



Perspektive Bildungspolitik

Empfehlungen für mehr Chancengerechtigkeit

INHALT

Vorwort	4
1. Bildung von klein auf sichert Zukunft	6
2. Schulpolitik: Qualitätssicherung fördert Chancengerechtigkeit	10
3. Gebührenfreies Studium kostet Gerechtigkeit	14
4. Bildungsföderalismus: Zwischen Wettbewerb und Gerechtigkeit	18
Impressum	22



Liebe Leserin, lieber Leser,

dass Bildung, Qualifizierung und lebenslanges Lernen die Schlüsselthemen sind, die über die Zukunftsfähigkeit sowohl des und der Einzelnen als auch der ganzen Gesellschaft entscheiden, ist inzwischen eine Binsenweisheit. Allüberall ist die Rede davon, und zwar keineswegs nur in Wahlkampfzeiten. Doch der Fortschritt ist gerade auf diesen Feldern immer noch eine Schnecke.

Zugegeben, die Ergebnisse verschiedener internationaler Leistungsvergleiche seit der Pisa-Studie von 2001 haben vielerorts die Bereitschaft geweckt, die entscheidenden Fragestellungen zu Bildungsqualität und Chancengerechtigkeit aufzunehmen und besser in unseren Erziehungs- und Bildungssystemen zu verankern. Die Ergebnisse von teils sehr ambitionierten Reformmaßnahmen lassen doch noch sehr zu wünschen übrig. Und sie unterscheiden sich vor allem, teils drastisch, von Bundesland zu Bundesland und sogar innerhalb einzelner Bundesländer.

Die größte Herausforderung unserer Bildungspolitik dürften deutlich identifizierbare Defizite in der frühkindlichen Erziehung und Bildung darstellen. So stoßen viele der Kinder und Jugendlichen, die heute in und an unserem Bildungswesen scheitern, bereits mit der Einschulung auf Hindernisse, die früher hätten beseitigt werden sollen. Denn die Probleme beginnen zumeist mit mangelnden Sprachkenntnissen, die den schulischen Erfolg von vornherein in Frage stellen. Im Zuge von Bildungsreformen, die diese Kennzeichnung verdienen, muss es deshalb darum gehen, die frühkindliche Förderung so zu entwickeln, dass derartige Defizite bereits vor der Einschulung erkannt und möglichst ausgeglichen werden können. Nur so sind wenigstens annähernd gleiche Startbedingungen ins schulische Leben zu gewährleisten und damit eine wesentliche Voraussetzung für einen nachhaltigen Bildungserfolg geschaffen.

Im Kern führt bei diesem wie anderen Problemen unseres Bildungswesens kein Weg an der Feststellung vorbei, dass es in Deutschland nicht ein Bildungssystem gibt, sondern eine Fülle von äußerst unterschiedlichen Bildungswirklichkeiten. Sie sind teils politisch gewollt und durch Landesrecht abgesichert. Sie lassen sich aber auch auf die sehr unterschiedlichen finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten der einzelnen Länder und Regionen zurückführen. Deutschland hat sich im Zuge dieses Prozesses in den zurückliegenden Jahrzehnten weit auseinander entwickelt, und zwar in alle Himmelsrichtungen und ohne dass dem von Seiten der Kulturpolitik der Länder hinreichend entgegen gewirkt worden wäre. Im

Ergebnis sollten auch die Befürworter unseres Bildungsföderalismus nicht die Augen davor verschließen, dass diese länderspezifischen Differenzen inzwischen zu sehr unterschiedlichen Bildungschancen führen, die wiederum vor allem zu Lasten der wirtschaftlich schwachen Bevölkerungsteile gehen. Der Bildungsföderalismus steht damit vor einem Gerechtigkeitsproblem, das ihn in Frage stellen muss, sofern er sich nicht zu tiefgreifenden Reformen durchzuringen vermag.

Wir möchten zur Diskussion dieser und weiterer Fragen beitragen, etwas tiefer bohren und zugleich Impulse für unseres Erachtens notwendige Veränderungen setzen – für mehr Bildungsqualität und Chancengerechtigkeit, wobei zwischen beiden ein engstmöglicher Zusammenhang besteht. Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, das Institut der deutschen Wirtschaft Köln und das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung zeigen im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, wo eine Politik, die mehr Bildungsqualität und Chancengerechtigkeit bewirken will, ansetzen muss.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.

Ihr Wolfgang Clement

1. BILDUNG VON KLEIN AUF SICHERT ZUKUNFT

Reiner Klingholz und Manuel Slupina, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung



gleich der OECD-Länder ein hoher Wert. Die Kosten für ein Hochschulstudium hingegen übernimmt er fast vollständig. Diese Verteilung ist aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll. Denn je früher der Staat in die Bildung der Kinder und Jugendlichen investiert, umso höher sind die Erträge für die gesamte Gesellschaft.

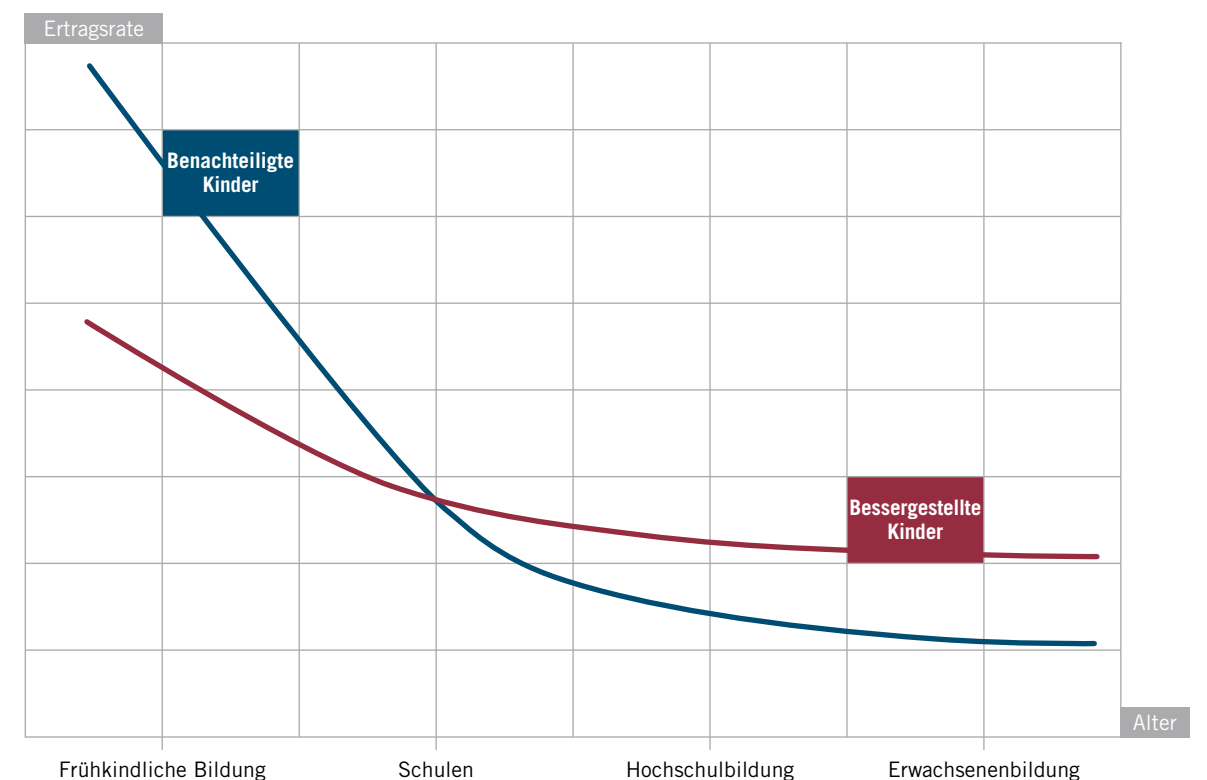
Bildungsinvestitionen in den ersten Lebensjahren zahlen sich über den späteren Bildungserfolg aus – besonders bei Kindern aus sozial schwächerem Umfeld. Die Wahrscheinlichkeit, es später auf ein Gymnasium zu schaffen, erhöht sich bei ihnen durch den Krippenbesuch um zwei Drittel. Mit der Bildung steigen auch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Davon hat nicht nur der Einzelne etwas: Geringere Transferleistungen,

höhere Sozialversicherungsbeiträge und zusätzliche Steuerzahlungen im späteren Erwerbsleben führen dazu, dass der Staat die im Vorschulbereich investierten Gelder fast dreifach zurückbekommt. Investitionen in die frühkindliche Förderung erzielen wissenschaftlichen Berechnungen zufolge langfristig eine Verzinsung von jährlich über sieben Prozent.

