

Wissen, wie man lernt

Was macht das Ausland besser?

Ergebnisse eines Forschungsprojekts des
Instituts der deutschen Wirtschaft Köln



gefördert von der informedia-Stiftung –
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik Köln

1.
Deutschland:
Bildung ist Ökonomie 4

2.
Kindergärten und Grundschulen:
Auf die Basis kommt es an 8

3.
Allgemein bildende Schulen:
Input sucht Output 14

4.
Hochschulen:
Den Anschluss verpasst 20

5.
Berufsbildung:
Die Lorbeeren welken 25

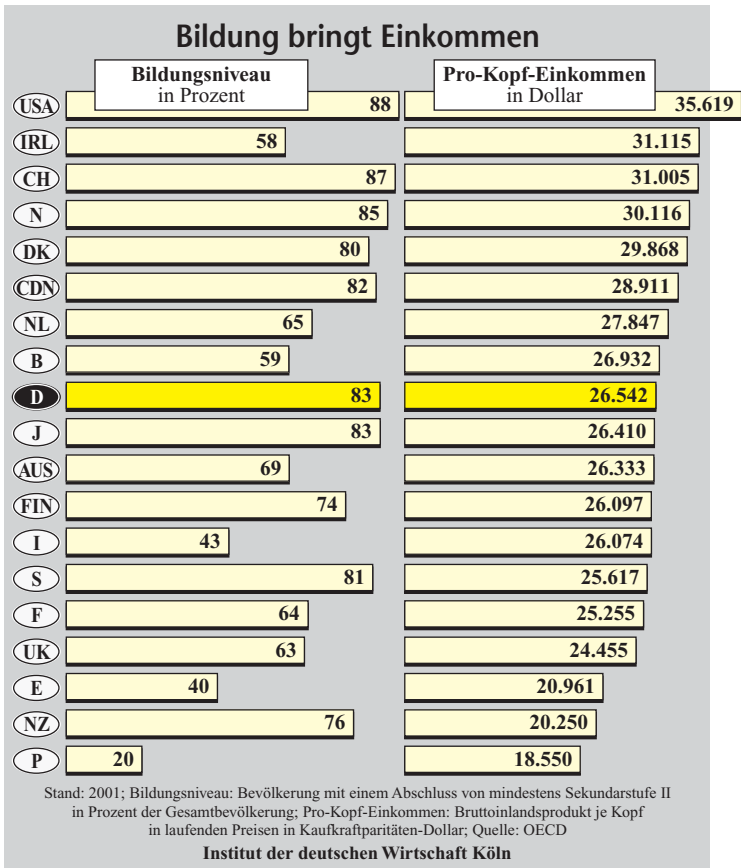
6.
Bildungsreform:
Die Agenda „Mut zum Wettbewerb“ 30

Deutschland: Bildung ist Ökonomie

In der deutschen Gesellschaft war es lange Zeit geradezu verpönt, das Thema Bildung auch unter ökonomischen Gesichtspunkten zu betrachten. Doch spätestens, seit die deutsche Wirtschaft regelmäßig das europäische Wachstumsschlusslicht abgibt und deutsche Schüler bei internationalen Vergleichstests auf die hinteren Bänke durchgereicht werden, ist der enge Zusammenhang offensichtlich. Auf eine ökonomische Formel gebracht: Je höher die Investitionen in das Humankapital sind, desto mehr Wirtschaftswachstum, sprich: Arbeitsplätze, sprich: Einkommen, sprich: Wohlstand gibt es.

Bildung braucht Investitionen. Dass es um die Bildungsinvestitionen und deren Erträge in der Bundesrepublik nicht zum Besten bestellt ist, zeigen schon die nackten Zahlen: Rund 88 Prozent der Brutto-Bildungsinvestitionen gehen in reine „Ersatzinvestitionen“ – netto bleibt also für Neuinvestitionen nicht viel übrig. Gleichzeitig wird das reale Bildungsvermögen von der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland beschnitten – nur zwei Drittel des Bildungsvermögens entfallen auf Erwerbstätige, können also gleichsam „in Arbeit“ gebracht werden. Die wachsende Kluft zwischen Brutto und Netto ist also nicht nur ein Problem, das die meisten Bundesbürger von ihrem Gehaltszettel her bestens kennen – auch die „Erträge“ des Bildungswesens leiden darunter. So ist zum Beispiel der investive Anteil des Bildungsbudgets schon seit Jahren rückläufig – das Verhältnis zwischen Investitionen und Konsumausgaben betrug zuletzt etwa eins zu zehn. Zudem gehen aber auch die Gesamtausgaben für die Bildung preisbereinigt zurück. In den Hochschulbereich zum Beispiel fließen derzeit kaum mehr Gelder als in die beitragsfinanzierte Pflegeversicherung.

Bildung schafft Innovationen. Zwar diskutiert Deutschland bereits lange und intensiv über die Bedeutung von Wissen und Informationen für eine moderne Wirtschaft, doch die Erkenntnisse werden leider nicht umgesetzt: Seit rund fünf Jahren rangiert die Bundesrepublik bei den Zuwachsraten für wissensintensive Beschäf-



tigung im unteren Drittel der Industrieländer, in Europa halten sich nur die Österreicher noch mehr zurück. Zwar liegt der Beschäftigungsanteil in den forschungsintensiven Industrien und den wissensintensiven Dienstleistungsbranchen noch auf hohem internationalem Niveau, der deutsche Anteil am Welthandel mit diesen Gütern und Diensten sinkt jedoch beständig.

Bildung bringt Arbeitsplätze. Bildungs- und Arbeitsmärkte verhalten sich wie kommunizierende Röhren. Während zum Bei-

1. Deutschland: Bildung ist Ökonomie

spiel die Arbeitslosenquote von Westdeutschen ohne Ausbildung in den vergangenen drei Jahrzehnten bis zum Jahr 2001 von einst 5 Prozent auf mittlerweile fast 25 Prozent gestiegen ist, hat sich die Quote der Erwerbslosen mit beruflicher Ausbildung im gleichen Zeitraum nur von 3 auf 7 Prozent erhöht und die der Hochschulabsolventen ist bei etwa 3 Prozent stehen geblieben. Noch deutlicher wird der Zusammenhang zwischen Ausbildung und Arbeitsplätzen in Ostdeutschland, wo mittlerweile sogar mehr als die Hälfte der Arbeitslosen keine Qualifikation vorweisen kann.

Bildung und Benchmarking. Lange Zeit galt das deutsche Bildungssystem auf der ganzen Welt als vorbildlich, und viele Länder orientierten sich bei ihren bildungspolitischen Reformen daran. Heute sind es umgekehrt deutsche Bildungspolitiker, die ins Ausland blicken und nach Anregungen suchen, um sie gegebenenfalls auf das heimische Bildungswesen zu übertragen. Die Praxis, von ausländischen Erfahrungen zu lernen und „best practice“-Beispiele zu übernehmen, ist zumindest bei den international agierenden Unternehmen längst gang und gäbe. Bei diesem so genannten Benchmarking dienen die jeweiligen Marktführer oder die fortschrittlichsten Unternehmen als Maßstab dafür, die eigenen Prozesse, Produkte und Dienstleistungen permanent zu verbessern.

Übertragen auf den Bildungsbereich heißt Benchmarking für Deutschland, das eigene Bildungssystem im internationalen Vergleich danach zu bewerten, inwieweit es die nachrückenden Generationen auf die Berufs- und Arbeitswelt vorbereitet, welche Leistungen es für die Gesellschaft erbringt und wie effizient die Ressourcen eingesetzt werden. Weitere wichtige bildungspolitische Ziele sind die Sicherung von Qualität, die Förderung von Begabungen, die Chancengerechtigkeit und das lebenslange Lernen.

In den folgenden vier Kapiteln sollen nun die verschiedenen Stufen des deutschen Bildungssystems unter dem Blickwinkel des Benchmarkings analysiert werden. Der internationale Vergleich konzentriert sich (sofern nicht anders angegeben) im Wesentlichen auf den Kreis von 20 OECD-Ländern. Zum besseren Vergleich der zum

1. Deutschland: Bildung ist Ökonomie

Teil sehr unterschiedlichen Systeme in den einzelnen Ländern werden die verschiedenen Bildungsstufen nach dem internationalen ISCED-Standard eingeordnet.

