbung ausländischer Fachkräfte – nicht mehr leisten. Die SPD-Fraktion wird diese Forderung konkretisieren und mit dem aktuellen Bildungsbericht wieder auf die Tagesordnung setzen.

In der Schriftenreihe des **Netzwerk Bildung** sind bisher folgende Titel erschienen:

#18 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Inklusive Bildung – Die UN-Konvention und ihre Folgen** (2010)

#17 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Beginnt die Bildungsrepublik vor Ort? Die Stärken lokaler Bildungsnetzwerke** (2010)

#16 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **10 Jahre nach Bologna – Ziele und Umsetzung der Studienstrukturreform** (2010)

#15 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Der Lehrerberuf im Wandel – Wie Reformprozesse Eingang in den Schulalltag finden können** (2010)

#14 Jürgen Oelkers: **„I wanted to be a good teacher“ Zur Ausbildung von Lehrkräften in Deutschland** (2009)

#13 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Schulstruktur – Bestandsaufnahme, Bundesländerinterner Vergleich und Perspektiven** (2009)

#12 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand** (2009)

#11 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Bildungsstandards als Instrument schulischer Qualitätsentwicklung** (2009)

#10 Elisabeth M. Krekel, Joachim Gerd Ulrich: **Jugendliche ohne Berufsabschluss – Handlungsempfehlungen für die berufliche Bildung** (2009)

#09 Klaus Klemm: **Bildungsausgaben im föderalen System – Zur Umsetzung der Beschlüsse des „Bildungsgipfels“** (2009)

#08 Marei John-Ohnesorg: **Lehren. Lernen. Neugier wecken.** (2009)

#07 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Neue Medien in der Bildung – Lernformen der Zukunft** (2008)

#06 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Soziale Herkunft entscheidet über Bildungserfolg. Konsequenzen aus IGLU 2006 und PISA III** (2008)

Im **Netzwerk Bildung** treffen sich bildungspolitische Akteure der Landes- und Bundesebene sowie ausgewiesene Bildungsexperten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Anliegen des Netzwerks ist der offene und konstruktive Dialog mit dem Ziel, zu einem gemeinsamen Vorgehen in der Bildungspolitik beizutragen.

Die Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei: marion.stichler@fes.de

ISBN: 978-3-86872-579-7



Committed to excellence

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist im Qualitätsmanagement zertifiziert nach EFQM
(European Foundation for Quality Management): Committed to Excellence