Das Geld muss jedoch auch dort ankommen, wo es am dringendsten benötigt wird. Kitas in sozial schwachen Gegenden mit hohem Migrantenanteil haben den höchsten Bedarf an qualifiziertem Personal und damit an finanziellen Mitteln. Bisher fehlt in den meisten Bundesländern jedoch ein schlüssiges Gesamtkonzept, wie diese Mittel bedarfsorientiert und zielgerichtet verteilt werden können.

Förderung im Vorschulalter erzielt größten Mehrwert

Erträge von Bildungsinvestitionen (schematisch)



Je früher in die Bildung eines Kindes investiert wird, desto höher sind die Erträge. Defizite, die in jungen Jahren entstehen, lassen sich später kaum noch ausgleichen. Besonders bei Kindern aus sozial schwächeren Schichten ist die Ertragsrate frühkindlicher Förderung hoch. (Quelle: Wößmann)

Frühkindliche Förderung bedeutet für Deutschland nicht weniger als die Sicherung einer knappen Resource. Gegenüber der in den 1950er und -60er Jahren geborenen Generation der Babyboomer hat sich die Zahl der Geburten heute auf jährlich 660.000 halbiert. Der Anteil der Menschen, die das Rentenalter erreichen, wächst daher beständig. Währenddessen rücken immer weniger ins Erwerbsalter nach. Umso schwerer wiegt es angesichts dieser Knappheit an Arbeitskräften, wenn viele junge Menschen keinen oder nur einen niedrigen Bildungsabschluss erreichen und mit geringen Erfolgchancen in den Arbeitsmarkt entlassen werden.

Viele der Kinder und Jugendlichen, die im deutschen Bildungssystem straucheln und scheitern, haben bereits bei ihrer Einschulung schlechtere Ausgangsbedingungen

als ihre Altersgenossen. Häufig sind es mangelnde Sprachkenntnisse, die ihren schulischen Erfolg hemmen. Frühkindliche Förderung kann daher bereits vor der Einschulung entscheidend dazu beitragen, Defizite von Kindern zu erkennen und auszugleichen, um so für möglichst gleiche Startbedingungen und einen anhaltenden Bildungserfolg zu sorgen.

FRÜHKINDLICHE FÖRDERUNG ZAHLT SICH AUS

Bund, Länder und Gemeinden geben jährlich rund 17 Milliarden für Kindertagesbetreuung aus – Tendenz steigend. Dennoch ist nur jeder zwanzigste Platz kostenfrei. Fast 30 Prozent der Eltern zahlen über 150 Euro im Monat für einen Betreuungsplatz. Der Staat wälzt damit rund ein Drittel der Kosten für Krippen- oder Kindergartenplätze auf die Eltern ab – im Ver-

FRÜHKINDLICHE FÖRDERUNG MUSS ELTERN EINBEZIEHEN

Das familiäre Umfeld beeinflusst den Bildungs- und Entwicklungsstand von Kindern im Vorschulalter laut Untersuchungen stärker als außerfamiliäre Betreuung. Eltern in die frühkindliche Förderung einzubeziehen und sie bei der Erziehung ihrer Kinder zu unterstützen, sollte daher ein zentrales Anliegen sein. Dabei geht es vor allem darum, Eltern aus sozial schwächeren Schichten zu gewinnen. Dazu gibt es von Informationsabenden über Eltern-Kind-Gruppen bis hin zu Elterncafés vielfältige Möglichkeiten. Besonders gezielt können die Eltern über Menschen mit ähnlichem biografischen Hintergrund erreicht werden.

In den Bundesländern wurden in den letzten Jahren verschiedene Modellprogramme aufgelegt. Die „Familienzentren“ oder „Eltern-Kind-Zentren“ haben das Ziel, Kindertageseinrichtungen auch für Eltern zu öffnen. Bislang bleibt jedoch unklar, wie sich diese Pilotprojekte in die Fläche tragen lassen. Hier könnte ein Blick in Länder helfen, die schon längere Erfahrungen in diesem Bereich haben. In Kanada etwa können Kinder seit 1981 vielerorts in Parenting and Family Literacy Centres spielerisch ihre Sprachfähigkeiten erweitern. Ihre Eltern lernen gleichzeitig, wie sie ihren Nachwuchs am besten dabei unterstützen. Alleine in Toronto gibt es gegenwärtig 75 dieser Zentren.

KINDER MIT MIGRATIONSHINTERGRUND GEWINNEN UND GEZIELT FÖRDERN

Die bestehenden Angebote gehen häufig gerade an den Kindern vorbei, die am stärksten von frühkindlicher Förderung profitieren könnten. Zu ihnen zählen vor allem jene mit Migrationshintergrund. Beim Spracherwerb gelten 30 Prozent dieser Kinder im Alter von drei bis sieben Jahren als förderbedürftig – bei Kindern ohne Migrationshintergrund liegt der Anteil bei 21 Prozent. Der Wissenschaft zufolge ist eine frühe Förderung noch vor dem vierten Lebensjahr für den Spracherwerb ideal. Doch die Betreuungsquote liegt bei den unter Dreijährigen mit Migrationshintergrund bei nur 16 Prozent und damit deutlich unter dem Anteil von 33 Prozent ihrer deutschstämmigen

Altersgenossen. Auch die drei- bis fünfjährigen Kinder mit Migrationshintergrund besuchen seltener eine Kita als einheimische Kinder. Ihre Eltern scheinen eher Vorbehalte zu haben, ihre Kinder in fremde Obhut zu geben. Kita-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter mit Migrationshintergrund könnten hier sicherlich dazu beitragen, Berührungsängste abzubauen. Aktuell hat jedoch nicht einmal jede zehnte pädagogische Fachkraft in Kindertageseinrichtungen einen Migrationshintergrund.

Die Kinder mit Migrationshintergrund, die außerhalb der Familie betreut werden, besuchen oft Kindertageseinrichtungen, in denen nicht mehrheitlich Deutsch gesprochen wird. Ihnen fehlt damit das für den Spracherwerb so wichtige „Sprachbad“. Ein Drittel besucht Einrichtungen, in denen für mehr als die Hälfte der Gleichaltrigen Deutsch nicht die Familiensprache ist. Diese Zusammensetzung spiegelt im Wesentlichen das Wohnumfeld wider und wird sich nur schwer auflösen lassen. Hier kommt den Erzieherinnen und Erziehern eine besonders wichtige Rolle als Sprachvorbild zu – die sie nur erfüllen können, wenn sie kontinuierlich geschult werden. Einmalige Weiterbildungen reichen dafür nicht aus.

HOCHWERTIGE BETREUUNG BRAUCHT QUALIFIKATION UND ANERKENNUNG

Mit dem ab August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf eine Betreuung unter Dreijähriger soll auch ein bedarfsgerechtes Angebot an Krippenplätzen bestehen. Insgesamt werden dafür rund 42.000 Fachkräfte benötigt, die weder der Arbeits- noch der Ausbildungsmarkt aktuell hergeben. Bis dato fehlen rund 15.000 Erzieherinnen und Erzieher. Initiativen wie die der Bundesagentur für Arbeit, eilig 5.000 Arbeitssuchende umzuschulen, werden den Erfordernissen dieses Berufes nicht gerecht. Gegenwärtig haben rund fünf Prozent der Beschäftigten in Kindertagesstätten eine akademische Ausbildung, weitere 69 Prozent haben eine Ausbildung als Erzieherin oder Erzieher abgeschlossen. Um das Qualifikationsniveau des Kita-Personals zu halten oder gar zu verbessern, müssten zum einen mehr junge Menschen für eine Erzieherausbildung oder ein entsprechendes Hochschulstudium gewon-

nen und zum anderen müsste das bestehende Personal weiterqualifiziert werden. Erzieherinnen und Erzieher müssten zudem die Anerkennung erfahren, die den wirklichen Wert ihrer Arbeit widerspiegelt: die Vorbereitung künftiger Generationen auf ein produktives und erfülltes Leben.