Bildung international: Die Standards Internationale Standard-Klassifikation der Bildungsstufen (ISCED)		
ISCED	Bezeichnung	Kennzeichnung/Beispiele
Stufe 0	Elementarerziehung	Kindergarten
Stufe 1	Primarbildung bzw. erste Grundbildungsstufe	Grundschule
Stufe 2	Sekundarbereich I bzw. zweite Grundbildungsstufe	Beendigung der Schulpflicht (ohne Abschluss/Hauptschulabschluss/ Mittlere Reife)
Stufe 3	Sekundarbereich II/ höhere Sekundarbildung	A (allgemein bildend): Fachhochschulreife/ Hochschulreife B (berufsbildend): Abschluss einer schulischen oder dualen Berufsausbildung
Stufe 4	Postsekundäre, nichttertiäre Bildung	A (allgemein bildend): Kombination aus allgemein bildendem und beruflichem Abschluss B (berufsbildend): Kombination aus zwei berufsbildenden Abschlüssen
Stufe 5	Tertiäre Bildung/1. Stufe	A (praxisorientiert): Meister- oder Technikerabschluss oder gleichwertiger Abschluss B (wissenschaftlich): Fachhochschul- oder Hochschulabschluss
Stufe 6	Tertiäre Bildung/2. Stufe	Promotion

Quellen: OECD, Statistisches Bundesamt **Institut der deutschen Wirtschaft Köln**

Kindergärten und Grundschulen: Auf die Basis kommt es an

Internationale Schulleistungstests wie PISA oder TIMSS brachten es an den Tag: Deutschlands Schüler haben immer größere Schwierigkeiten, beim Lesen, in Mathematik und bei den Naturwissenschaften mit ihren ausländischen Altersgenossen mitzuhalten. Zwar leuchtet es unmittelbar ein, dass die Ursachen für das überraschend schlechte Abschneiden schon im Kindergarten und in der Grundschule zu suchen sind.

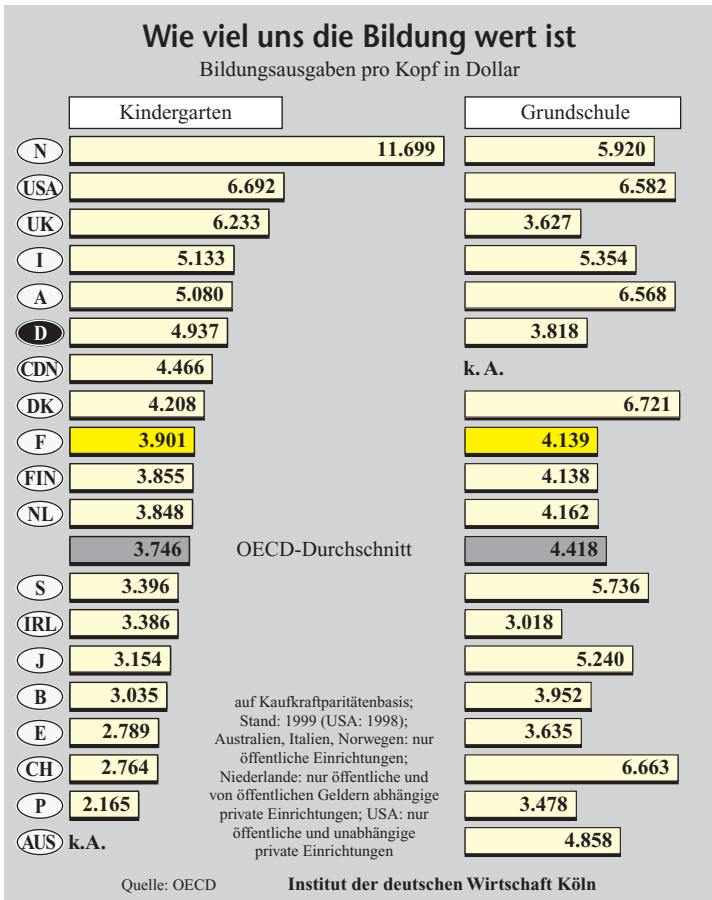
Trotzdem konzentriert sich die öffentliche Diskussion um Reformen hauptsächlich auf quantitative Aspekte wie die Zahl der Kindergartenplätze – dagegen werden qualitative Fragen wie die nach der Kompetenz der Pädagogen meist erst im Zusammenhang mit weiterführenden Schulen gestellt. Ein folgenreicher Fehler, denn: Was Hänchen nicht lernt, lernt Hans nimmer mehr.

1. Kindergärten

Bildung statt Betreuung. Während andere Länder ihren Nachwuchs bereits im Alter von drei bis sechs Jahren auf die Schule vorbereiten, geht in deutschen Kindergärten und Kindertagesstätten Betreuung noch immer vor Bildung. Ob Neugier und Wissensdurst der Jüngsten frühzeitig gefördert werden, hängt in Deutschland meist allein vom Engagement der einzelnen Einrichtungen und Pädagogen ab – bundesweit einheitliche Bildungsstandards dagegen sind Fehlanzeige. Bislang hat nur ein einziges Bundesland, der Freistaat Bayern, Bildungspläne für Kindergärten entwickelt.

Wie wenig Beachtung den Kindergärten geschenkt wird, zeigt auch die Tatsache, dass hierzulande ein Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II (etwa der Berufsfachschule) als Qualifikation genügt, um als Erzieher tätig zu sein – in anderen Ländern (Finnland, Frankreich) dagegen wird ein Studium vorausgesetzt. Eine qualitative Aufwertung der Erzieher-Ausbildung ist aber schon deshalb unabdingbar, weil die neuen Herausforderungen und steigen-

2. Kindergärten und Grundschulen: Auf die Basis kommt es an



den Anforderungen im Zeitalter von Globalisierung und Wissensgesellschaft eine immer größere Spezialisierung und eine zeitgemäße Ausbildung notwendig machen.

Qualität zahlt sich aus. Bildungsexperten beziffern den Entwicklungsvorsprung von rechtzeitig geförderten Kindern auf bis zu ein Jahr. Zu den erwünschten Effekten gehören zum Beispiel weniger Sitzenbleiber in den ersten Klassen, bessere schulische Leis-

2. Kindergärten und Grundschulen: Auf die Basis kommt es an

tungen bei Kindern aus schwierigen Familienverhältnissen sowie eine höhere Problemlösungs- und Teamfähigkeit.

Leider lässt sich die pädagogische Qualität in Kindergärten und Kindertagesstätten nur sehr schwer messen und beurteilen. Ob man (wie in Spanien) schulische Prinzipien betont oder (wie in Deutschland) mehr auf das spielerische Lernen im Vorschulalter setzt – die Ergebnisse liefern keine eindeutige Aussage darüber, welcher Weg der bessere ist. Wichtiger ist es zunächst, überhaupt einen Plan zu haben und ihn auch umzusetzen. Es ist daher ein sinnvoller Schritt, dass der nationale Bildungsplan der Bundesregierung vorsieht, bis Ende 2003 einheitliche Bildungsziele und andere Standards für Kindertagesstätten und Krippen zu definieren.

Die Finanzierung stimmt – noch. Einen Großteil der Kosten für Kindergärten und Krippen trägt in Deutschland der Staat, insbesondere die Kommunen. Daneben ist aber auch eine private Finanzierung durch die Eltern selbstverständlich. Pro Kindergartenplatz gab die Bundesrepublik Ende der neunziger Jahre umgerechnet gut 4.900 Dollar im Jahr aus und lag damit deutlich über dem OECD-Mittel von knapp 3.750 Dollar. Etwas anders sähe es aus, würde das Angebot an Kindergartenplätzen mehr auf die Berufswünsche der Eltern (insbesondere der Frauen) zugeschnitten und damit dem Niveau der europäischen Nachbarländer entsprechen – das nämlich würde eine zusätzliche Finanzierung von rund 1 Milliarde Euro nötig machen.

2. Grundschulen

Wie sonst nur einige skandinavische Länder, leistet sich die Bundesrepublik eine strikte Trennung zwischen Kindergarten/Vorschule und Grundschule sowie eine relativ späte Einschulung. Wenn deutsche Kinder in die Schule kommen, sind sie im Schnitt schon fast sieben Jahre alt. International ebenfalls recht unüblich, besuchen deutsche Kinder die Grundschule vier Jahre lang. Mit dem Wechsel in die Sekundarstufe trennen sich die Bildungswege – zugleich wird für viele auch eine bestimmte Bildungskarriere festgelegt.

2. Kindergärten und Grundschulen: Auf die Basis kommt es an

IGLU-Studie: Deutsche Grundschüler gut im Rennen

So viel Punkte erzielten die Viertklässler, die an der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) teilnahmen (Mittelwerte ausgewählter Länder)

	Lesen	Naturwissenschaften	Mathematik
Singapur	528	547	625
Japan	–	574	597
Hongkong	528	533	587
Niederlande	554	557	577
Österreich	–	565	559
Australien	–	562	546
Deutschland	539	560	545
USA	542	565	545
Kanada	544	549	532
Durchschnitt	500	524	529
Schottland	528	536	520
Vereinigtes Königreich	553	551	513
Norwegen	499	530	502
Griechenland	524	497	492
Frankreich	525	–	–
Italien	541	–	–
Schweden	561	–	–

Kanada: Quebec, Ontario; Quelle: IGLU **Institut der deutschen Wirtschaft Köln**

Schulwissen. Auf den ersten Blick scheint mit den deutschen Grundschulern alles in Ordnung zu sein: Die IGLU-Studie bescheinigt den Viertklässlern ein relativ hohes Leseverständnis und international überdurchschnittliche Kenntnisse in den Naturwissenschaften. Sorgen dagegen macht ihr nur mittelmäßiges Abschneiden in Mathematik – fast ein Fünftel der deutschen Kinder verlässt die Grundschule mit erheblichen Wissenslücken. Die typischen Schulkarrieren solcher Kinder belegen, dass dieses Manko später kaum noch ausgeglichen werden kann, im Gegenteil: Die Kluft wird in der Regel immer größer. Diese Folgen zeigen die überragende Bedeutung der ersten