FAZIT

Im Vorschulbereich angelegte Gelder erhält der Staat über geringere Transferzahlungen, höhere Sozialversicherungsbeiträge und zusätzliche Steuererträge fast dreifach zurück. Am ertragreichsten sind staatliche Investitionen jedoch, wenn sie gezielt dort investiert werden, wo Kinder die schwierigsten Ausgangsbedingungen haben. Hier sind die meisten Bundesländer noch Antworten darauf schuldig, wie diese Kinder von den Angeboten frühkindlicher Bildung systematischer erreicht werden können.

Ein vielversprechender Weg hierzu führt über die Eltern. Es gibt bereits verschiedene Modellprogramme der Bundesländer, die die Kindertageseinrichtungen für Eltern öffnen sollen. Ein Konzept, um die Erfahrungen aus diesen Pilotprojekten in der Breite nutzbar zu machen, steht aber noch aus.

Insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund würden von einer gezielteren Förderung profitieren. Für den Spracherwerb wäre eine Förderung noch vor dem vierten Lebensjahr ideal. Doch die Betreuungsquote der Kinder aus Haushalten mit Migrationshintergrund liegt zum Teil deutlich unter der von Kindern einheimischer Familien. Ein Drittel der Kinder mit Migrationshintergrund wird zudem in Einrichtungen betreut, in denen für mehr als die Hälfte der Gleichaltrigen Deutsch nicht die Familiensprache ist – ihnen fehlen damit die Sprachvorbilder. Erzieherinnen und Erzieher in solchen Einrichtungen müssten kontinuierlich geschult werden, um diese Rolle zu übernehmen.

Insgesamt muss der Beruf des Erziehers von der Gesellschaft höher bewertet werden. Schließlich hat er die Vorbereitung künftiger Generationen auf ein selbstbestimmtes Leben zum Ziel, indem die Potenziale der Kinder schon früh gefördert werden. Mit der höheren Anerkennung würden sich mehr Menschen für diesen Beruf entscheiden. Das ist dringend nötig: Um dem Rechtsanspruch auf die Betreuung unter Dreijähriger mit einem entsprechenden Angebot an Krippenplätzen gerecht zu werden, fehlen bislang 15.000 Erzieherinnen und Erzieher.

Eltern mit Migrationshintergrund beurteilen Kitas differenziert

Eltern, die selbst nach Deutschland zugewandert sind und relativ wenig Erfahrung mit dem deutschen Bildungssystem haben, lassen ihr unter dreijähriges Kind seltener außerfamiliär betreuen. Eltern der zweiten Generation, die bereits erfolgreich das deutsche Schulsystem bis zur Hochschulreife durchlaufen haben, geben ihr Kind deutlich häufiger in eine Kindertageseinrichtung. Sie unterscheiden sich damit kaum von vergleichbar gebildeten Eltern ohne Migrationshintergrund. Dass vor allem selbst zugewanderte Eltern und jene mit niedrigem Bildungsniveau seltener Betreuung in Anspruch nehmen, ist zum einen in unterschiedlichen Vorstellungen darüber begründet, ab wann frühkindliche Förderung sinnvoll ist. Zum anderen sind mangelnde Sprachkenntnisse für viele Zuwanderer eine Hürde. Selbst zugewanderte Eltern nennen zudem häufig eine als gering wahrgenommene Qualität sowie fehlende interkulturelle Öffnung als Grund dafür, ihre Kinder nicht in eine Kindertagesstätte zu schicken. Geringer gebildete Zuwanderer nennen überdies 2,6 Mal häufiger zu hohe Kosten als Grund für den Verzicht auf außerfamiliäre Bildung als höher gebildete Eltern.

Der Beitrag beruht auf der Studie „Bildung von klein auf sichert Zukunft. Warum frühkindliche Förderung entscheidend ist“ des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

2. SCHULPOLITIK: QUALITÄTSSICHERUNG

FÖRDERT CHANCENGERECHTIGKEIT

Helmut E. Klein, Institut der deutschen Wirtschaft Köln



So schockierend der internationale Leistungsvergleich von Schülern für Deutschland auch war: Die Ergebnisse der PISA-Studie von 2001 haben eine große Bereitschaft geweckt, die Themen Bildungsqualität und Chancengerechtigkeit besser im Schulsystem zu verankern. So haben sich die Länder ein ambitioniertes Programm verordnet, das durch individuelle Förderung, Sicherung der Vermittlung grundlegender Kompetenzen, Dezentralisierung des Schulmanagements, Professionalisierung des Personals und Bereitstellung ausreichender Ressourcen den Rückstand gegenüber anderen Ländern ausgleichen sollte. Dabei werden die einzelnen Reformbereiche von der Politik allerdings nicht nur von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich umrissen. Die einzelnen Reformen

stehen auch nicht immer in einer konsistenten und effizienten Beziehung zueinander.

EFFEKTE DER SCHULPOLITISCHEN REFORMEN

Im Interesse einer besseren Chancengerechtigkeit stellt sich die Frage, welche Effekte die Neueregungen der Länder hatten. Seit den internationalen Schülerleistungsvergleichen ist bekannt, dass soziale Herkunft und Bildungserfolg in Deutschland eng gekoppelt sind. Die Kompetenzen der Schüler unterscheiden sich schon bei der Einschulung. Unterschiedliche kulturelle, ökonomische und soziale Bedingungen für die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten sind ein Grund dafür. Aber auch die berufliche Qualifikation der Eltern, das Leseverhalten und die Sprache im Elternhaus ha-

ben entscheidenden Einfluss. Dies lässt sich an der relativen Chance des Gymnasialbesuchs konkretisieren: Beim Vergleich von Familien mit ähnlicher Haltung zur Bildung liegt die Wahrscheinlichkeit eines Fünfzehnjährigen aus der Oberschicht, ein Gymnasium zu besuchen, um das 3,2-fache höher als die eines Arbeiterkindes. In den Bundesländern sind diese relativen Chancen des Gymnasialbesuchs unterschiedlich verteilt. Die ungünstigsten Werte ergeben sich für Niedersachsen (4,8 zu 1) und Nordrhein-Westfalen (4,5 zu 1), die günstigsten Werte für Thüringen (2,2 zu 1) und Mecklenburg-Vorpommern (2,3 zu 1).

Insgesamt steigt die Gymnasialbeteiligung seit 2000 aber – ein Indiz für die Verbesserung der Bildungschancen. So blieb der Anteil der Schüler, die auf das Gymnasium wechseln, zwischen 2000 und 2006 bei Jugendlichen aus Familien der oberen Dienstklasse mit 52 Prozent unverändert, gleichzeitig erhöhte er sich bei Jugendlichen aus Familien mit klassischen Büro- und Verwaltungsberufen von 24 Prozent auf 30 Prozent. Bei den Facharbeitern stieg der Anteil von 16 Prozent auf 21 Prozent und bei Jugendlichen aus Haushalten un- und angelernter Arbeiter von 11 Prozent auf 14 Prozent.

MEHR HÖHERE SCHULABSCHLÜSSE

Auch wenn die Quoten der Schulabsolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife zwischen den einzelnen Bundesländern im Mittel um etwa 20 Prozentpunkte variieren: Die Absolventenstatistik der Kultusministerkonferenz von 2012 zeigt, dass der Anteil der Hochschulzugangsberechtigten an allgemeinbildenden Schulen in der zurückliegenden Dekade um ein gutes Drittel auf 33,7 Prozent im Jahr 2011 gestiegen ist. Der Anteil der Schüler, die eine Hochschul- oder Fachhochschulreife an einer beruflichen Schule erworben haben, hat sich im gleichen Zeitraum auf 22,1 Prozent nahezu verdoppelt. Insgesamt erreicht Deutschland damit eine Quote von Hochschulzugangsberechtigten von 55,8 Prozent. Gegenüber dem Jahr 2000 ist das eine Zunahme um immerhin 54 Prozent.

ZUNAHME DER BETEILIGUNG AN BILDUNGSGÄNGEN DER SEKUNDARSTUFE II

Allgemeinbildende Schulabschlüsse der Sekundarstufe I erscheinen nach diesen Daten als durchlässige Abschlüsse. Beim Vergleich der Daten des Statistischen Bundesamtes von deutschen und ausländischen Schulabgängern des Jahres 2011 gegenüber 2000 lassen sich mehrere Beobachtungen machen: Der Anteil der Schulabbrecher ist rückläufig. Dass immer mehr Schüler mit Hochschulreife von der Schule abgehen, zeigt, dass die Schüler zunehmend alle Bildungsgänge der allgemeinbildenden Sekundarstufe II nutzen. Vor allem der Anteil ausländischer Hochschulzugangsberechtigter ist überproportional gestiegen.

SCHULABBRECHER – EIN UNTERSCHÄTZTES PROBLEM

Auch wenn die Quote der Schulabbrecher insgesamt zurückgegangen ist, stellt sich die Lage mit Blick auf die Abgänger der Sekundarstufe I anders dar: Im Bundesdurchschnitt verließen im Jahr 2011 acht deutsche und 14 ausländische Schüler von jeweils 100 deutschen und ausländischen Schulentlassenen am Ende der Sekundarstufe I die Schule ohne formalen Abschluss. Das ist zwar insgesamt ein Rückgang gegenüber 2000. Zwischen den einzelnen Bundesländern streuen die Anteile dieser Drop-outs jedoch mitunter um das Fünffache, so beispielsweise in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern. In einigen Bundesländern hat sich die Abbrecher-Problematik im Beobachtungszeitraum verschärft.

Bemerkenswert ist, dass Länder mit traditionellem dreigliedrigem Schulsystem wie Baden-Württemberg, Bayern, aber auch Nordrhein-Westfalen deutlich weniger Drop-outs zählen als Länder mit Zweigliedrigkeit sowie mit Gesamtschule (Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). In den neuen Bundesländern, in denen keine Hauptschulen existieren, gibt es deutlich mehr Schulabbrecher als in den Ländern mit Hauptschule. Abbrüche sind somit offenbar eher ein grundsätzliches Problem der Schul- und Unterrichtsqualität als eines der dreigliedrigen Schulstruktur. Die Statistik zu den Schulabbrüchen verdeutlicht aber auch,

dass vor allem Schüler mit Migrationshintergrund keinen Abschluss an der Sekundarstufe I schaffen. Die Bestandsaufnahme aktueller bildungspolitischer Aktivitäten der Länder zeigt, dass verpflichtende Angebote zur Sprachförderung für Schüler, die die deutsche Sprache nicht beherrschen, bis zur Sekundarstufe I eher die Ausnahme sind.

An den beruflichen Schulen brachen 2011 etwa 42,9 Prozent der Schüler eines Jahrgangs ihr Berufsvorbereitungsjahr ab und 47,6 Prozent ihr Berufsgrundbildungsjahr. Diese Bildungsgänge können die Grundbildungsdefizite der Schüler nicht ausgleichen.

SCHULISCHE GRUNDBILDUNG ALS TEILHABEVORAUSSETZUNG

Gemäß dem Sozialstaatsgebot müssen alle Schulen ein Mindestmaß an gleicher Qualität bieten. Diese Forderung erfüllen sowohl die Länder als auch die Schulen innerhalb eines Bundeslandes nur bedingt. Zwar gibt es einen gesellschaftlichen Konsens zur Aufgabe der Schulen, der in sämtlichen Schulgesetzen der Bundesländer kodifiziert ist. Dort heißt es zum Beispiel, die allgemeinbildende Schule vermittele „die für den Übergang in die berufliche Ausbildung erforderliche Berufsreife“ (Hamburgisches Schulgesetz § 2), eine „gemeinsame Grundbildung“ (NRW SchulG § 12) oder führe zur „Qualifikation der Berufsreife“ (SchulG Rheinland-Pfalz § 10).

Nach wie vor verlässt jedoch eine relative große Zahl an Schülern das Schulsystem ohne Ausbildungsreife. Risikoschüler erreichen beispielsweise nicht das minimale Niveau der Lesekompetenz, um eine Ausbildung erfolgreich anschließen zu können. Die allgemeinbildenden Schulen werden ihrer Qualifikationsfunktion also offenbar nur bedingt gerecht.

ABSCHLÜSSE VERLIEREN SIGNALCHARAKTER

Der Anteil der Schüler ohne Schulabschluss ist deutlich geringer als der Anteil der Schüler, die am Ende der Sekundarstufe I die Schule ohne Mindestkompetenzen verlassen. Der größere Teil der Risikoschüler verlässt die Schule also mit einem Abschluss. Dies hat entscheidend dazu beigetragen, dass Schulabschlüsse ihren Sig-

nalcharakter auf dem Arbeitsmarkt eingebüßt haben. Die Folge davon ist, dass das Gros der Unternehmen Einstellungs- und Eignungstests durchführt, um sich ein eigenes Bild machen zu können. Die von den Unternehmen gestellten Mindestanforderungen an Lehrstellenbewerber sind nahezu identisch mit den grundlegenden Bildungsinhalten in sämtlichen Lehrplänen.

GERINGE LESEKOMPETENZ

Anteil der 15-Jährigen, die die Stufe II auf einer fünfstufigen Kompetenzskala zur Lesekompetenz laut PISA-Ergänzungsstudie von 2006 nicht erreichen, sowie Anteil der Schüler in der 9. Jahrgangsstufe, die im Kompetenzbereich Lesen die Regelstandards laut einer Erhebung des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) verfehlen.

	PISA-E 2006	IQB 2009
Baden-Württemberg	19,2	26,5
Bayern	15,5	19,6
Berlin	24,4	40,2
Brandenburg	24,4	37,8
Bremen	27,4	40,6
Hamburg	27,8	36,8
Hessen	21,8	33,9
Mecklenburg-Vorpommern	23,1	38,9
Niedersachsen	22,4	35,0
Nordrhein-Westfalen	21,7	34,4
Rheinland-Pfalz	19,8	27,2
Saarland	17,9	27,0
Sachsen	11,9	32,6
Sachsen-Anhalt	21,5	33,1
Schleswig-Holstein	24,9	27,6
Thüringen	17,0	34,8
Deutschland	20,0	31,1

(Quellen: PISA-Konsortium Deutschland (2008); Olaf Köller, Michel Knigge und Bernd Tesch: Sprachliche Kompetenzen im Ländervergleich (2010))

Die Sicherung von Mindestkompetenzen im Sinne der Ausbildungsreife bedarf der Orientierung an Mindeststandards. Die Vermittlung grundlegender Kompetenzen für die Ausbildungsfähigkeit ist zwar als implizites Ziel in allen Lehrplänen der Bundesländer vorhanden, aber nicht explizit als fächerübergreifender Standard festgelegt.

SCHULMANAGEMENT ALS KATALYSATOR FÜR EFFIZIENZ

Mit der Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die Schulleitung vollziehen die Bundesländer eine längst überfällige, international weitgehend vollzogene Deregulierung des Bildungssystems. Effiziente Bildungssysteme nutzen zur Verbesserung der Qualität die drei Parameter Bildungsstandards, Evaluation und Schulautonomie. Viele dieser auf der schulpolitischen Agenda stehenden Maßnahmen verfehlen allerdings ihr Ziel.

Damit Schulleitungen die ihnen übertragene Verantwortung für die Organisations- und Personalentwicklung zielführender übernehmen können, sollten Globalbudgets auf die einzelnen Schulen übertragen werden. Zudem muss eine leistungsfördernde Anreizkultur geschaffen werden, um die Personalentwicklung

nachhaltig voranzutreiben. Die aktuellen Besoldungsstrukturen machen die Einführung des Leistungsprinzips dagegen nahezu unmöglich. Hier wurden Handlungsspielräume von der Politik nicht genutzt.

FAZIT

Die statistischen wie empirischen Befunde zeigen, dass die Länder eine Politik eingeleitet haben, das Schulsystem chancengerechter und durchlässiger zu gestalten. Dennoch steht das Schulsystem weiterhin vor beachtlichen Herausforderungen: Vor allem beim Thema Ausbildungsreife haben die Länder, wenn auch in unterschiedlichem Maße, noch Reformbedarf. Und auch die Schulautonomie ist noch lange nicht so umfassend geregelt, dass die Schulleitung die Bildungsqualität an ihrer Schule weitestgehend selbst steuern kann.