2. Kindergärten und Grundschulen: Auf die Basis kommt es an

Grundschulen: Volle Klassen, teure Lehrer			
	Schuldauer in Jahren	Schüler je Lehrer	Lehrergehälter in Dollar
Irland	6	22	36.000
Japan	6	21	43.000
Neuseeland	6	21	34.000
Vereinigtes Königreich	6	21	k. A.
Frankreich	5	20	27.000
Deutschland	4	20	38.000
Kanada	6	18	k. A.
OECD-Durchschnitt	–	18	29.000
Niederlande	6	17	33.000
Australien	7	17	38.300
Finnland	6	17	25.000
Schweiz	6	16	46.000
USA	6	16	40.000
Spanien	6	15	29.000
Österreich	4	15	26.500
Schweden	5	13	26.000
Norwegen	6	12	27.000
Portugal	6	12	27.000
Italien	5	11	25.000
Dänemark	6	10	33.000

Stand: 2000; auf Kaufkraftparitätenbasis; Kanada: Quebec, Ontario; Quelle: IGLU

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Lernphase für die weitere Bildungslaufbahn: Schüler, die bereits in der Grundschule schwächeln, gehören meist auch in den Sekundarschulen zu den Problemkindern. Sie landen mit hoher Wahrscheinlichkeit später in einer der Risikogruppen, finden etwa keine Lehrstelle.

Lehrermangel. Die jahrzehntelang vernachlässigte und unkoordinierte Bildungspolitik in Deutschland hat dazu geführt, dass nur in wenigen anderen Nationen auf einen Grundschullehrer mehr Schüler kommen als im Land der Dichter und Denker. Muss sich ein deutscher Lehrer im Schnitt um 20 Mädchen und Jungen kümmern,

2. Kindergärten und Grundschulen: Auf die Basis kommt es an

hat es ein US-Pädagoge nur mit 16 Kindern zu tun, ein italienischer Kollege sitzt im Schnitt sogar vor lediglich elf Zuhörern.

Zwar werden sich in Deutschland die Jahrgangsstärken aufgrund des Nachwuchsmangels verringern, an den Schüler-Lehrer-Quoten wird das angesichts der massiven Sparpläne wohl kaum etwas ändern. Ein zusätzliches Betreuungs-Handikap der Bundesländer ist der Trend, dass immer mehr Schüler aus bildungsfernen oder aus Migrantenfamilien kommen: Allein zwischen 1986 und 1998 hat sich der Anteil von Eltern ohne beruflichen Bildungsabschluss in Westdeutschland von 19 auf 40 Prozent erhöht; der Ausländeranteil an deutschen Grundschulen betrug im Schuljahr 2001/2002 rund 12 Prozent.

Für die Lehrer heißt das: Sie müssen immer mehr Aufgaben übernehmen, die weit über die Wissensvermittlung hinausgehen – etwa die soziale und sprachliche Integration der ausländischen Kinder.

Finanzierung. Im Jahr 2000 gab der Staat für einen deutschen Grundschüler im Schnitt umgerechnet 3.600 Dollar aus. Das war deutlich weniger als für Realschüler (4.300 Dollar), Hauptschüler (5.100 Dollar) und Gymnasiasten (5.200 Dollar), und reichte auch im internationalen Vergleich nur zu einem Platz im unteren Mittelfeld. Dies ist umso bedenklicher, als ein Großteil der Ausgaben in die fast konkurrenzlos hohen deutschen Lehrergehälter fließt anstatt in die Ausstattung der Schulen, in Lehrmittel und zusätzliches Personal.

Was zu tun ist

- Frühere Einschulung
- Mehr finanzielle und personelle Autonomie der Schulen
- Mehr Ganztagsbetreuung und Ganztagschule
- Nutzung der frühen Kindheit als erste Bildungsphase
- Entwicklung und Evaluation von Qualitätsstandards
- Kooperation von Kindergärten und Grundschulen
- Gezielte sprachliche Förderung von Migrantenkindern
- Mehr Forschung zur Früherziehung und Beteiligung an internationalen Studien

Allgemein bildende Schulen: Input sucht Output

Internationale Bildungsvergleiche stellen den allgemein bildenden Schulen in Deutschland ein schlechtes Zeugnis aus. Laut TIMSS zum Beispiel erreicht ein Fünftel der Achtklässler in Mathematik und in den Naturwissenschaften lediglich Grundschulniveau; und laut PISA ist die Kluft zwischen den leistungsschwächsten und -stärksten Schülern nirgendwo so groß wie in der Bundesrepublik. Hierzulande gibt es nach wie vor sogar einen engen Zusammenhang zwischen Herkunft und Bildungsniveau: Kinder aus der Oberschicht haben eine rund sechsmal so hohe Chance auf den Besuch eines Gymnasiums als der Nachwuchs aus bildungsferneren Schichten.

Die deutsche Bildungsmisere ist so groß, dass sie sich mit Geld allein nicht beheben lässt. Weil es dem System an Effizienz und Effektivität mangelt, hieße mehr Geld nur, diesen Mangel noch zu verfestigen. Statt noch mehr Input ins System zu stecken, sollte die dringend benötigte und grundlegende Bildungsreform deshalb zuerst nach dem Output fragen, also: Wie muss die Institution Schule organisiert sein, damit mehr Qualität herauskommt.

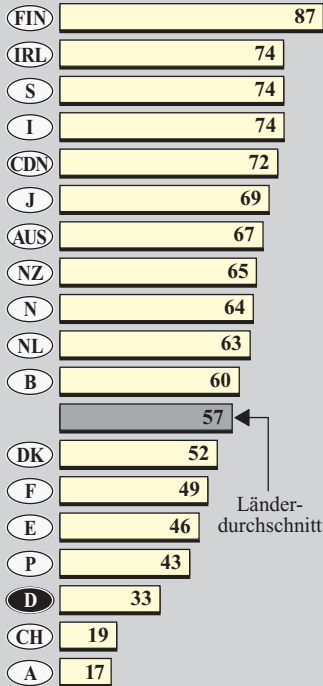
Das deutsche Bildungssystem aber wird traditionell über den Input gesteuert: Es stellt die Ressourcen bereit (Lehrerstellen, Sachmittel), legt die administrativen Vorgaben fest (Gesetze, Lehrpläne) – und unterstellt dabei stillschweigend, dass damit auch die Qualität hinreichend definiert sei. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit von Schulen deckt jedoch auf, dass es so etwas wie eine „Ökonomie der Schule“ in Deutschland praktisch nicht gibt:

Lehrergehälter – von der Leistung abgekoppelt. Zu Beginn ihrer Laufbahn erzielen deutsche Pädagogen ein Gehalt, das um das 1,3fache über dem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in der Bundesrepublik liegt – ihre ausländischen Jungkollegen kommen dagegen nur auf etwa 85 Prozent des jeweiligen Pro-Kopf-Einkommens. Diesen Vorsprung halten die deutschen Lehrerinnen und Lehrer praktisch ihr ganzes Arbeitsleben lang, denn auch in der höchsten Ge-

3. Allgemein bildende Schulen: Input sucht Output

Bildungschance Hochschulreife: Deutsche abgeschlagen

Hochschulzugangsberechtigte
in Prozent der Gesamtbevölkerung
im typischen Schulabschlussalter



Stand: 2000; Kanada, Österreich, Portugal: 1998;
Hochschulzugangsberechtigte: mit allgemeiner
Hochschulreife oder Fachhochschulreife
Quelle: OECD

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

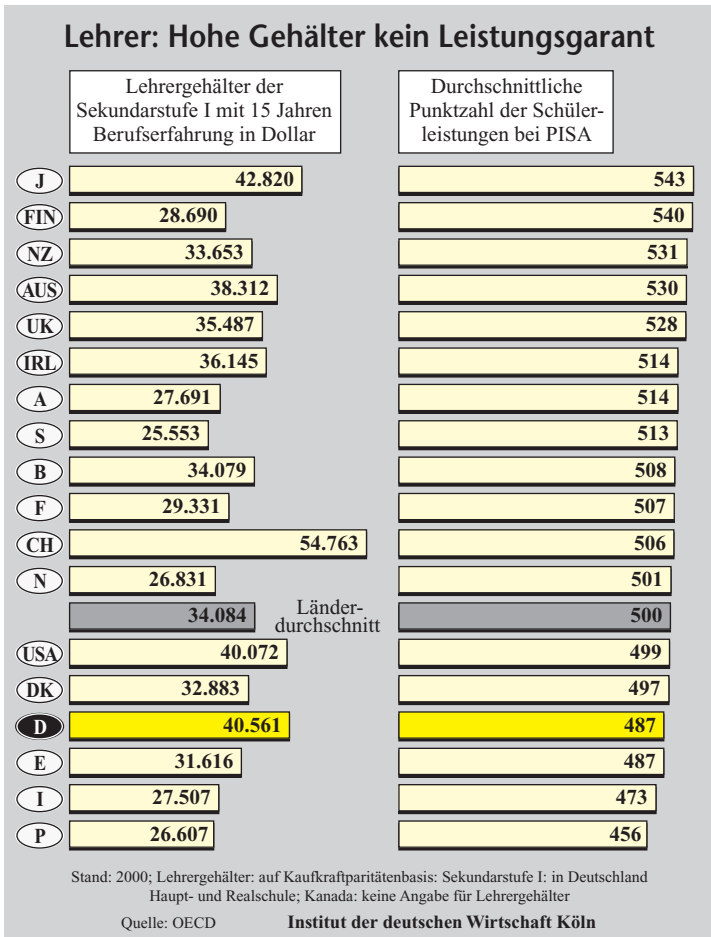
haltsstufe streichen sie mit dem 2,1fachen des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP deutlich mehr ein als ihre ausländischen Kollegen, die im Schnitt das 1,6fache verdienen.