Handlungsebenen der Schulreformen

- Bildungspolitische Voraussetzungen: Die meisten Bundesländer haben hier ihre Hausaufgaben gemacht. So ist die Ausbildungsreife als Ziel der Sekundarstufe I weitestgehend in den Schulgesetzen hinterlegt und die Selbstständige Schule fast überall gesetzlich geregelt.
- Qualitätssicherung: Viele Bundesländer haben bereits hohe Standards erreicht. Fast überall gibt es Qualitätsrahmen, interne und externe Evaluation, Vergleichsarbeiten und zentrale Abschlussprüfungen. Zielvereinbarungen zwischen Schulaufsicht und Schule sind überall eingeführt, jedoch nicht immer verpflichtend.
- Schulmanagement: Alle Länder haben den Schulleitungen die Verantwortung für die Schul-, Organisations- und Personalentwicklung übertragen. In vielen Ländern gibt es allerdings noch Regelungsdefizite. Weder aus Sicht der Personalökonomie noch aus Effektivitätsaspekten ist der Gestaltungsrahmen für die Schulen ausreichend.
- Schulkultur: Die Ausrichtung des Schulalltags am individuellen pädagogischen Profil (Schulprogramm) ist meist verpflichtend. Andererseits werden Ganztagsangebote und inklusive Schulangebote ohne Rechtsverbindlichkeit ausgebaut. Eine Ressourcenzuweisung nach Sozialindex für Schulen mit einem besonderen Entwicklungsbedarf besteht nur für wenige Länder. Die Förderung der Schulsozialarbeit muss noch stark vereinfacht werden.
- Lehren und Lernen: Alle Bundesländer haben die Übertragung überprüfbarer Bildungsstandards in die Kernlehrpläne stark vorangetrieben, ebenso eine stärkere individuelle Förderung. Die Förderung von Hochbegabten oder Lernschwachen ist indes noch lückenhaft geregelt. Dasselbe gilt für eine verpflichtende Sprachstandsdiagnostik und Sprachförderung aller Kinder mit Bedarf.

Der Beitrag beruht auf dem Gutachten „Politik-Check Schule 2013“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

3. GEBÜHRENFREIES STUDIUM

KOSTET GERECHTIGKEIT

Christiane Konegen-Grenier, Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Seit Abschaffung der Studiengebühren springt der Staat wieder ein. Steuergelder müssen die private Beteiligung zur Finanzierung der Hochschulen ersetzen. Gelder, die nun auf anderen Bildungsstufen fehlen. Das ist insofern bedenklich, als die Wissenschaft sich einig ist, dass die Grundlage für eine gute Ausbildung am besten in der frühen Kindheit gelegt werden kann. Auch der finanzielle Spielraum für die staatliche Beteiligung an der Studienfinanzierung ist durch die staatlichen Kompensationszahlungen an die Hochschulen eingeengt. Würde der Staat diese Mittel in attraktive Finanzierungsmodelle investieren, die auch die Finanzierung der Studiengebühren einschließen, könnten mehr Kinder einkommensschwacher Familien für ein Studium gewonnen werden.

DER STAAT SETZT AM FALSCHEN ENDE DER BILDUNGSBIOGRAFIE AN

Die Chancen für eine Hochschulzugangsberechtigung können am besten am Anfang der Bildungslaufbahn beeinflusst werden. Besonders bei Kindern, die im Elternhaus wenig Unterstützung erhalten, erhöht zum Beispiel der Besuch eines Kindergartens die Wahrscheinlichkeit, später aufs Gymnasium zu gehen und mit dem Abitur die Voraussetzung für ein Studium zu erfüllen. Der Staat wäre daher gut beraten, besonders die frühen Bildungsstufen zu fördern.

Ausgerechnet bei den Ausgaben für die Grundschule und den Sekundarbereich I liegen die öffentlichen Ausgaben in Deutschland unter dem OECD-Durchschnitt:

Für Grundschüler zahlt der Staat 14 Prozent und für Haupt- und Realschüler 8 Prozent weniger. Im Elementarbereich liegen die Aufwendungen zwar 18 Prozent über dem OECD-Durchschnitt. Das liegt allerdings daran, dass die Eltern hierzulande zu einem großen Teil an den Kindergartengebühren beteiligt werden. Das letzte Kindergartenjahr ist zwar in vielen Bundesländern kostenfrei. Für die ersten beiden Jahre zahlen Eltern dafür bereits ab einem relativ geringen Jahreseinkommen; in München gilt das beispielsweise ab 15.000 Euro pro Jahr. Ohne den privaten Anteil lägen die Aufwendungen je Kindergartenkind 17 Prozent unter dem Durchschnitt der OECD. Die Ausgaben für Studierende und Teilnehmer an Aufstiegsfortbildungen liegen dagegen 3 Prozent über denen der übrigen OECD-Länder. Für die Sekundarstufe II wird mit 16 Prozent – auch dank der Investitionen der Wirtschaft in die berufliche Bildung – deutlich mehr als im OECD-Mittel ausgegeben.

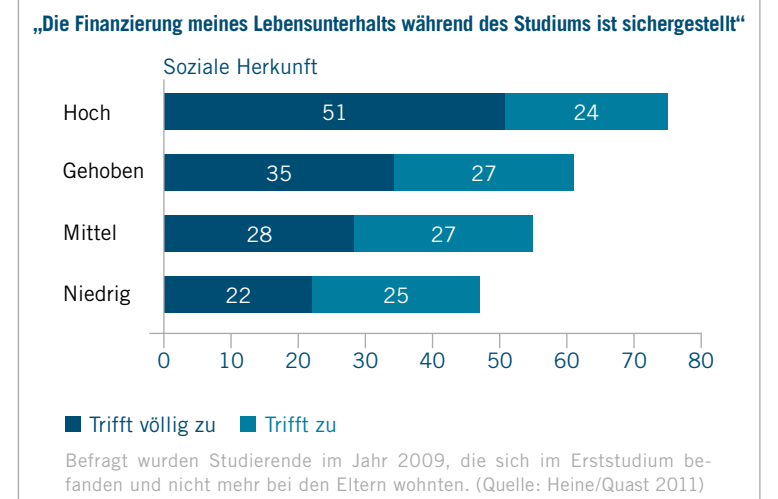
Gerade im für den späteren Erfolg so wichtigen frühen Bildungsstadium sind die Eltern also auf sich gestellt. Besonders für weniger wohlhabende Familien und solche mit geringem Bildungshintergrund ist das ein Problem. Ihnen fehlt wegen der knappen staatlichen Investitionen eine unterstützende Infrastruktur, wie sie gut ausgestattete Ganztagschulen oder individuelle Beratungsangebote bieten könnten.

Sollen soziale Gefälle im Bildungszugang abgebaut werden, setzt die Bildungsförderung des Staates genau am falschen Ende an. Ein gebührenfreies Studium verschärft die Benachteiligung von Kindern geringverdienender und bildungsferner Familien noch, indem durch die Kompensationszahlungen an die Hochschulen öffentliche Gelder gebunden sind und für den Ausgleich von Nachteilen in den frühen Jahren fehlen. Und da durch die fehlende Förderung von öffentlicher Seite so vor allem Kinder die Hochschulreife schaffen, deren Elternhaus genug Geld und Bildung zu ihrer Unterstützung haben, sind

es allein diese wohlhabenderen Familien, die von der Abschaffung der Studiengebühren profitieren. Die soziale Ungerechtigkeit verschärft sich also weiter.

GEBÜHRENFREIES STUDIUM ENTZIEHT STUDIENFINANZIERUNG MITTEL

Das gebührenfreie Studium nutzt weniger privilegierten Familien auch wenig, da der finanzielle Spielraum für eine staatlich gestützte Studienfinanzierung damit verringert wird. Gerade Kinder dieser Familien erwarten Probleme bei der Studienfinanzierung und entscheiden sich daher öfter gegen ein Studium. Dabei geht es nicht um die Studiengebühren an sich, sondern um die Finanzierung des Studiums insgesamt. Auch, wer sich für ein Studium entscheidet, steht vor Finanzierungsproblemen, die für Studenten mit weniger familiärer Unterstützung besonders belastend sind.



Mit dem Wegfall der Studiengebühren auch in Bayern und Niedersachsen bringen die Länder insgesamt 865 Millionen Euro jährlich für die Ausgleichszahlungen auf. Bereits jetzt sind es 546 Millionen Euro. Diese Steuergelder wären besser in staatlichen Unterstützungsleistungen fürs Studium investiert: Völlig sorgenfrei studieren können derzeit 51 Prozent der Studierenden aus wohlhabenderen Schichten. Unter den weniger gut Situierten betrachten nur 22 Prozent die Finanzierung ihres Studiums als völlig sichergestellt. Künftig werden es eher noch weniger sein, da

die straffere Studienorganisation weniger Zeit für Nebenjobs lässt. Trotz BAföG sind Studierende aus einkommensschwachen Haushalten aber laut Bundesbildungsministerium deutlich häufiger auf einen Nebenerwerb angewiesen als ihre Kommilitonen aus Akademiker-Haushalten. Neben dem BAföG bietet der Staat 27 weitere staatliche monetäre und nicht-monetäre Unterstützungsleistungen an. In der Summe subventionieren diese Leistungen Studierende aus einkommensstarken Haushalten in nahezu gleichem Umfang wie Studierende einkommensschwacher Schichten. Staatliche Kredite zur Finanzierung von Lebenshaltungs- und Studienkosten gibt es zwar. Abgesehen von dem im Volumen begrenzten Bildungskredit sind sie aber nur günstig, solange die aktuelle Niedrigzinsphase anhält. Der Grund: Für sie gibt es weder eine staatliche Bürgschaft noch Zins-subventionen. Ändert sich das Zinsniveau, steigt die Schuldenlast automatisch. Ein Problem besonders für Studierende weniger gutverdienender Familien, die Kreditrisiken ohnehin stärker scheuen als Familien höherer Einkommensschichten.

STUDIENKREDITE KÖNNTEN NEBENJOB ERSETZEN

Hier hätten die Länder mit den für Kompensationszahlungen aufgewendeten Summen Abhilfe schaffen können. Investiert in das BAföG würden die 546 Millionen Euro Kompensationsmittel diesen Studierenden ein Studium ohne Nebenjobs erlauben und gleichzeitig die Eltern entlasten. Derzeit müssen diese Studierenden trotz BAföG 30 Prozent ihres Monatsbudgets dazu verdienen, ein weiteres Viertel müssen die Eltern beisteuern.

Eine andere Möglichkeit, die Kompensationsmittel sinnvoll zu investieren, ist die Aufstockung des zinsfrei rückzuzahlenden Anteils des BAföGs. Diesen zinsfreien Kredit sollten alle Studierenden nutzen können. Mit der Verschuldungsobergrenze und der einkommensabhängig sowie zeitlich gedehnten Rückzahlung wäre der Grundstein für ein Studienkreditsystem gelegt, in das auch nachgelagerte Studiengebühren integriert werden könnten. Wie die Erfahrungen aus dem australischen Hochschulsystem zeigen, hat die staatliche Vorfinanzierung der Ge-

bühren und die nachträgliche, einkommensabhängige und zinsfreie Rückzahlung Abschreckungseffekte verhindert. Gleichzeitig ist die Studienbeteiligung gestiegen.

WARUM MUSS DIE KASSIERERIN IHREM CHEF DAS STUDIUM ZAHLEN?

Aus einem weiteren Grund vergrößert die Abschaffung der Studiengebühren die soziale Ungerechtigkeit in Deutschland: Diejenigen, die nicht studieren und ein geringeres Einkommen haben, subventionieren mit ihren Steuerzahlungen das Studium der später besser verdienenden Akademiker. Zu diesem Schluss kommt, wer die vom Staat aufgebrachten Studienkosten und die für die Hochschulfinanzierung eingesetzten Steueranteile der Akademikereinkommen gegenüberstellt. Die wissenschaftlichen Berechnungen hierzu weisen darauf hin, dass die gut verdienenden Absolventen die der Allgemeinheit entstandenen Ausbildungskosten nicht über höhere Steuern ausgleichen. Den Absolventen bringt ihr Studium also Netto-Vorteile ein, die von denjenigen, die nicht studiert haben, erwirtschaftet werden.

Überdies schaffen es wegen der fehlenden Förderung in den frühen Bildungsstufen vor allem die Kinder wohlhabender Familien bis zum Studium. Der Wegfall der Studiengebühren unterstützt damit vor allem die Familien, die es nicht dringend nötig haben. Die Kosten dafür tragen Nicht-Akademiker über ihre Steuern mit. Vereinfacht gesagt, finanziert die Kassiererin ihrem Chef quasi das Studium.

FAZIT

Studiengebühren sind nicht ungerecht, sie haben im Gegenteil das Potenzial, das Bildungssystem gerechter zu machen: Hochschulabsolventen haben einen hohen privaten Nutzen von ihrem Studium. Mit Studiengebühren würden Kosten und Nutzen des Studiums verursachergerecht verteilt. Die künftigen Akademiker könnten mit ihren Gebühren einen Beitrag zu einer besseren Balance zwischen den Kosten für die Allgemeinheit und den eigenen Einkommensvorteilen leisten. Bei Gebühren in Höhe von 1.000 Euro würde der

Staat nach wie vor einen erheblichen Beitrag für die verbleibenden Hochschulkosten leisten. Der gesamtgesellschaftliche Nutzen akademischer Ausbildung würde so mehr als ausreichend berücksichtigt.

Der Staat sollte vor allem in die unteren Bildungsstufen investieren. Hier entscheidet sich der Lebenslauf derer, die zu Hause wenig materielle und ideelle Unterstützung erfahren. Steuergelder sind in den frühen Jahren gut angelegt, um ein allgemeines Bildungsniveau für alle als eine erste Zielmarke für mehr Bildungsgerechtigkeit zu realisieren.

Zudem wäre der Staat gut beraten, die Steuergelder, die jetzt als Kompensation für die abgeschafften Studiengebühren an die Hochschulen fließen, in einem Studienfinanzierungssystem anzulegen. So würden weniger begüterte Abiturienten und studieninteressierte Berufsbildungsabsolventen gezielt

unterstützt. Denn die Entscheidung für oder gegen ein Studium hängt an der Studienfinanzierungsfrage insgesamt, nicht an den Gebühren im Speziellen. Eine gezielte finanzielle Unterstützung ist damit ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einer zweiten Zielmarke für mehr Bildungsgerechtigkeit: der Verringerung der sozio-ökonomischen Streuung in der Bildungsleistung der Bevölkerung.

Nicht zuletzt orientieren sich die Hochschulen und die Politik aufgrund von Studiengebühren nachweislich stärker an den Interessen und Bedürfnissen der Studierenden, was die Ausbildungsqualität steigert. Davon profitieren insbesondere jene, die durch ihr familiäres Umfeld nicht mit dem Hochschulbetrieb vertraut sind. Die Qualität der Kompetenzvermittlung steigt und damit auch das Leistungsniveau. So würde der Weg in Richtung einer dritten Zielmarke der Bildungsgerechtigkeit beschritten.

Nachgelagerte Studiengebühren

Im australischen Hochschulsystem hat die Vorfinanzierung von Studiengebühren durch den Staat und die nachträgliche, einkommensabhängige und zinsfreie Rückzahlung der Gebühren die Studienbeteiligung gesteigert.

Auch in Deutschland gibt es ausreichend Erfahrungen, mit denen ein Modell nachgelagerter Studiengebühren entwickelt werden könnte:

So hatte Hamburg mit der Einführung nachgelagerter Studiengebühren für staatliche Hochschulen begonnen. Die Studierenden konnten wählen, ob sie die Gebühren in Höhe von 375 Euro pro Semester sofort zahlen wollten oder ob die Gebühren durch die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt an die Hochschulen ausgezahlt werden sollten. Die gestundeten Gebührenzahlungen blieben während des Studiums zinsfrei. Eine Rückzahlung musste ab dem Zeitpunkt erfolgen, an dem die Summe der Einkünfte – berechnet nach dem Einkommenssteuergesetz – die Höhe von 30.000 Euro überschritten hat. Die Stadt Hamburg trug die Bearbeitungskosten und die Kosten für nicht erfolgte Rückzahlungen.

Eine Modellrechnung zu nachgelagerten Studiengebühren liegt für Nordrhein-Westfalen vor. Konkrete Erfahrungen mit Gebühren, die erst ab einem bestimmten Einkommen gezahlt werden müssen, hat die private Universität Witten/Herdecke. Dabei wird unabhängig von den tatsächlichen Gebühren, aber durch einen Maximalbeitrag begrenzt, ein rückzuzahlender Prozentsatz des späteren Einkommens vereinbart.

Der Beitrag beruht auf dem Policy-Paper „Sind Studiengebühren ungerecht?“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

4. BILDUNGSFÖDERALISMUS: ZWISCHEN

WETTBEWERB UND GERECHTIGKEIT

Kerstin Schneider, Horst Weishaupt, Alexandra Schwarz, Anna Makles, Katharina Gawronski, Birte Diepers; Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung und Bergische Universität Wuppertal

Der Bildungsföderalismus in Deutschland fördert Unterschiede in den Bildungssystemen der Bundesländer. Die Ursache dafür liegt in der Gestaltungsfreiheit der Länder, die im Föderalismus durchaus erwünscht ist. Im besten Fall ermöglicht sie einen Wettbewerb der Bildungssysteme. Sie kann aber auch zu Ungleichheiten in den Bildungschancen führen, die die Gerechtigkeit beeinträchtigen. Dann nämlich, wenn sie Schüler und deren Familien benachteiligt.