Geld allein, so ein Fazit nach PISA, bürgt nicht für Qualität. In fast allen Ländern, die bei der Studie gut abgeschnitten haben, bekommen die Pädagogen ein niedrigeres Grundgehalt als ihre deutschen Kollegen – daneben aber werden ihnen Zulagen für besondere Leistungen gewährt, sei es für außerschulische Aktivitäten, für freiwillige Weiterbildung oder für die Übernahme von Managementaufgaben. In Finnland, Japan und den USA zum Beispiel können solche Boni bis zu 80 Prozent der Lehrervergütung ausmachen.

In Deutschland sind es maximal 7 Prozent – so „hoch“ nämlich sind die leistungsorientierten Besoldungselemente, die mit der Dienstrechtsreform 1997 eingeführt worden sind. Da das Ganze zudem auf das Anfangs-

gehalt und auch noch auf 10 Prozent der Beamten einer Besoldungsgruppe begrenzt ist, kann allerdings kaum von einem echten Leistungsanreiz gesprochen werden.

3. Allgemein bildende Schulen: Input sucht Output



Lehrerarbeitszeit – hoher Aufwand, wenig Erfolg. Mit durchschnittlich 732 Zeitstunden liegen Lehrer in Deutschland mit den zu erteilenden Unterrichtsstunden – ihrem Stundendeputat – im Mittel der untersuchten OECD-Staaten. In vielen Ländern, die bei PISA sehr gut abgeschnitten haben, unterrichten Lehrer sogar mehr Stunden als in Deutschland. Dabei haben die Pädagogen hierzulande –

3. Allgemein bildende Schulen: Input sucht Output

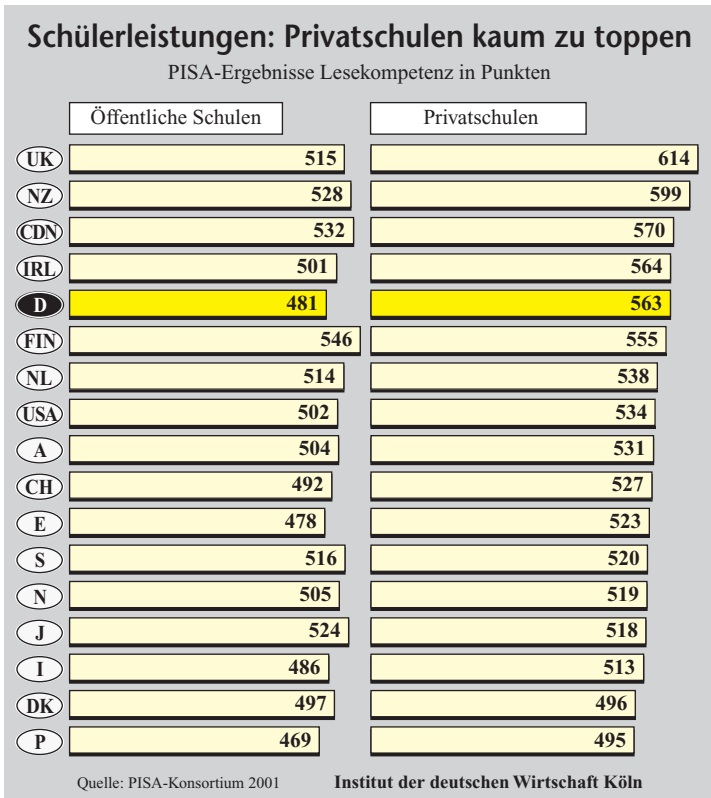
Schulbildung: Input und Output			
Schülerleistungen und Ausgaben für schulische Bildung			
	Ausgaben für schulische Bildung in Prozent des BIP	Ausgaben je Schüler weiterführender Schulen in Dollar	Durchschnittliche Punktzahl der Schülerleistungen bei PISA
Japan	2,95	6.039	543
Finnland	3,63	5.863	540
Kanada	3,84	5.981	532
Neuseeland	4,63	k.A.	531
Australien	4,23	6.850	530
Vereinigtes Königreich	3,68	5.608	528
Irland	3,08	4.383	514
Österreich	4,18	8.504	514
Schweden	4,39	5.911	513
Belgien	3,45	6.444	508
Frankreich	4,35	6.657	507
Schweiz	4,39	9.756	506
Norwegen	4,04	7.387	501
Länderdurchschnitt	3,83	6.565	500
USA	3,81	8.157	499
Dänemark	4,17	7.626	497
Deutschland	3,68	6.603	487
Spanien	3,68	4.864	487
Italien	3,17	6.518	473
Portugal	4,17	5.181	456

Stand: 2000; weiterführende Schulen: in Deutschland Haupt- und Realschule, allgemeine Hochschulreife, Fachhochschulreife, berufsqualifizierender Abschluss; Ursprungsdaten: OECD

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

rechnet man die Zeit für die Unterrichtsvor- und -nachbereitung mit – ein insgesamt sehr hohes Jahresarbeitspensum von mehr als 1.700 Zeitstunden zu bewältigen. Der hohe Zeitaufwand schlägt sich offensichtlich nicht in Bildungserfolgen der Schüler nieder. In den meisten Ländern gibt es eine Präsenzpflcht für Lehrer an der Schu-

3. Allgemein bildende Schulen: Input sucht Output



le über den Unterricht hinaus. Dort wird die Arbeitszeit dann auch für Beratung, Betreuung, Vorbereitung und Fortbildung genutzt.

Bildungsinvestitionen – viel Geld für Mittelmaß. Staatliche und private Ausgaben zusammengenommen, investiert Deutschland jährlich umgerechnet rund 10.100 Dollar in einen Schüler der Sekundarstufe II, das sind immerhin fast 40 Prozent mehr als im Durchschnitt der OECD-Länder. Doch was nutzt der hohe deutsche Input, wenn andere Länder mit dem gleichen oder sogar niedrigerem Aufwand deutlich bessere Ergebnisse erzielen? So schaffen es die allgemein bildenden Schulen in Deutschland zum Beispiel, lediglich

3. Allgemein bildende Schulen: Input sucht Output

33 Prozent ihrer Absolventen eine Hochschulzugangsberechtigung mit auf den Weg zu geben – im internationalen Schnitt liegt die Abiturienten-Quote mit 57 Prozent fast schon doppelt so hoch. Das weit unterdurchschnittliche Abschneiden Deutschlands ist umso schlimmer, als es in allen Ländern einen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen der Abi-Quote und dem Leistungsniveau der Schüler gibt – nur eben nicht in Deutschland.

Über alle betrachteten Länder hinweg spielen die Ressourcen – also Lehrerstellen, Höhe der Lehrergehälter, Umfang der Lehrerdeputate, Schüler-Lehrer-Relation und Klassengröße – weniger die maßgebliche Rolle für die Schulqualität. Einen deutlich höheren Stellenwert messen die Bildungsforscher einem an Schülerleistungen und Schulabschlüssen orientierten Qualitätsmanagement bei.

Dass es auch hierzulande bessere Wege gibt, zeigt das Beispiel der Privatschulen. Wie in fast allen anderen Ländern auch, schneiden solche Schüler bei den internationalen Leistungsvergleichen zum Teil signifikant besser ab als jene, die öffentliche Schulen besuchen. Diesen Vorsprung führen Bildungsexperten vor allem darauf zurück, dass private Bildungsträger (ganz im Gegensatz zu den öffentlichen) eine sehr hohe Eigenverantwortung tragen – und auch nutzen.