TEILHABEMÖGLICHKEITEN VON LAND ZU LAND UNTERSCHIEDLICH

Unterschiede zwischen den Bildungssystemen sind zunächst den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen geschuldet. Die Frage, wie sie sich im realen Bildungsalltag auswirken, lässt Schlüsse darauf zu, ob sie Ungerechtigkeiten in der Verteilung der Bildungschan-

cen nach sich ziehen. Die tatsächliche Bildungssituation hängt allerdings nicht immer mit der Landesgesetzgebung zusammen. Die Analyse der landesgesetzlichen Regelungen und der faktischen Situation einiger besonders gerechtigkeitsrelevanter Themen wie die Betreuung in Kindertagesstätten oder der Gymnasialbesuch verstärkt aber insgesamt den Eindruck, dass die Teilhabemöglichkeiten an Bildung zwischen den Ländern teils erheblich variieren. Hier die wichtigsten Ergebnisse der Analyse:

■ Im Elementarbereich gibt es zwar in fast allen Ländern Sprachstandserhebungen. Aber nur in einem Teil der Länder schließen sich daran systematische Sprachfördermaßnahmen für die Kinder an, bei denen ein Bedarf festgestellt wurde. Nicht nur die Verteilungsgerechtigkeit ist durch diese Angebotslücke beeinträchtigt. Da Kinder mit gleichen Sprachleistungen durch

die unterschiedlichen Sprachfeststellungsverfahren der Länder zudem unterschiedlich bewertet werden, mangelt es auch an Leistungsgerechtigkeit. Defizite in der Verteilungsgerechtigkeit bestehen daneben in den großen und häufig diskutierten Unterschieden beim Ausbau der Krippenbetreuung.

■ Unterschiede gibt es auch im Einschulungsalter. Werden bayerische Kinder durchschnittlich mit 5,8 Jahren eingeschult, sind regulär eingeschulte Kinder in Hessen mindestens 6,2 Jahre alt. Diese Unterschiede im Einschulungsalter sind durchaus relevant für die spätere Bildungskarriere, wie empirische Studien zeigen.

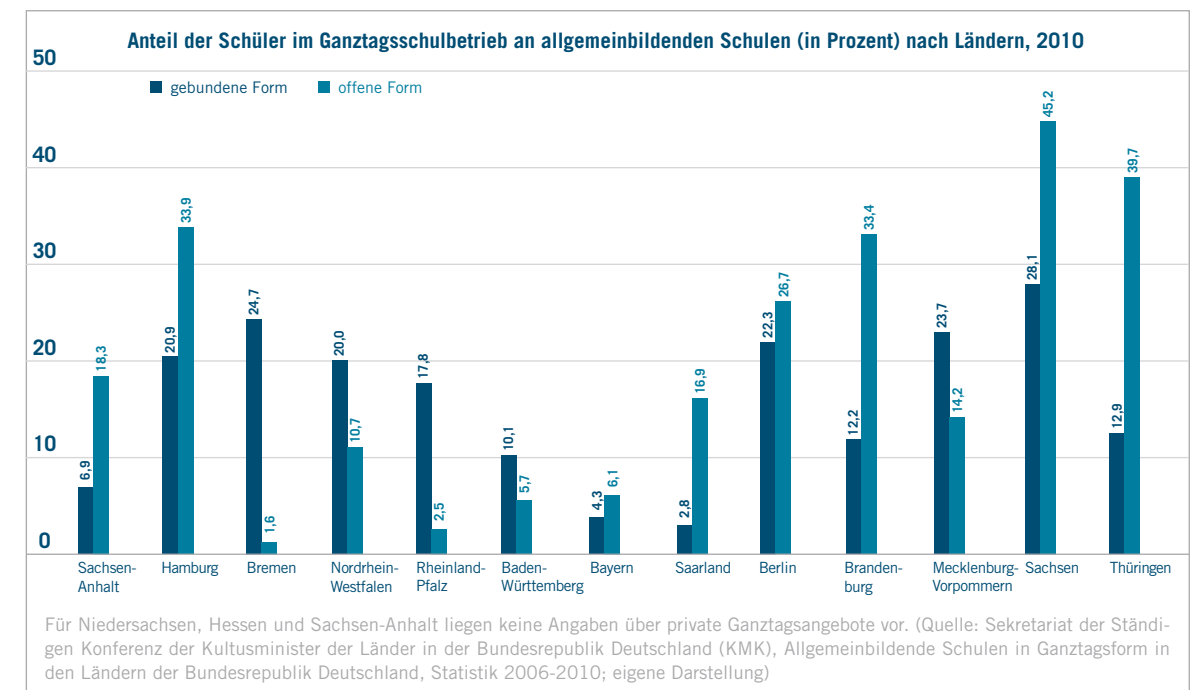
■ Bei den Ganztagsangeboten ist die Verteilungsgerechtigkeit bei weitem nicht erfüllt. Nach wie vor gibt es ein deutliches Ost-West-Gefälle. Dazu setzen die Länder je nach Schulart beim Ausbau der Ganztagschulen unterschiedliche Schwerpunkte. Auch Zugang und Ausgestaltung vollzeitschulischer Berufsbildungsgänge in der Sekundarstufe II unterscheiden sich stark.

■ Zwar wird immer wieder betont, dass Kinder mit Migrationshintergrund bessere Bildungschancen brauchen und ihr kultureller Hintergrund im Sinne einer inte-

grativen Förderung schulisch anerkannt werden muss. Tatsächlich wird die Muttersprache an der Schule aber kaum berücksichtigt. In einigen Ländern fehlen entsprechende Angebote in der Praxis sogar völlig.

■ Die Gliederung des Schulsystems ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. Hat Sachsen beispielsweise nur zwei weiterführende Schulformen der Sekundarstufe I, finden sich in Niedersachsen derzeit acht Schulformen der Sekundarstufe I. Wie sich diese Unterschiede auf die Kompetenzen der Schüler auswirken, lässt sich nicht sagen, da die erforderlichen Daten für einen Ländervergleich nicht zur Verfügung stehen. Allein die Unübersichtlichkeit des Systems sorgt allerdings für Ungleichheiten im Zugang zu Bildung, weil die nötigen Informationen nur mit viel Eigeninitiative und Vorkenntnissen gewonnen werden können.

■ Beim Übergang auf weiterführende Schulen ist die Leistungsgerechtigkeit insofern beeinträchtigt, als ein einheitlicher Bewertungsmaßstab für die Schülerleistungen fehlt. Da inzwischen nahezu alle Schularten in allen Ländern die Verbindung des mittleren Schulabschlusses mit weiterführenden Bildungswegen zur Hochschulreife ermöglichen, ist die Empfehlung nach



der Grundschule nicht mehr so bedeutend. Damit hat sie auch weniger Einfluss auf die Leistungsgerechtigkeit. Die Schulwahlempfehlung hat allerdings Folgen für die soziale Gerechtigkeit, denn die Zuordnung auf die Schularten kommt einer sozialen Auslese gleich und kann durch höher qualifiziertes Personal an Gymnasien noch verstärkt werden. Insofern weist auch der zwischen den Bundesländern stark unterschiedliche Anteil von Schülern, die nach der Grundschule das Gymnasium besuchen, auf Defizite in der sozialen Gerechtigkeit hin.

■ In der gymnasialen Oberstufe haben die Schüler von Land zu Land sehr unterschiedliche Wahlfreiheiten bei den Leistungsfächern, die im Abitur geprüft werden. Schüler, deren Stärken nicht in Mathematik oder Sprachen liegen, haben nicht überall die gleichen Möglichkeiten, ihre Leistungskurse in anderen Bereichen zu wählen und so ihre individuellen Stärken ins Abitur einzubringen. Auch die Abiturprüfung selbst schafft unterschiedliche Ausgangsbedingungen, sodass die in der Abschlussnote ausgedrückte Leistung der Schüler weder länderübergreifend vergleichbar ist noch der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Schüler immer gerecht wird. Mit der Einführung von zentralen Abiturprüfungen sind die Bundesländer einen wichtigen Schritt zur besseren Vergleichbarkeit gegangen. Erst die Umsetzung der Bildungsstandards und ein bundesweit einheitliches Abitur könnten die Defizite aber weiter verringern.