Was zu tun ist

- Mehr Selbstverantwortung der einzelnen Schulen in personellen, finanziellen, organisatorischen und didaktischen Fragen
- Abschaffung des Beamtenstatus und des Senioritätsprinzips
- Anwesenheits- und Fortbildungspflicht für Lehrer
- Verkürzung der Schulzeiten bis zum Abitur
- Entwicklung von verbindlichen Bildungsstandards
- Monitoring und Evaluation der Schüler- und Lehrerleistungen
- Individuelle Förderung von Lernschwachen und Hochbegabten
- Stärkere Praxisorientierung in der Ausbildung von Lehrern
- Höhere Bildungsinvestitionen für Ganztagschulen, Schulausstattung, Schulsozialarbeit
- Stärkung des Hauptschulprofils

Hochschulen: Den Anschluss verpasst

Dünne Basis, schwache Mitte – kein Wunder also, dass auch die Spitze des deutschen Bildungswesens längst stumpf geworden ist. Spätestens mit dem Greencard-Hilferuf im Jahr 2000 ist unmissverständlich klar geworden, dass Deutschland den Anforderungen einer modernen Wissensgesellschaft noch lange nicht genügt und in einigen Bereichen sogar den Anschluss zu verlieren droht. Wohin die Bildungsreise geht, steht indes längst fest: Ob wissensintensive Dienstleistungen oder forschungsintensive Industrie – in der ganzen Europäischen Union hat die Beschäftigung von hoch qualifizierten Akademikern allein zwischen den Jahren 1995 und 2000 um bis zu viermal stärker zugelegt als die gesamte Beschäftigung. Die Metamorphose der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft in eine Wissens- und Informationsgesellschaft erhöht aber nicht nur die Nachfrage nach Top-Akademikern – der Ruf nach höheren Qualifikationen richtet sich vielmehr an alle Beschäftigten.

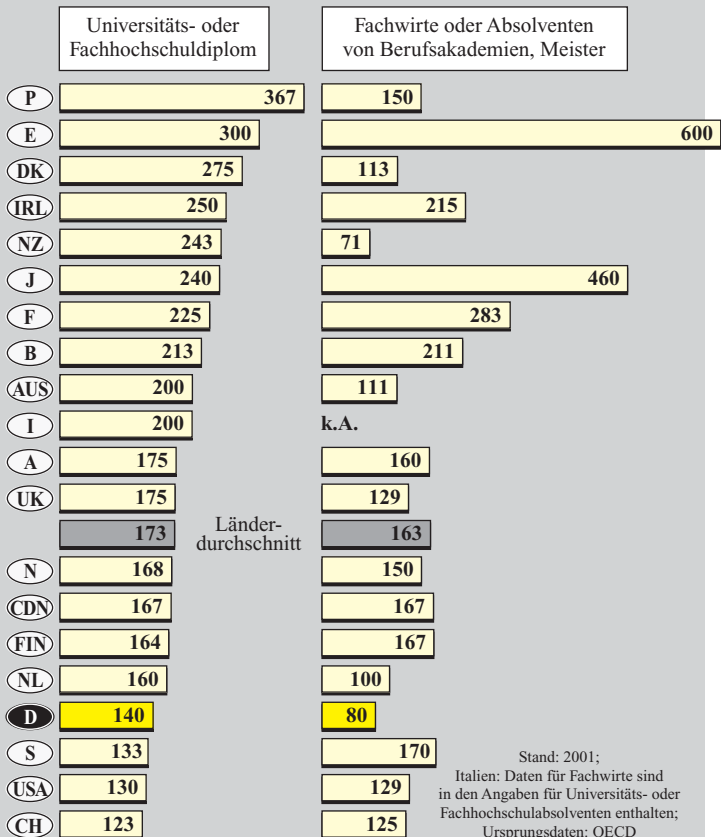
Deutschland erscheint für diesen Trend auf den ersten Blick gut gerüstet: Ob Universität, Fachhochschule, Berufsakademie oder Meisterausbildung – die nackten Absolventenzahlen bescheinigen der Bundesrepublik ein international hohes Niveau. Bei näherer Betrachtung jedoch deuten viele Indikatoren darauf hin, dass es ohne einen Kurswechsel in der Bildungspolitik schon bald sehr eng werden könnte:

Überalterte Akademikerpyramide. In allen Ländern stehen dem Arbeitsmarkt mehr junge Hochqualifizierte (25- bis 34-Jährige) zur Verfügung als ältere Semester (55- bis 64-Jährige). Während andernorts der Akademikeranteil der nachfolgenden Generationen jedoch um teilweise 10 Prozentpunkte und mehr zugelegt hat, herrscht hierzulande weit gehend Stagnation: 14 Prozent der jüngeren Bevölkerung sind Fachhochschul- und Uni-Diplomanden – nur 4 Punkte mehr als bei den älteren Semestern. Lücken gegenüber anderen Ländern zeichnen sich vor allem bei IT- und Technik-Absolventen ab.

4. Hochschulen: Den Anschluss verpasst

Hochqualifizierte: Mehr Junge mit Studium

Auf 100 ältere Personen (55 bis 64 Jahre) mit diesem Abschluss kommen so viel jüngere (25 bis 34 Jahre)



Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die „Vergreisung“ der Akademiker ist das Ergebnis eines aktuellen Trends, den es außer in Deutschland praktisch nirgendwo gibt: sinkende Studentenzahlen. So betrug der Rückgang zwischen 1995 und 2000 immerhin 5 Prozent. Schreibt sich im OECD-Mittel

4. Hochschulen: Den Anschluss verpasst

fast die Hälfte der jungen Leute für ein Uni- oder Fachhochschulstudium ein, immatrikuliert sich in der Bundesrepublik nicht einmal mehr ein Drittel. Im Bereich der Berufsakademien und der Meisterausbildung ist die Kluft ähnlich groß (13 gegenüber 19 Prozent). Auffallend auch hier der Zusammenhang zwischen Herkunft und Bildung: Während in Deutschland lediglich 11 Prozent der Kinder aus bildungsferneren Familien studieren, sind es bei unseren europäischen Nachbarn fast doppelt so viele (19 Prozent).

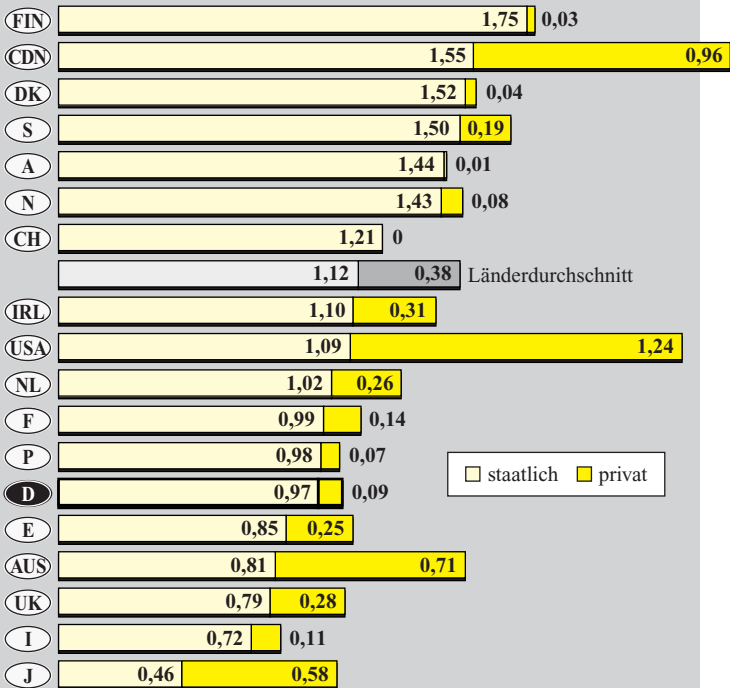
Lange Studienzeiten. Wenn deutsche Studiosi ihr Examen machen, zählen sie oft bereits 28 Lenze und sind damit um zwei, drei Jahre älter als die meisten ihrer ausländischen Kommilitonen. Die im internationalen Vergleich lange deutsche Studienzzeit von durchschnittlich zwölf Semestern schlägt sich einerseits in entsprechend höheren Bildungskosten nieder, andererseits schmälert sie (zusammen mit der kurzen Lebensarbeitszeit) die „Bildungsrenditen“. Dieser Einkommensvorteil gegenüber Nichtakademikern beträgt in Deutschland über ein Berufsleben hinweg gerechnet rund 9 Prozent. Dagegen kommen US-amerikanische Master und Bachelors auf fast 15 Prozent; britische Absolventen streichen sogar rund 19 Prozent Bildungsrendite ein – und das, obwohl in beiden Ländern saftige Studiengebühren erhoben werden.

Knappe Kassen. Im Vergleich zu den meisten anderen Nationen kocht die deutsche Alma Mater auf Sparflamme. Im Durchschnitt investieren die OECD-Staaten 1,5 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) in ihre Hochschulen, Deutschland dagegen gibt sich mit fast einem Drittel weniger (1,06 Prozent) zufrieden. Besonders üppige Förderungen leisten sich Kanada und die USA, wo den Hochschulen jeweils mehr als 2 Punkte der Wirtschaftsleistung zugute kommen. Diese Spitzenwerte verdankt der nordamerikanische Kontinent in erster Linie seinem weit überdurchschnittlichen privaten Engagement; dazu zählen vor allem Studiengebühren und Drittmittel aus der Wirtschaft, aber auch die privaten Ausgaben für Unterbringung, Transport und die Verpflegung auf dem Campus.

4. Hochschulen: Den Anschluss verpasst

Hochschulfinanzierung: Armes Deutschland

Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Stand: 1999; Quelle: OECD

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Mittlerweile finanzieren bereits drei Viertel der Vergleichsländer einen mehr oder weniger großen Teil ihrer Hochschulausgaben aus privaten Quellen. In der Bundesrepublik (wo Studiengebühren sogar gesetzlich verboten sind) kann bei einem Anteil von 0,09 Prozent jedoch allenfalls von einem privaten Rinnsal die Rede sein. Zusammen mit dem ebenfalls unterdurchschnittlichen staatlichen Engagement müssen die deutschen Hochschulen – gemessen am OECD-Standard – in einem Haushaltsjahr mit fast 9 Milliarden Euro weniger auskommen.

4. Hochschulen: Den Anschluss verpasst

Nicht nur der chronische Geldmangel an sich, auch die Verwendung der knappen Mittel lässt zu wünschen übrig. Liegen die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung mit 0,4 BIP-Punkten noch auf internationalem Niveau, verweisen die niedrigen Ausgaben für die Lehre (0,65 BIP-Punkte) Deutschland auf den letzten Platz des OECD-Rankings. Zudem wird das Geld nicht etwa für eine moderne Ausstattung der Hochschulen ausgegeben: Über drei Viertel – und damit mehr als in jedem anderen Land – sind Gehaltszahlungen.

In der drittgrößten westlichen Volkswirtschaft kommt staatliche Unterstützung für das Studium stärker den Eltern als den Studenten zu. Zum einen erhält nach einer europäischen Studie nur jeder fünfte deutsche Studiosus überhaupt öffentliche Hilfen – in Finnland sind es mehr als 80 Prozent. Zum anderen addieren sich die Stipendien und Darlehen in Deutschland gerade mal auf 12 Prozent der gesamten Bildungsausgaben – ein gutes Drittel weniger als international üblich.

Was zu tun ist

- Einführung von Studiengebühren und Verknüpfung mit einem Darlehenssystem
- Verkürzung der Studienzeiten u.a. durch mehr Bachelor-Abschlüsse
- Abschaffung der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS)
- Mehr Autonomie für die Hochschulen bei der Auswahl der Studenten, bei der Studienfinanzierung, bei der Organisation
- Aufstockung der öffentlichen Bildungsausgaben
- Mehr Durchlässigkeit zwischen Berufsbildung und Hochschule
- Einnahmeverbesserung der Hochschulen durch Weiterbildung
- Monitoring und externe Evaluation der Lehrleistungen

Berufsbildung: Die Lorbeeren welken

Kein anderer Bildungsbereich ist inhaltlich und zeitlich so eng an den Arbeitsmarkt gekoppelt wie die Berufsausbildung. Sie muss nicht nur der jeweils aktuellen Nachfrage gerecht werden, sondern darüber hinaus auch die langfristige demographische Entwicklung im Blick halten. Dies ist um so schwieriger, als in Deutschland bereits heute vergleichsweise wenige junge Leute leben und sich der Nachwuchsmangel zu einer (noch immer unterschätzten) ernsthaften Gefährdung des Wohlstands auszuweiten droht.

Zwar scheint die deutsche Erwerbstätigenquote auf den ersten Blick keine großen Auffälligkeiten zu zeigen – mit 65,9 Prozent lag sie im Jahr 2001 nur knapp unter dem Länderdurchschnitt von 68,9 Prozent. Dieser Befund gilt jedoch keineswegs generell: Vor allem formal Geringqualifizierte und Ältere haben in vielen anderen Ländern wesentlich bessere Jobchancen als in der Bundesrepublik. Um das brachliegende Potenzial zu nutzen, darf die weltweit anerkannt gute Berufsausbildung in Deutschland nicht stehen bleiben – auch Gutes lässt sich verbessern.

Bildungsvorsprung schrumpft. Deutschlands Bevölkerung zeichnet sich traditionell durch einen hohen Bildungsseifer aus. Gemessen am formalen Bildungsniveau belegen die Deutschen derzeit hinter den USA, der Schweiz, Norwegen und Großbritannien den fünften Platz. Doch wie in vielen anderen Bereichen droht die Bundesrepublik auch hier an Boden zu verlieren: Zwar hält sie bei den Abschlussquoten momentan noch eine internationale Spitzenstellung. Der Vorsprung schmilzt allerdings mehr und mehr dahin. Der Grund: Das Bildungsniveau der jungen Generationen in Deutschland stagniert, und gleichzeitig haben viele Konkurrenzländer durch Ausbau und Modernisierung ihrer Berufsbildungssysteme aufgeholt.

Weiterbildung im Mittelfeld. Bei der Teilnahme an der beruflichen Weiterbildung schneidet Deutschland nicht so gut ab wie viele andere Industrieländer. Von den Haupt- und Realschülern zum

5. Berufsbildung: Die Lorbeeren welken

Erwerbstätige: Hohes Bildungsniveau in Deutschland				
Das Qualifikationsniveau von so viel Prozent der Erwerbstätigen ist ...				
	niedrig	mittel	hoch (praxisorientiert)	hoch (wissenschaftlich orientiert)
USA	9,8	49,9	9,5	30,7
Schweiz	10,8	61,1	10,6	17,5
Norwegen	11,5	57,4	3,1	27,8
Vereinigtes Königreich	12,4	58,4	9,2	20,0
Deutschland	13,7	59,8	10,9	15,6
Kanada	13,9	41,0	22,8	22,3
Japan	15,4	48,9	13,8	21,9
Dänemark	15,8	54,9	20,7	8,6
Schweden	16,8	49,9	15,2	18,2
Österreich	18,9	64,4	8,5	8,2
Neuseeland	20,4	48,6	15,6	15,4
Finnland	21,5	42,7	19,1	16,7
Niederlande	28,0	45,0	3,0	24,0
Frankreich	30,5	43,1	12,7	13,5
Belgien	32,3	34,7	17,9	15,1
Australien	35,0	32,3	10,5	22,2
Irland	35,1	23,2	24,7	17,1
Italien	45,2	41,5	–	13,3
Spanien	52,2	18,1	8,3	20,9
Portugal	77,5	11,8	2,8	8,0

Stand: 2001; Qualifikationsniveau: nach „Internationaler Standard-Klassifikation der Qualifikationsstufen (ISCED)“; Quelle: OECD

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Beispiel kann sich nicht einmal jeder zehnte zu einer berufsbezogenen Fort- oder Weiterbildung aufrufen – und selbst von den deutschen Akademikern hält es weit weniger als die Hälfte für nötig, sich auch nach dem Studium auf dem Laufenden zu halten. Allerdings fallen die Quoten ein wenig günstiger aus, wenn man die einzelnen Weiterbildungsbereiche nicht so messerscharf trennt wie in

Bildungsniveau: Deutscher Nachwuchs stagniert

So viel Prozent der Menschen dieser Altersgruppe haben mindestens einen Abschluss der Sekundarstufe II

	25 bis 34 Jahre	35 bis 44 Jahre	45 bis 54 Jahre	55 bis 64 Jahre
Japan	93,6	94,0	81,1	62,8
Norwegen	93,4	90,3	81,9	69,9
Schweiz	91,8	90,0	85,1	80,6
Schweden	90,7	86,3	78,4	65,1
Kanada	89,3	84,9	81,0	66,6
USA	88,1	88,7	89,2	82,6
Finnland	86,8	84,3	70,0	50,9
Dänemark	86,3	80,4	80,4	71,9
Deutschland	85,5	85,5	82,9	75,8
Österreich	83,3	80,4	71,9	62,5
Neuseeland	81,8	79,5	75,1	60,1
Frankreich	78,4	67,4	58,3	46,2
Belgien	75,3	62,6	51,3	38,4
Niederlande	74,0	69,0	60,0	51,0
Irland	73,4	62,4	48,2	35,3
Australien	70,7	60,2	54,6	43,8
Vereinigtes Königreich	68,0	65,0	61,2	55,1
Italien	57,5	49,3	38,5	21,8
Spanien	57,1	44,7	29,0	17,1
Portugal	32,5	19,9	13,6	8,5

Stand: 2001; Österreich, Belgien, Niederlande, Norwegen: 2000; Sekundarstufe II: in Deutschland berufsqualifizierender Abschluss, allgemeine Hochschul- und Fachhochschulreife, Meister-/Techniker-ausbildung sowie Hochschulabschluss; Quelle: OECD

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Deutschland, sprich: zusätzlich zur beruflichen auch die allgemeine Weiterbildung berücksichtigt.