VEREINHEITLICHUNG DER BILDUNGSSYSTEME LÄSST AUF SICH WARTEN

Diese Beispiele machen deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Ländern durchaus erheblich sind und die Chancengerechtigkeit einschränken können. Zudem gibt es trotz bestehender Beschlüsse der Kultusministerkonferenz und des Hamburger Abkommens nur wenig erkennbare Tendenzen zur Vereinheitlichung. Auch die Länder haben ihre Beschlüsse und Abkommen nicht so weit umgesetzt, dass sie einen geeigneten Rahmen für den Wettbewerb der Bildungssysteme bieten könnten. Stattdessen hat die Kultusministerkonferenz die Vereinbarungen des Hamburger Abkommens mit rechtlich unverbindlichen Beschlüssen zunehmend ausgehöhlt. Die Befürworter des Föderalismus argumentieren, dass

er Wettbewerb und Innovation in der Bildung bewirkt. Den Nachweis dazu sind die Länder bisher schuldig geblieben. Viele Bundesländer verweigern zudem die für einen Wettbewerb nötige Transparenz, indem sie die Ergebnisse zentraler Abschlussprüfungen nicht veröffentlichen. Auch wissenschaftliche Ländervergleiche werden nicht unterstützt.

ZENTRALE PRÜFUNGEN FÖRDERN WETTBEWERB EHER ZAGHAFT

Es gibt jedoch auch Reformen, die die Ungleichheiten im föderalen Bildungssystem mindern sollen. Angesichts der auffälligen Unterschiede in den Schülerleistungen wurde über Bildungsstandards und zentrale Prüfungen bereits eine Vereinheitlichung zwischen den Ländern vorangetrieben. Die Festlegung auf einen messbaren und vergleichbaren „Outcome“ schulischer Bildung unterstützt den Wettbewerb sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen einzelnen Schulen. Die bereits eingerichteten zentralen Prüfungen fördern den Wettbewerb zwischen Schulen bislang allerdings eher zaghaft, denn ihnen fehlt es noch weitgehend an Autonomie, um sich im Sinne einer besseren Wettbewerbsfähigkeit entwickeln zu können.

Zwischen den Ländern besteht kein nennenswerter Wettbewerb um Schüler, weil die Familien mit dem in ihrem Bundesland verfügbaren Bildungssystem vorlieb nehmen. Wettbewerb besteht höchstens mit den privaten Bildungseinrichtungen. Die großen Unterschiede zwischen den Ländern sind im Gegenteil eher ein Mobilitäts- und damit ein Wettbewerbshemmnis, weil sie ein „Abstimmen mit den Füßen“ durch den Umzug der Familie in ein anderes Bundesland erschweren. Die Vielfalt in den Schulformen der Sekundarstufe I ist hier nur ein Beispiel. Schlechte Bildungssysteme geraten in Deutschland also nicht durch Wettbewerb unter Druck. Stattdessen können sie in einem föderalen Staat mit ausgeprägten Finanzausgleichsmechanismen ohne größere Konsequenzen weiterbestehen.

BILDUNGSWIRKLICHKEITEN ENTWICKELN SICH AUSEINANDER

Die Schwachpunkte im föderalen Bildungswettbewerb sind seit vielen Jahren bekannt. Bereits im Hamburger

Abkommen von 1964 wird eine Notwendigkeit zur Vereinheitlichung gesehen. Dennoch steht der Bildungsföderalismus seit jeher im Spannungsfeld der Autonomie der Länder und der Erfordernis, den Gestaltungsspielraum der Länder im Interesse der Bildungsteilnehmer und eines funktionierenden Wettbewerbs einzugrenzen. Vertiefende Analysen einiger besonders gleichheits- und gerechtigkeitsrelevanter Themen verstärken den Eindruck, dass nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb der Bundesländer eine erhebliche Ungleichheit besteht. Möglicherweise sind die Differenzen auf regionaler Ebene deutlich bedeutsamer als derzeit in der Öffentlichkeit wahrgenommen.

FAZIT

Die vorliegenden Ergebnisse deuten darauf hin, dass Deutschland weit von einem einheitlichen und damit gerechten Bildungssystem entfernt ist. Vielmehr haben sich die Bildungswirklichkeiten

in Deutschland auseinanderentwickelt. Es ist fraglich, ob die Differenzen durch kulturelle oder soziale Unterschiede der Bundesländer gerechtfertigt werden können, wie von den Befürwortern des Bildungsföderalismus angeführt wird. Wenn sie überdies die Bildungschancen benachteiligter Gruppen betreffen, ist die Gerechtigkeit gestört.

Diese Befunde bedeuten nicht, dass die Autonomie der Länder in Bildungsfragen gänzlich aufgegeben werden sollte. Eine deutliche Korrektur scheint aber geboten. Dabei sollten auch die Kommunen in den Blick genommen werden. Denn in Bildungsbereichen wie der frühkindlichen Bildung haben die Länder nur begrenzte Steuerungsmöglichkeiten. Zudem können die Lebensbedingungen innerhalb der Länder stark variieren, so dass den Kommunen hier eine wichtige Rolle bei der bildungspolitischen Entwicklung und dem Abbau von Ungleichheiten zukommt.

Das Hamburger Abkommen

Die Ministerpräsidenten verabschiedeten am 17.02.1955 das sogenannte Düsseldorfer „Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens“. Hintergrund war die anhaltende Kritik an den Unterschieden im Schulwesen.

Am 28.10.1964 unterzeichneten die Regierungschefs der Länder die „Neufassung des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens“. Dieses sogenannte „Hamburger Abkommen“ enthielt neben allgemeinen Bestimmungen über das Schuljahr, Beginn und Dauer der Schulpflicht und die Ferienregelungen für einheitliche Bezeichnungen im Schulwesen, die Organisationsformen, die Anerkennung von Prüfungen und Zeugnissen sowie die Bezeichnung von Notenstufen. Neu geregelt wurde auch die Sprachenfolge an den Gymnasien. Das „Hamburger Abkommen“ wurde zuletzt 1971 geändert.

Die Minister von Bayern, Niedersachsen und Sachsen traten Anfang dieses Jahres für einen Bildungsstaatsvertrag ein. Er soll länderübergreifende, einheitliche Lernziele und Standards für alle Schüler im Sinne des Hamburger Abkommens regeln. Die „Eckpunkte für einen Staatsvertrag zu Mobilität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen“ sehen vor, dass die Bildungsstandards für die Jahrgangsstufe 4, den Hauptschulabschluss, den mittleren Bildungsabschluss und die Hochschulreife per Staatsvertrag zur bindenden Norm werden. Weitere Maßnahmen sind ein Bildungsmonitoring und eine verbindliche Finanzierung des Instituts zur Qualitätssicherung und -entwicklung im Bildungswesen. Auch die Abschlüsse in der Lehrerbildung sollen in allen Bundesländern anerkannt werden.

Der Beitrag beruht auf der Studie „Ungleichheiten im Bildungswesen und der Bildungsföderalismus“ des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Herausgeber:

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft – INSM GmbH
Georgenstraße 22, 10117 Berlin

Geschäftsführer:

Hubertus Pellengahr

Projektleitung:

Julia Saalmann

Kontaktaufnahme:

Telefon: 030 27877-171
Telefax: 030 27877-181
E-Mail: info@insm.de

Gestaltung und Produktion:

IW Medien, Köln · Berlin

Fotos:

Getty Images, Corbis

Druck:

Warlich Druck Meckenheim GmbH

Stand:

September 2013



Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) ist ein überparteiliches Bündnis aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Sie wirbt für die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland und gibt Anstöße für eine moderne marktwirtschaftliche Politik. Die INSM wird von den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektro-Industrie finanziert. Sie steht für Freiheit und Verantwortung, Eigentum und Wettbewerb, Haftung und sozialen Ausgleich als Grundvoraussetzungen für mehr Wohlstand und Teilhabechancen.



Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH

Georgenstraße 22 · 10117 Berlin
T 030 27877-171 · F 030 27877-181

info@insm.de insm.de facebook.com/marktwirtschaft

INITIATIVE
NEUE **SOZIALE**
MARKTWIRTSCHAFT