Später Berufsstart. Die späte Einschulung und die lange Schulpflicht sorgen logischerweise dafür, dass deutsche Berufsstarter bereits relativ alt sind, wenn sie in den Arbeitsmarkt eintreten. Verstärkt wird dieser Trend zudem durch den im Vergleich zu anderen

5. Berufsbildung: Die Lorbeeren welken

Berufliche Weiterbildung: Andere sind fleißiger

So viel Prozent der Menschen mit diesem Bildungsabschluss beteiligten sich an berufsbezogener Weiterbildung

	Sekundarbereich I	Sekundarbereich II	Universität oder Fachhochschule	Alle Bereiche
Dänemark	29,0	50,5	70,2	56,2
Finnland	24,1	41,0	64,5	54,6
USA	14,0	34,5	58,2	50,9
Norwegen	21,7	43,6	62,0	48,4
Neuseeland	28,8	45,3	62,5	46,4
Vereinigtes Königreich	28,3	51,9	69,8	44,9
Deutschland	9,1	26,2	43,1	42,2
Schweiz	11,5	31,9	47,7	42,0
Niederlande	13,6	27,3	40,0	36,3
Australien	18,7	33,3	54,7	35,6
Kanada	8,1	19,1	33,3	29,0
Italien	5,9	26,9	45,8	22,1
Irland	8,7	21,1	40,6	22,0
Belgien	3,9	19,4	33,3	21,6

Daten aus 1994 bis 2001, Deutschland aus 2000; in Deutschland Sekundarstufe I: Haupt- und Realschule; Sekundarstufe II: allgemeine Hochschulreife, Fachhochschulreife, berufsqualifizierender Abschluss; Universität und Fachhochschule: einschließlich Abschlüssen als Meister, Techniker oder von Berufsakademien

Quelle: OECD

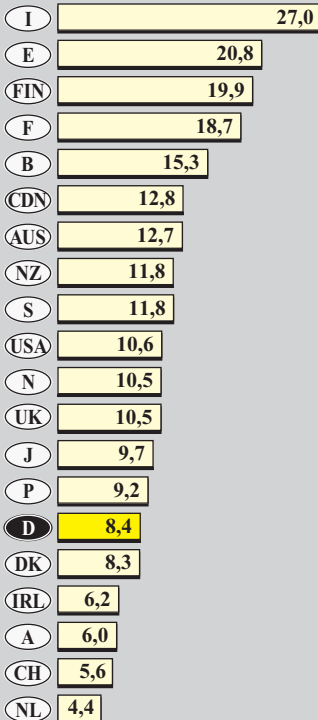
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Ländern deutlich höheren Anteil an Mehrfachqualifikationen im Sekundarbereich II, zum Beispiel die Lehre nach dem Abitur oder der Besuch einer höheren Handelsschule.

Stärken und Schwächen der dualen Ausbildung. Außer in Deutschland gibt es lediglich in drei der insgesamt 20 untersuchten Länder eine duale Lehrlingsausbildung: in Dänemark, in Österreich und in der Schweiz. Zu den eindeutigen Stärken dieses Systems gehören die niedrige Jugendarbeitslosigkeit, eine relativ kurze Dauer der Jugendarbeitslosigkeit und der kleinste Anteil an Ausbildungsabrechern. Gleichzeitig erwerben die meisten Jugendlichen einen weiterführenden Schul- oder Bildungsabschluss. Dieses hohe Aus-

Jugendarbeitslosigkeit: In Deutschland niedrig

Arbeitslosenquoten der 15- bis
24-Jährigen in Prozent



Stand: 2001; Quelle: OECD

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Was zu tun ist

- Mehr Flexibilität in den Ausbildungsordnungen
- Schnellere Anpassung der Ausbildungsordnungen
- Entwicklung neuer Berufe, insbesondere im Dienstleistungsbereich
- Einführung von Teilqualifikationen für Leistungsschwache
- Stärkere Verzahnung zwischen allgemeiner Bildung und Berufsausbildung
- Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Ausbildung
- Senkung der Ausbildungskosten
- Förderung der Weiterbildungsbeteiligung

bildungsniveau geht im Bereich der Jugendlichen mit der höchsten Erwerbstätigenquote einher. Doch trotz der überdurchschnittlich guten Integrationsleistung bei den Jugendlichen – auch das

duale System hat Schwächen. So gelingt es Ländern, die hauptsächlich auf die schulische Berufsausbildung setzen, zum Beispiel wesentlich besser, das Bildungsniveau von Frauen zu erhöhen. Zudem zeichnet diese Systeme auch eine höhere Beteiligung an der Weiterbildung aus.

Bildungsreform: Die Agenda „Mut zum Wettbewerb“

Deutschlands Bildungswesen steht an einem Scheidepunkt. Das jahrzehntelang von aller Welt hoch gelobte System ist praktisch unbemerkt in die typischste aller Erfolgsfallen gelaufen: Wer ganz oben steht (oder zu stehen glaubt), der vermeidet nur allzu leicht und gern den belebenden Druck der Konkurrenz – solange, bis sie ihn eines Tages überholt. Die nur scheinbar „plötzlichen“ Schocks durch PISA, TIMSS und Greencard haben jedoch ganz konkrete, ziemlich genau zu datierende Ursachen. Bereits seit den achtziger Jahren bleibt das deutsche Bildungsentwicklungsengagement sowohl quantitativ als auch qualitativ zum Teil weit hinter dem anderer Nationen zurück. Heute, rund zwanzig Jahre später, haben die vielen kleinen und großen Versäumnisse deutliche Spuren im einst hoch gelobten deutschen Bildungsprofil hinterlassen.

Wenige Stärken ... Ausgestattet mit einem engmaschigen Netz an Bildungseinrichtungen, bietet Deutschland grundsätzlich jedem Interessierten zahlreiche Möglichkeiten, die angestrebte Qualifikation zu erwerben. Hervorzuheben ist zum einen das nach wie vor leistungsfähige duale System der Berufsausbildung, durch das nicht weniger als zwei Drittel aller Schulabgänger eine bundesweit anerkannte Qualifikation erreichen können. Analog dazu ist das Risiko, arbeitslos zu werden, für Jugendliche in Deutschland recht gering. Zu den Stärken des deutschen Bildungswesens gehört zum anderen seine institutionell gut ausgebaute Hochschullandschaft mit insgesamt 350 Hochschulen, darunter 96 Universitäten und 154 Fachhochschulen.

... viele Schwächen. Vor allem mit den Ressourcen Zeit und Geld geht das deutsche Bildungswesen geradezu verschwenderisch um. Abzulesen ist das vor allem an den im internationalen Vergleich überlangen Schul- und Studienzeiten, den fast völlig fehlenden Leistungsanreizen, der zu geringen Autonomie der Schulen, dem Fehlen von bundesweiten Bildungsstandards sowie an der unzulänglichen Förderung von Problemgruppen wie Lernschwachen, Älteren und Migrantinnen.

Bildung in Deutschland: Die Stärken

Kindergärten und Grundschulen

- Hohe Betreuungsquote bei den Fünf- und Sechsjährigen

Allgemein bildende Schulen

- Hohes Gehaltsniveau der Lehrer
- Hohe Jahresarbeitszeit der Lehrer

Berufsausbildung

- Überdurchschnittliche Bildungsbeteiligung im berufsbildenden Sekundarbereich
- Hoher Anteil an beruflich Qualifizierten in der Bevölkerung
- Hoher Anteil an Jugendlichen in der Ausbildung
- Hoher Anteil an Doppelqualifikationen (Berufsausbildung und Hochschulreife)
- Niedrige Jugendarbeitslosigkeit

Hochschule

- Hoher Anteil an Ingenieurabsolventen an den Universitäten
- Hoher Anteil an Forschungsaufwendungen (je Student)
- Günstige Betreuungsrelation (Studenten je Dozent)
- Hoher Anteil an Promotionen

Weiterbildung

- Hoher Stundenumfang bei beruflicher Weiterbildung von Geringqualifizierten
- Hohe Beteiligung an allgemeiner Weiterbildung

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die vergleichsweise schlechte Performance des deutschen Bildungswesens ist nicht mit partiellen Eingriffen zu beheben, sondern sie verlangt eine Reform an Haupt und Gliedern. Über die konkreten Einzelschritte hinaus muss die Bildungsreform dabei drei grundsätzliche Kriterien stets im Auge behalten:

Mehr Qualität. Deutschland kann seine führende Rolle als moderne Volkswirtschaft nur dann halten und ausbauen, wenn das Land auf einer soliden Bildungsbasis steht. Die Qualität von Bildung aber misst sich eben nicht nur am Input (am investierten Geld), sondern auch und vor allem am Output – das gilt für die Leistungen des Bildungssystems selbst genauso wie für die Leistungen der Lehrer und Absolventen.

Mehr Effizienz. Dass das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag im deutschen Bildungswesen gehörig unausgeglichen ist, zeigt

Bildung in Deutschland: Die Schwächen

Kindergärten und Grundschulen

- Später Übergang auf die Grundschule
- Zu wenig Ganztagsbetreuung

Allgemein bildende Schulen

- Hohes Durchschnittsalter der Absolventen
- Zu wenig Ganztagschulen
- Enger Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg
- Überproportional viele Schüler mit schwachen Leistungen
- Geringer Anteil von Schülern mit überdurchschnittlichen Leistungen
- Geringer Grad der Schulautonomie in organisatorischen, personellen, finanziellen Fragen
- Keine Verpflichtung der Einzelschule zur Rechenschaftslegung
- Keine systematische Evaluation der Schulen
- Geringes Interesse der Lehrer am Lernfortschritt der Schüler
- Lange Ausbildungszeiten für Lehrer und fehlende Fortbildungspflicht
- Kaum Leistungsanreize in der Lehrer-Besoldung
- Mangel an Lernmitteln (z.B. Computer)

Berufsausbildung

- Geringer Anteil an Dienstleistungsberufen
- Wenige Ausbildungsmöglichkeiten für Lernschwächere im dualen System

Hochschule

- Geringer Anteil an Studierenden im jeweiligen Altersjahrgang
- Geringer Anteil an Hochschulabsolventen in der Bevölkerung
- Lange Studienzeiten und hohes Durchschnittsalter der Absolventen
- Unterdurchschnittlicher Anteil der Ausgaben für Hochschulen
- Geringer Anteil an privaten Bildungsaufwendungen
- Studenten aus bildungsfernen Haushalten sind unterrepräsentiert
- Niedrige private Bildungsrenditen

Weiterbildung

- Geringe Beteiligung von gering und mittel Qualifizierten an der beruflichen Weiterbildung
- Geringe Weiterbildungsbeteiligung Älterer

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

das Beispiel der überdurchschnittlich langen Schul- und Ausbildungszeiten, denen praktisch auf keiner Bildungsstufe ein entsprechender Zuwachs an Qualität gegenübersteht. Darüber hinaus belegen die meisten internationalen Vergleiche aber auch, dass der personelle, zeitliche und finanzielle Aufwand für das deutsche Bildungswesen inzwischen allenfalls noch durchschnittliches Niveau erreicht.

Passgenauere Bildung. Zu den Aufgaben eines Bildungswesens gehört es im 21. Jahrhundert auch, den künftigen Fachkräftebedarf der heimischen Wirtschaft zu antizipieren und rechtzeitig sicherzustellen. Der Bedarf an IT-Spezialisten (Stichwort: Greencard) vor wenigen Jahren war genauso vorhersehbar wie jener Facharbeitermangel, der sich aufgrund der demographischen Entwicklung jetzt in Deutschland anbahnt. Unabhängig von den individuellen Branchentrends lautet das übergeordnete Ziel also, das verfügbare Potenzial an Arbeitskräften so schnell wie möglich besser auszus schöpfen, sprich insbesondere Frauen, Geringqualifizierte, Ältere und Arbeitslose zu aktivieren.

Qualität und Effizienz des deutschen Bildungswesens lassen sich aber nur dann nachhaltig verbessern und sichern, wenn das System von den bürokratischen Fesseln staatlicher Strukturen befreit wird und am vitalisierenden Wettbewerb teilnimmt. Die Qualität der Bildung darf nicht länger allein ein theoretisches Konstrukt staatlicher und/oder parteipolitischer Vorgaben sein, sondern sie muss und kann letztlich nur im Bildungswesen selbst entstehen. Um diese Selbststeuerungskräfte zu entfalten und zu stärken, müssen die Akteure jedoch auch die entsprechenden Instrumente dafür in die Hand bekommen:

Autonomie und Wahlmöglichkeiten. Der Kunde ist König – es sei denn, er oder sie ist deutscher Schüler: Festgelegte Schulgrenzbezirke schreiben vor, wer wo zu lernen hat; und auch den Studienplatz kann man sich in Deutschland meist erst aussuchen, wenn die normierenden Hürden der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) genommen sind. Wie aber soll Bildungswettbewerb entstehen, wenn die Wahlfreiheit der Anbieter und Nachfrager durch ungezählte administrative Regeln, restriktive Rahmenbedingungen und, vor allem, durch überkommene Denkstrukturen eingeschränkt wird? Die Erfahrungen aus anderen Ländern weisen einen anderen Weg: Vorausgesetzt, die einzelnen Bildungsangebote sind entsprechend profiliert und transparent, führt mehr Autonomie auf allen Seiten zu Leistungssteigerungen. Der Wahlfreiheit stehen

6. Bildungsreform: Die Agenda „Mut zum Wettbewerb“

aber auch Pflichten gegenüber. Diese reichen von der Erfüllung der auch künftig notwendigen (aber reformierten) bundesweiten Vorgaben über die Verantwortung für die Auswahl von Personal und Lernenden bis hin zur Organisation und permanenten Qualitätskontrolle des Bildungsangebots.

Zumindest in Ansätzen wird dieser Weg bereits beschritten. Es gibt Modellversuche wie den der selbstständigen Schulen in Nordrhein-Westfalen, Globalhaushalte und die Möglichkeit, Gelder von einem Haushaltsjahr auf das andere zu übertragen. Doch meist gehen diese Reformen nicht weit genug, sie sind auf einzelne Teilbereiche begrenzt, halbherzig und bürokratisch.

Leistungsstandards und Monitoring. Wichtigste Aufgabe des Staates (der Länder) ist es, auf allen Ebenen des Bildungssystems einheitliche und verbindliche Leistungsstandards vorzugeben. Die heutigen Lehrpläne dagegen beschreiben zwar das pädagogisch Wünschbare, lassen jedoch offen, was wichtig und unverzichtbar ist und über welche Kompetenzen die Schüler auf den einzelnen Bildungsstufen wirklich verfügen müssen. Immerhin haben die Bildungsminister bereits Pläne, solche Mindestanforderungen zu definieren.

Mehr Autonomie setzt Vertrauen voraus – doch Kontrolle ist besser. Leistungsstandards haben nur dann Sinn, wenn die Ergebnisse auch regelmäßig überprüft werden. Es kann nicht länger so sein, dass ein großer, von der Gesellschaft verantworteter und finanzierter Dienstleistungsbereich sich praktisch aller Rechenschaft entzieht. Nötig ist stattdessen ein umfangreiches Monitoring des gesamten Systems, dazu gehören die interne Evaluation von Unterrichts- und Lehrqualität, regelmäßige externe Überprüfungen, bundesweit einheitliche Prüfungen und der regelmäßige Blick auf die Konkurrenz im Ausland.

Das Monitoring wiederum wird das Bildungswesen nur dann beflügeln, wenn die Ergebnisse auch veröffentlicht, sprich: transparent gemacht werden. Erst wenn klar ist, an welchen Schulen und Universitäten welche Leistungen erbracht werden, entsteht der nötige Druck, zum Beispiel durch die Schüler und deren Eltern. Wie

6. Bildungsreform: Die Agenda „Mut zum Wettbewerb“

wichtig und regulierend dies sein kann, zeigen zwei Beispiele aus Europa: In England und Schweden ist der regelmäßige Evaluationsbericht der Schulen für die Eltern eine heiß begehrte Lektüre.

Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Das Pendant zur Autonomie der Bildungseinrichtungen ist eine Finanzierung, die sich an der Nachfrage orientiert. Bislang jedoch regiert der Grundsatz der Trägerfinanzierung: Schulen und Hochschulen bekommen ihre Gelder nach bestimmten Verteilungsschlüsseln und Kennziffern zugewiesen, die in der Regel so gut wie gar nichts mit ihrer Leistungsfähigkeit zu tun haben. Instrumente wie Bildungskonten, Bildungsgutscheine und Bildungskredite würden dafür sorgen, die „Abstimmung mit den Füßen“, also die Nachfragemacht der Schüler und Studenten zu stärken – und so die Qualität zu erhöhen.

Die Lernenden selbst wiederum müssen Bildung wieder mehr als Investition in ihre eigene berufliche Zukunft begreifen – und auch einen Teil der finanziellen Verantwortung übernehmen. Schließlich ist gerade in einem wettbewerbsorientierten Hochschulsystem nicht länger einzusehen, warum die Mehrheit der Steuerzahler weiterhin die Ausbildung einer Minderheit subventioniert. Die Sorge, Studiengebühren würden die Ausbildung vom Geldbeutel der Eltern abhängig machen, ist gerade in der Bundesrepublik nur aufgesetzt: Zum einen ist der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildung in Deutschland ohnehin anachronistisch eng (siehe Kapitel 4), zum anderen studieren in der Bundesrepublik auch ohne Studiengebühren nur etwa 28 Prozent eines Altersjahrgangs – in anderen Ländern sind es trotz (!) Studiengebühren bis zu 45 Prozent.

Privatisierung und Dienstrechtsreform. Das gegenwärtige Steuerungssystem weist privaten Bildungsangeboten nur eine marginale, das öffentliche Angebot ergänzende Funktion zu. Die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung im Bildungswesen heißt aber keineswegs, dass der Staat als quasi monopolistischer Anbieter fungieren muss – das passt nicht zu einem Bildungssystem, das auf den Grundsätzen von Autonomie und Wettbewerb basiert. Notwendig wäre stattdessen eine nachhaltige Förderung privater Bildungs-

6. Bildungsreform: Die Agenda „Mut zum Wettbewerb“

initiativen, die mit den gleichen Chancen (und Risiken) ausgestattet werden wie die öffentlichen Anbieter.

Die wiederum müssen auch untereinander in einen leistungsfördernden Wettbewerb treten – genau das aber wird durch das in großen Teilen überkommene Beamtenrecht und den reichlich leistungsresistenten Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) praktisch komplett unterbunden. Lehrer, die sich engagieren und nachweislich überdurchschnittliche Leistungen erbringen, verdienen nach deutschem Dienstrecht nicht einen Cent mehr als Kollegen, die lediglich Dienst nach Vorschrift machen. In den meisten anderen Ländern sind Lehrer dagegen grundsätzlich Angestellte: Bei schlechten Leistungen können sie entlassen werden, gute Ergebnisse werden mit Zulagen und Prämien honoriert. Für die Beurteilung von Gut und Schlecht gibt es klare Kriterien – beispielsweise erfolgreiche Fortbildungen, zusätzliche Unterrichtsstunden oder die Übernahme von Sonderaufgaben.